Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIOVANNI PITRUZZELLA
vom 29. September 2020[1]

**Verbundene Rechtssachen C-422/19 und C-423/19**

**Johannes Dietrich (C-422/19),**
**Norbert Häring (C-423/19)**
**gegen**
**Hessischer Rundfunk**

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Wirtschafts- und Währungsunion – Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV – Ausschließliche Zuständigkeit der Union – Währungspolitik – Einheitliche Währung – Art. 128 Abs. 1 AEUV – Verordnung (EG) Nr. 974/98 – Begriff ‚gesetzliches Zahlungsmittel' – Pflicht zur Annahme von Euro-Banknoten – Von den Mitgliedstaaten beschlossene Beschränkungen bei Barzahlungen – Nationale Rechtsvorschriften, die bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten die Annahme von Banknoten vorschreiben – Regionale Rechtsvorschriften, die bei Rundfunkbeiträgen die Barzahlung ausschließen"

1. Welchen Umfang hat die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union für die Währungspolitik? Genauer gesagt stellt sich die Frage, ob diese ausschließliche Zuständigkeit das Währungsrecht und die Festlegung der der einheitlichen Währung zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels umfasst? Welche Auswirkungen hat die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt? Dürfen in diesem Rahmen die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, nationale Rechtsvorschriften erlassen, die die Verwendung von Euro-Banknoten beschränken, und, wenn ja, innerhalb welcher Grenzen?

2. Dies sind in geraffter Form die Fragen, die mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) an den Gerichtshof aufgeworfen werden.

3. Die vorliegende Rechtssache ist von erheblicher Bedeutung, vor allem wegen ihrer verfassungsrechtlichen Konsequenzen. In ihr geht es nämlich um die Bestimmung des Umfangs der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik, und daher wirft sie Fragen nach der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten und der Art und Weise der Ausübung der jeweiligen Zuständigkeiten auf. Sie setzt insbesondere die Festlegung von Kriterien voraus, anhand deren sich die Tätigkeit der Mitgliedstaaten abgrenzen lässt, wenn ihre Tätigkeit bei der Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeiten zwar nicht in einen Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union eingreift, gleichwohl aber zu diesem Bereich gehörende Begriffe betrifft.

4. Darüber hinaus wirft die vorliegende Rechtssache neue Fragen von erheblicher praktischer, aktueller und künftiger Bedeutung für die gemeinsame Währung, den Euro, auf. Der Gerichtshof ist aufgerufen, Begriffe des Währungsrechts auszulegen, mit denen er sich bisher noch nicht zu befassen hatte, und zwar insbesondere den Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels. All dies in einem komplexen Kontext,

1 Originalsprache: Italienisch.

in dem die Etablierung des Buchgelds und des elektronischen Geldes sowie der technologische Fortschritt, der möglicherweise auch für die Verwendung des Geldes umwälzende Auswirkungen hat, mit dem Umstand einhergehen, dass es immer noch eine erhebliche Anzahl schutzbedürftiger Personen gibt, die keinen Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen haben.

## I. Rechtlicher Rahmen

### *A. Unionsrecht*

5. Art. 128 Abs. 1 AEUV, dessen Wortlaut in Art. 16 Abs. 1 des Protokolls Nr. 4 über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (im Folgenden: Satzung des ESZB und der EZB) fast identisch übernommen ist, bestimmt:

„Die Europäische Zentralbank hat das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen. Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken sind zur Ausgabe dieser Banknoten berechtigt. Die von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Banknoten sind die einzigen Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten."

6. Der 19. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro [2] lautet:

„Banknoten und Münzen in nationaler Währungseinheit verlieren spätestens sechs Monate nach Ende der Übergangszeit die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels. Von den Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung eingeführte Begrenzungen für Zahlungen in Banknoten und Münzen sind mit der den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels nicht unvereinbar, sofern andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen."

7. Art. 10 der Verordnung bestimmt:

„Die EZB und die Zentralbanken der teilnehmenden Mitgliedstaaten setzen mit Wirkung vom jeweiligen Termin der Bargeldumstellung auf Euro lautende Banknoten in den teilnehmenden Mitgliedstaaten in Umlauf. Unbeschadet des Artikels 15 haben diese auf Euro lautenden Banknoten als Einzige in den teilnehmenden Mitgliedstaaten die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels."

8. Nach Art. 11 der Verordnung Nr. 974/98 „[geben m]it Wirkung vom jeweiligen Termin der Bargeldumstellung … die teilnehmenden Mitgliedstaaten Münzen aus, die auf Euro oder Cent lauten und den Bezeichnungen und technischen Merkmalen entsprechen, die der Rat nach Artikel [128 Abs. 2 AEUV] festlegen kann. Unbeschadet des Artikels 15 dieser Verordnung und der Bestimmungen etwaiger Währungsvereinbarungen nach Artikel [219 Abs. 3 AEUV] haben diese Münzen als Einzige in den teilnehmenden Mitgliedstaaten die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels. Mit Ausnahme der ausgebenden Behörde und der Personen, die in den nationalen Rechtsvorschriften des ausgebenden Mitgliedstaats speziell benannt werden, ist niemand verpflichtet, mehr als fünfzig Münzen bei einer einzelnen Zahlung anzunehmen."

2 ABl. 1998, L 139, S. 1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 827/2014 des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 974/98 im Hinblick auf die Einführung des Euro in Litauen (ABl. 2014, L 228, S. 3).

9. Art. 2 Abs. 1 der Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften [3] lautet:

„Die Behörden der Mitgliedstaaten hören die EZB zu allen nach dem Vertrag in die Zuständigkeit der EZB fallenden Entwürfen für Rechtsvorschriften, insbesondere in folgenden Bereichen

– Währung,

– Zahlungsmittel,

– nationale Zentralbanken,

– Erhebung, Zusammenstellung und Weitergabe statistischer Daten in den Bereichen Währung, Finanzen, Banken, Zahlungssysteme und Zahlungsbilanz,

– Zahlungs- und Verrechnungssysteme,

– Bestimmungen zu Finanzinstituten, soweit sie die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen."

10. In den Erwägungsgründen 3 bzw. 4 der Empfehlung 2010/191/EU der Europäischen Kommission vom 22. März 2010 über den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel [4] heißt es, dass „[zurzeit] im Eurogebiet eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf den Geltungsbereich des gesetzlichen Zahlungsmittels und dessen Auswirkungen [besteht]" und dass „[sich diese] Empfehlung … auf die wichtigsten Schlussfolgerungen aus einem Bericht [stützt], der von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Finanzministerien und nationalen Zentralbanken des Eurogebiets ausgearbeitet wurde".

11. Die Nrn. 1 bis 4 dieser Empfehlung lauten:

„1. Allgemeine Definition des Begriffs gesetzliches Zahlungsmittel

Wenn eine Zahlungsverpflichtung besteht, sollte der Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel Folgendes beinhalten:

a) Verpflichtende Annahme:

Sofern sich die Parteien nicht auf andere Zahlungsmittel geeinigt haben, ist der Empfänger einer Zahlungsverpflichtung nicht befugt, eine Zahlung mit Euro-Banknoten und -Münzen abzulehnen.

b) Annahme zum vollen Nennwert:

Der monetäre Wert von Euro-Banknoten und -Münzen entspricht dem auf den Banknoten und Münzen angegebenen Wert.

c) Entlastung von Zahlungsverpflichtungen:

Ein Schuldner kann sich selbst von einer Zahlungsverpflichtung entlasten, indem er dem Zahlungsempfänger eine Zahlung mit Euro-Banknoten und -Münzen anbietet.

3 ABl. 1998, L 189, S. 42.

4 ABl. 2010, L 83, S. 70.

2. Annahme von Zahlungen mit Euro-Banknoten und -Münzen bei Einzelhandelstransaktionen

Die Annahme von Euro-Banknoten und -Münzen als Zahlungsmittel bei Einzelhandelstransaktionen sollte die Regel sein. Eine Ausnahme davon ist nur aus Gründen im Zusammenhang mit dem Grundsatz von Treu und Glauben möglich (z. B., wenn der Einzelhändler über kein Wechselgeld verfügt).

3. Annahme von Banknoten in hoher Stückelung bei Einzelhandelstransaktionen

Banknoten in hoher Stückelung sollten bei Einzelhandelstransaktionen als Zahlungsmittel angenommen werden. Eine Ausnahme davon ist nur aus Gründen im Zusammenhang mit dem Grundsatz von Treu und Glauben möglich (z. B., wenn der Nennwert der angebotenen Banknote im Vergleich zu dem Betrag, der dem Zahlungsempfänger geschuldet wird, unverhältnismäßig ist).

4. Kein Aufschlag bei Zahlungen mit Euro-Banknoten und -Münzen

Bei Zahlungen mit Euro-Banknoten und -Münzen sollten keine Aufschläge verrechnet werden."

### *B. Deutsches Recht*

12. § 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (im Folgenden: BBankG) [5] bestimmt:

„Die Deutsche Bundesbank hat unbeschadet des Artikels 128 Absatz 1 [AEUV] das ausschließliche Recht, Banknoten im Geltungsbereich dieses Gesetzes auszugeben. Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel. …" [6]

13. Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (im Folgenden: RBStV) [7] sieht in § 2 Abs. 1 vor, dass für jede Wohnung deren Inhaber einen Rundfunkbeitrag zu entrichten hat.

14. § 9 Abs. 2 RBStV ermächtigt die Landesrundfunkanstalten die Einzelheiten des Verfahrens zur Leistung des Rundfunkbeitrags durch Satzung zu regeln.

15. § 10 Abs. 2 der auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 RBStV erlassenen Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (im Folgenden: Beitragssatzung) bestimmt:

„Der Beitragsschuldner kann die Rundfunkbeiträge nur bargeldlos mittels folgender Zahlungsformen entrichten:

1. Ermächtigung zum Einzug mittels Lastschrift bzw. künftiger SEPA-Basislastschrift,

2. Einzelüberweisung,

3. Dauerüberweisung."

5 BGBl. I, S. 1782.

6 Die deutsche Fassung von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG lautet: „Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel." Der Begriff „corso legale" (im Französischen: „cours legal"), der eine spezielle rechtliche Bedeutung hat, entspricht im Deutschen dem Begriff „gesetzliches Zahlungsmittel", dessen wörtliche Übersetzung jedoch „mezzo di pagamento legale" (im Französischen: „moyen legal de paiement") ist. Dieser zwischen den verschiedenen Sprachen bestehende begriffliche Unterschied ist zu beachten, denn er erschwert die Übersetzung und kann auf sprachlicher Ebene zur Verwirrung führen, wenn er nicht angemessen berücksichtigt wird.

7 In der Fassung, der das Land Hessen durch Gesetz vom 23. August 2011 (GVBl. I, 2011, S. 382) zugestimmt hat. Die auf den Sachverhalt anwendbare Fassung ist der Fünfzehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag.

## II. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

16. Herr Johannes Dietrich und Herr Norbert Häring, die Kläger der Ausgangsverfahren, sind nach § 2 Abs. 1 RBStV verpflichtet, einen Rundfunkbeitrag an den Hessischen Rundfunk zu entrichten.

17. Sie haben dem Hessischen Rundfunk angeboten, den Rundfunkbeitrag in bar zu zahlen. Unter Berufung auf § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung, wonach der Rundfunkbeitrag nur mittels Lastschrift, Einzelüberweisung oder Dauerüberweisung beglichen werden kann, lehnte der Hessische Rundfunk dieses Zahlungsangebot ab und sandte mit Bescheid vom 1. September 2015 Herrn Dietrich und Herrn Häring Festsetzungsbescheide, mit denen die Rückstände auf 52,50 Euro zuzüglich Verzugszinsen von 8 Euro festgesetzt wurden.

18. Herr Dietrich und Herr Häring fochten die ihnen vom Hessischen Rundfunk gesandten Festsetzungsbescheide an, doch ihre jeweilige Klage wurde abgewiesen und ihre jeweilige Berufung wurde zurückgewiesen.

19. Daraufhin legten Herr Dietrich und Herr Häring jeweils Revision beim Bundesverwaltungsgericht (Deutschland), dem vorlegenden Gericht, ein. Sie machen geltend, § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG und Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV sähen eine unbedingte und unbeschränkte Pflicht zur Annahme von Euro-Banknoten als Mittel für die Begleichung von Geldschulden vor. Diese Pflicht könne nur durch vertragliche Vereinbarung zwischen den Parteien oder aufgrund einer bundesgesetzlichen bzw. unionsrechtlichen Ermächtigung eingeschränkt werden. Gründe der Praktikabilität im Rahmen von Massenverfahren, d. h. Situationen, in denen es eine große Zahl von Beitragszahlern gebe, könnten den Ausschluss der Bargeldzahlung nicht rechtfertigen.

20. Das vorlegende Gericht weist vorab darauf hin, dass den bei ihm anhängigen Revisionen nach innerstaatlichem Recht stattzugeben sei. Der in der Beitragssatzung des Hessischen Rundfunks geregelte Ausschluss der Möglichkeit, Rundfunkbeiträge bar zu bezahlen, verstoße nämlich gegen die höherrangige bundesrechtliche Bestimmung des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG[8].

21. Das vorlegende Gericht führt aus, die zuletzt genannte Bestimmung sei dahin auszulegen, dass sie öffentliche Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten verpflichte. Ausnahmen von dieser Vorschrift ließen sich nicht ohne Weiteres auf Gründe der Verwaltungspraktikabilität oder Kostenersparnis stützen, sondern setzten eine Ermächtigung durch ein Bundesgesetz voraus, da eine wie im vorliegenden Fall gegebene landesrechtliche Ermächtigung nicht ausreiche.

22. Insoweit ist das vorlegende Gericht allerdings der Ansicht, dass die Ausgangsverfahren drei Fragen aufwürfen, die eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs erforderten.

23. Als Erstes möchte das vorlegende Gericht wissen, ob § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit der der Union gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV verliehenen ausschließlichen Zuständigkeit für die Währungspolitik in Einklang steht.

24. Es weist darauf hin, dass der Begriff der Währungspolitik in den Verträgen nicht festgelegt sei und sein Inhalt und damit der Umfang der ausschließlichen Zuständigkeit der Union noch nicht abschließend geklärt seien. Auf der Grundlage der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs sieht sich das vorlegende Gericht außerstande, abschließend zu entscheiden, ob sich die ausschließliche

8 Das vorlegende Gericht erinnert daran, dass nach Art. 31 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland Bundesrecht Landesrecht bricht.

Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik auch auf die Regelung der Rechtsfolgen, die mit der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels verbunden seien, und insbesondere auf die Verpflichtung öffentlicher Stellen erstrecke, bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten Euro-Banknoten anzunehmen.

25. Zum einen betreffe diese Verpflichtung weder das Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität noch bestehe ein unmittelbarer Bezug zu den im Primärrecht aufgeführten Mitteln zur Erreichung der Ziele der Währungspolitik. Insbesondere werde durch eine solche Verpflichtung das der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken in Art. 128 Abs. 1 AEUV eingeräumte Recht zur Ausgabe von Euro-Banknoten nicht eingeschränkt oder modifiziert. Zum anderen lasse die Rechtsprechung des Gerichtshofs Raum für die Annahme, dass auch Regelungen, welche die Akzeptanz der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel und damit die Funktionsfähigkeit des Geldverkehrs sichern sollen, dem Bereich der Währungspolitik zuzuordnen seien. Insbesondere erscheine es nicht ausgeschlossen, dass ein Rechtsakt, der die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukomme, regele, als Maßnahme, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sei, auf Art. 133 AEUV gestützt werden könne und daher auch insoweit von einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union auszugehen sei.

26. Als Zweites möchte das vorlegende Gericht wissen, ob nicht bereits das Unionsrecht ein Verbot für öffentliche Stellen der Mitgliedstaaten enthält, die Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten mit Euro-Banknoten abzulehnen. Sollte dies der Fall sein, wäre § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung des Hessischen Rundfunks unabhängig von der Vereinbarkeit von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit dem Unionsrecht wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht rechtswidrig, so dass den bei ihm anhängigen Revisionen stattzugeben wäre.

27. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts lässt sich aus dem Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 der Satzung des ESZB und der EZB sowie in Art. 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98 nicht ohne Weiteres ein Annahmezwang für auf Euro lautende Banknoten herleiten. Der Begriff werde weder im Primärrecht noch im Sekundärrecht der Union definiert. Der 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 974/98 deute lediglich darauf hin, dass Beschränkungen der Möglichkeit der Barzahlung nach Ansicht des Unionsgesetzgebers nicht ohne Weiteres den Status des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel berührten. Welche Bedeutung der Empfehlung 2010/191/EU der Kommission in diesem Zusammenhang zukomme, sei ebenfalls unklar. Zwar sehe diese Empfehlung eine „Allgemeine Definition des Begriffs gesetzliches Zahlungsmittel“ vor, doch seien Empfehlungen der Unionsorgane nach Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht verbindlich.

28. Als Drittes möchte das vorlegende Gericht auch in dem Fall, dass der Gerichtshof in Beantwortung der ersten Vorlagefrage feststellen sollte, dass der deutsche Gesetzgeber wegen der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik nicht berechtigt gewesen sei, eine Vorschrift wie § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG zu verabschieden, wissen, ob diese Vorschrift gleichwohl angewandt werden könne, soweit und solange die Union von ihrer ausschließlichen Zuständigkeit keinen abschließenden Gebrauch gemacht habe. Der bestehenden Rechtsprechung könne nämlich nicht mit Gewissheit entnommen werden, ob ein nationaler Rechtsakt auch bereits dann nicht angewandt werden dürfe, wenn er mangels eines gesetzgeberischen Tätigwerdens der Union unter Verstoß gegen die Sperrwirkung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zustande gekommen sei.

29. Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Steht die ausschließliche Zuständigkeit, die die Union gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV im Bereich der Währungspolitik für diejenigen Mitgliedstaaten hat, deren Währung der Euro ist, einem Rechtsakt eines dieser Mitgliedstaaten entgegen, der eine Verpflichtung öffentlicher Stellen des Mitgliedstaats zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten vorsieht?

2. Enthält der in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 der Satzung des ESZB und der EZB sowie Art. 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro festgelegte Status der auf Euro lautenden Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel ein Verbot für öffentliche Stellen eines Mitgliedstaats, die Erfüllung einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht mit solchen Banknoten abzulehnen, oder lässt das Unionsrecht Raum für Regelungen, die für bestimmte hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten eine Zahlung mit Euro-Banknoten ausschließen?

3. Für den Fall, dass Frage 1 bejaht und Frage 2 verneint wird:

   Kann ein im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik erlassener Rechtsakt eines Mitgliedstaats, dessen Währung der Euro ist, angewendet werden, soweit und solange die Union von ihrer Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat?

## III. Rechtliche Würdigung

### *A. Vorbemerkungen*

30. Wie in der Einleitung angesprochen, wirft das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen zum einen heikle Fragen hinsichtlich des Umfangs der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik und daher Fragen hinsichtlich der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und der Art und Weise der Ausübung der jeweiligen Zuständigkeiten auf. Im Einzelnen wird die heikle Frage aufgeworfen, ob und in welchen Grenzen die Mitgliedstaaten der Eurozone Maßnahmen zur Beschränkung der Verwendung von Bargeld ergreifen können. Zum anderen geht es in der vorliegenden Rechtssache auch um die Auslegung komplexer und unbestimmter Begriffe des Währungsrechts, über die der Gerichtshof noch nicht zu entscheiden hatte.

31. In diesem Zusammenhang halte ich es für angebracht, zunächst die Tragweite einiger wesentlicher Begriffe zu klären, um die Vorlagefragen des vorlegenden Gerichts beantworten zu können. Daher werde ich die Würdigung mit einigen Erwägungen zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union bei der im Vertrag von Lissabon niedergelegten Kategorisierung der Zuständigkeiten beginnen (Abschnitt B). Anschließend werde ich auf die Frage des Umfangs der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik eingehen und dabei insbesondere prüfen, ob sie eine normative Dimension für das Währungsrecht (die *lex monetae*) enthält oder nicht (Abschnitt C). Daher werde ich die Tragweite des Begriffs „gesetzliches Zahlungsmittel“ im Unionsrecht und insbesondere die Tragweite der den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels prüfen. In diesem Zusammenhang werde ich auf die Frage der Möglichkeit, Rechtsvorschriften zu erlassen, die die Verwendung von Bargeld beschränken, und auf die Grenzen dieser Möglichkeit eingehen (Abschnitt D). Abschließend werde ich auf der Grundlage dieser Erwägungen die an den Gerichtshof gerichteten Vorlagefragen des vorlegenden Gerichts beantworten (Abschnitt E).

### *B. Die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union*

32. Um das System der Zuständigkeiten der Union klarer zu gestalten [9], hat der Vertrag von Lissabon bekanntlich erstmals im Primärrecht, genauer gesagt am Anfang des AEUV [10], eine Regelung der verschiedenen Kategorien der der Union übertragenen Zuständigkeiten (Art. 2 AEUV) sowie eine genaue Auflistung der verschiedenen Bereiche, in denen der Union Zuständigkeiten übertragen wurden (Art. 3 bis 6 AEUV), eingeführt.

33. Die ursprünglichen Bestimmungen des AEUV über die Aufteilung der Zuständigkeiten, die die vorangegangene Rechtsprechung des Gerichtshofs widerspiegeln und weitgehend kodifizieren, betreffen die verfassungsrechtliche Frage der Aufteilung der Befugnisse zwischen der Union und den sie bildenden Mitgliedstaaten; diese Aufteilung beruht auf dem in Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV (und in Art. 4 Abs. 1 EUV) verankerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, unter Berücksichtigung dessen diese Bestimmungen auszulegen sind. Damit wird das Ziel verfolgt, auf der Ebene des Primärrechts die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Union einerseits und der sie bildenden, noch souveränen Mitgliedstaaten andererseits zu klären, um ein Gleichgewicht zwischen ihnen zu gewährleisten [11].

34. Zu diesem Zweck teilen die am Anfang des AEUV stehenden Bestimmungen die Zuständigkeiten der Union entsprechend ihrem Verhältnis zu den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in „ausschließliche Zuständigkeiten“ (gemäß Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 AEUV) und „nicht ausschließliche Zuständigkeiten“ auf, die genauer gesagt aus geteilten Zuständigkeiten (gemäß Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 AEUV) und ergänzenden Zuständigkeiten zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung (gemäß Art. 2 Abs. 5 und Art. 6 AEUV) bestehen [12].

35. Ferner geht aus Art. 2 Abs. 6 AEUV hervor, dass sich der konkrete Umfang der Zuständigkeiten der Union, seien sie ausschließlich oder nicht ausschließlich, und die Einzelheiten ihrer Ausübung aus den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Bereichen ergeben.

36. Was speziell die *ausschließlichen Zuständigkeiten* anbelangt, geht aus Art. 2 Abs. 1 AEUV hervor, dass in den Fällen, in denen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen, nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen kann; die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.

37. Was dagegen die *nicht ausschließlichen Zuständigkeiten* anbelangt, geht aus Art. 2 Abs. 2 AEUV hervor, dass in den Fällen, in denen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit übertragen, die Union und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können, dass aber zum einen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nur wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat, und zum anderen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit erneut wahrnehmen können, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr

9 Das Erfordernis, dass „die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verdeutlicht, vereinfacht und … angepasst wird“, wurde bereits in der Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union hervorgehoben, die den Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Laeken) vom 14. und 15. Dezember 2001 (SN 300/1/01, Rev. 1, vgl. S. 4 der Erklärung) beigefügt war, und davor bereits in der Erklärung Nr. 23 im Anhang zum Vertrag von Nizza (ABl. 2001, C 80/1).

10 Erster Teil („Grundsätze“) Titel I („Arten und Bereiche der Zuständigkeit der Union“).

11 Vgl. insoweit Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston zum Gutachten 2/15 (Freihandelsabkommen mit Singapur) (EU:C:2016:992, insbesondere Nrn. 55 und 57).

12 Zu diesen Zuständigkeiten kommen die Zuständigkeit für die Festlegung der Modalitäten der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 AEUV und die Zuständigkeit für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gemäß Art. 2 Abs. 4 AEUV und Titel V EUV hinzu.

auszuüben. Was die ergänzenden Zuständigkeiten anbelangt, geht aus Art. 2 Abs. 5 AEUV hervor, dass in den Fällen, in denen die Union in bestimmten Bereichen über Zuständigkeiten zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung verfügt, diese Zuständigkeit für diese Bereiche nicht an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt.

38. Der soeben dargestellten und durch den Vertrag von Lissabon kodifizierten Regelung der Zuständigkeiten der Union ist zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten in den Fällen, in denen der Union eine ausschließliche Zuständigkeit zugewiesen wird, anders als bei der Zuweisung nicht ausschließlicher Zuständigkeiten *unmittelbar und unumkehrbar* alle Befugnisse in Bezug auf den der Union zugewiesenen Zuständigkeitsbereich verlieren. Die Zuweisung der ausschließlichen Zuständigkeit an die Union entzieht den Mitgliedstaaten jegliche Zuständigkeit in dem betreffenden Bereich, und daher stellt jede Regelungstätigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich *a priori* einen Verstoß gegen die Verträge dar.

39. Die Mitgliedstaaten verlieren die Zuständigkeit *unmittelbar*, da es anders als bei der Zuweisung einer geteilten Zuständigkeit [13] für den Verlust der Befugnisse der Mitgliedstaaten in dem der Union ausschließlich zugewiesenen Zuständigkeitsbereich unerheblich ist, ob die Union ihre Zuständigkeit ausgeübt hat oder nicht.

40. Dieser Verlust ist *unumkehrbar*, da nur eine formelle Änderung der Verträge den ausschließlichen Charakter der Zuweisung einer Zuständigkeit an die Union ändern kann, indem den Mitgliedstaaten in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Union die Zuständigkeit zurückgegeben wird.

41. Der unmittelbare und unumkehrbare Verlust der nationalen Zuständigkeiten in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union ist im Übrigen untrennbar mit der vom Gerichtshof anerkannten Funktion der ausschließlichen Zuweisung einer Zuständigkeit an die Union verbunden, die es ermöglicht, ein einseitiges Handeln der Mitgliedstaaten in dem betreffenden Bereich durch ein gemeinschaftliches Handeln auf der Grundlage für die gesamte Union einheitlicher Grundsätze zu ersetzen, um das Gesamtinteresse der Union zu wahren, innerhalb dessen die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten miteinander in Einklang gebracht werden müssen [14].

42. Ausnahmen vom verfassungsrechtlichen Ausschließlichkeitscharakter einer der Union übertragenen Zuständigkeit müssen sich aus dem Primärrecht selbst ergeben. In diesem Sinne gibt es nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 AEUV nur zwei Fälle, in denen die Mitgliedstaaten in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können: wenn sie von der Union ermächtigt worden sind oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.

43. Was insbesondere die Möglichkeit der Union anbelangt, die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, Rechtsetzungsakte in Bereichen der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zu erlassen, legt Art. 2 Abs. 1 AEUV weder die Modalitäten noch den Umfang der Ermächtigung fest. Zudem ergibt sich aus der vor der Annahme des Vertrags von Lissabon ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass Rechtsetzungsakte der Mitgliedstaaten in Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union nur auf der Grundlage einer von der Union erteilten „besonderen“ Ermächtigung zulässig sind [15]. Um mit der

13 Wie aus dem in Nr. 37 genannten Art. 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3 AEUV hervorgeht, verlieren die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse in dem betreffenden Zuständigkeitsbereich nämlich *mittelbar*, d. h. nur genau in dem Maße, in dem die Union ihre Zuständigkeit ausdrücklich oder implizit ausgeübt hat. Aus Art. 2 Abs. 2 Satz 3 AEUV ergibt sich ferner, dass dieser Zuständigkeitsverlust *umkehrbar* ist. Vgl. hierzu Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston zum Gutachten 2/15 (Freihandelsabkommen mit Singapur) (EU:C:2016:992, Nr. 59).

14 Vgl. insoweit Gutachten 1/75 (OECD-Vereinbarung – Norm für die lokalen Spesen) vom 11. November 1975 (EU:C:1975:145, S. 1363 und 1364).

15 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Dezember 1976, Donckerwolcke und Schou (41/76, EU:C:1976:182, Rn. 32), vom 17. Oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, Rn. 12) und Leifer u. a. (C-83/94, EU:C:1995:329, Rn. 12).

oben genannten verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Zuständigkeiten vereinbar zu sein, darf eine solche Ermächtigung zudem nur von begrenzter Art sein und nicht zu einer dauerhaften Änderung der sich aus dieser Ausgestaltung ergebenden Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten führen [16].

44. Insoweit ist auch festzustellen, dass gemäß den Vorschriften über die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union die Untätigkeit des Unionsgesetzgebers in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit nicht zur Folge hat, dass den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit und die Freiheit einseitigen Handelns in diesem Bereich zurückgegeben wird [17]. Auch dann, wenn der Gesetzgeber der Union in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit nicht in geeigneter Weise vorgeht und im Übrigen der Erlass von Maßnahmen erforderlich wird, ist stets eine besondere Ermächtigung erforderlich, damit ein Mitgliedstaat, der fortan nur noch als Sachwalter des gemeinsamen Interesses tätig werden kann, im Rahmen einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union Maßnahmen – und zwar lediglich solche erhaltender und vorläufiger Natur – ergreifen kann [18].

45. Obwohl das durch den Vertrag von Lissabon formalisierte System genaue Kategorisierungen der Zuständigkeiten vorsieht, kann es sich in der Praxis als nicht einfach erweisen, die Zuständigkeitsbereiche der Union von den den Mitgliedstaaten verbliebenen Zuständigkeitsbereichen genau abzugrenzen, insbesondere in Situationen, in denen sich diese Zuständigkeitsbereiche überschneiden. Wie sich im Übrigen aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, sind diese Erwägungen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion [19], die, wie ich bereits angemerkt habe, ein eigenes institutionelles Gleichgewicht aufweist, von ganz besonderer Bedeutung [20].

46. Wie Kenner föderaler Systeme wissen, sind im Übrigen Überschneidungen bei der Ausübung der Zuständigkeiten verschiedener staatlicher Ebenen oder Überlagerungen von Zuständigkeiten in Regierungssystemen mit mehreren Ebenen selbst dann häufig anzutreffen, wenn es eine klare Unterscheidung bzw. Trennung zwischen den Zuständigkeiten des Bundesstaats und denen der übrigen staatlichen Einheiten nach den Schemata des sogenannten „dualen Föderalismus“ durch Verfassungskataloge gibt, die zwischen den Zuständigkeiten des Bundesstaats und denen der übrigen staatlichen Einheiten analytisch unterscheiden.

47. In der Rechtsordnung der Union besteht in solchen Situationen das Hauptproblem darin, die (ausschließliche) Zuständigkeit der Union mit der Ausübung der den Mitgliedstaaten verbliebenen Zuständigkeiten zu koordinieren. In solchen Fällen müssen zwei unterschiedliche Erfordernisse zum Ausgleich gebracht werden: zum einen das Erfordernis, zu verhindern, dass es bei der Ausübung

16 Als Beispiel einer Ermächtigung, die die Union den Mitgliedstaaten in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Union (über die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. d AEUV) erteilt hat, vgl. Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. 2013, L 354, S. 22).

17 Vgl. insoweit Urteil vom 5. Mai 1981, Kommission/Vereinigtes Königreich (804/79, EU:C:1981:93, Rn. 20).

18 Vgl. insoweit Urteil vom 5. Mai 1981, Kommission/Vereinigtes Königreich (804/79, EU:C:1981:93, Rn. 30). Es versteht sich, dass in dem Fall, in dem die Annahme einer Maßnahme in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit erforderlich ist, eine etwaige Untätigkeit des Unionsgesetzgebers mangels einer anderen für die Annahme der Maßnahme zuständigen Stelle zu Problemen führen kann. Daher muss der ausschließliche Charakter einer Zuständigkeit der Union auf das zur Erreichung der Ziele der Union erforderliche Maß beschränkt bleiben.

19 Im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion hat der Gerichtshof nämlich mehrfach festgestellt, dass währungspolitische Maßnahmen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, indirekte Auswirkungen haben können, die auch im Rahmen der in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbliebenen Wirtschaftspolitik angestrebt werden können, und umgekehrt (vgl. Urteile vom 27. November 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 56, vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a., C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 52, und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a., C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 60 bis 67).

20 Vgl. Nr. 44 meiner kürzlich verlesenen Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Rat/K. Chrysostomides & Co. u. a. und K. Chrysostomides & Co. u. a./Rat u. a. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P und C-604/18 P, EU:C:2020:390). Vgl. insoweit auch unten, Nr. 151 der vorliegenden Schlussanträge.

staatlicher Zuständigkeiten zu Eingriffen ins Unionsrecht kommt, die dessen Wirksamkeit beeinträchtigen, und zum anderen das Erfordernis, den Mitgliedstaaten bei der Regelung von Angelegenheiten, die außerhalb der Zuständigkeiten der Union liegen, einen gewissen Ermessensspielraum zu gewährleisten.

48. Diese Abwägung kann – stets unter Beachtung der Verträge und der den einzelnen Akteuren jeweils zugewiesenen Rollen – auf verschiedene Weise erfolgen, je nach Art und Typ der im Unionsrecht vorgesehenen Rechtspositionen, mit denen die Ausübung staatlicher Zuständigkeiten in Berührung kommt. Sie muss jedoch von dem vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung aufgestellten Grundsatz geleitet sein, wonach „das Unionsrecht zwar … die [Zuständigkeiten] der Mitgliedstaaten … unberührt lässt, … die Mitgliedstaaten jedoch bei der Ausübung dieser [Zuständigkeiten] das Unionsrecht … beachten müssen“ [21].

### *C. Umfang der Zuständigkeiten der Union für die Währungspolitik*

49. Die Vorabentscheidungsfragen – insbesondere die erste und die zweite – des vorlegenden Gerichts an den Gerichtshof setzen eine Klärung des Umfangs der ausschließlichen Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik voraus. Bezüglich dieser Fragen ist insbesondere zu klären, ob und gegebenenfalls inwieweit der Erlass währungspolitischer Bestimmungen für den Euro in die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik fällt, so dass gemäß den in den vorstehenden Nrn. 37 bis 44 genannten Grundsätzen insoweit jede Regelungstätigkeit der Mitgliedstaaten ausgeschlossen sein muss, sofern sie nicht von der Union konkret dazu ermächtigt sind.

50. Insoweit sei zunächst daran erinnert, dass die Union gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV die ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten hat, deren Währung der Euro ist [22].

51. Die Zuständigkeiten der Union für die Währungspolitik gehören zu der gemäß Art. 3 Abs. 4 EUV errichteten Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.

52. Diese Zuständigkeiten werden in dem die Wirtschafts- und Währungspolitik betreffenden Dritten Teil Titel VIII des AEUV (Art. 119 bis 144 AEUV) und insbesondere in dessen speziell die Währungspolitik betreffenden Kapitel 2 (Art. 127 bis 133 AEUV) anerkannt.

53. Der Gerichtshof hat insoweit bereits darauf hingewiesen, dass der AEU-Vertrag keine genaue Definition der Währungspolitik enthält, sondern die Ziele der Währungspolitik und zugleich die Mittel festlegt, über die das ESZB zur Ausführung dieser Politik verfügt [23].

54. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, bilden nach Art. 282 Abs. 1 AEUV die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, das Eurosystem und sind befugt, die Währungspolitik der Union zu betreiben. Nach Art. 282 Abs. 4 AEUV erlässt die EZB die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Maßnahmen nach den Art. 127 bis 133 und 138 AEUV und nach Maßgabe der Satzung des ESZB und der EZB [24].

21 Vgl. insoweit u. a. Urteile vom 13. April 2010, Bressol u. a. (C-73/08, EU:C:2010:181, Rn. 28 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), vom 5. Juni 2018, Coman u. a. (C-673/16, EU:C:2018:385, Rn. 37 und 38 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 26. Juni 2018, MB (Geschlechtsumwandlung und Altersrente) (C-451/16, EU:C:2018:492, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 Urteile vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 50), und vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 35).

23 Urteile vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 53), vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 42), und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 50).

24 Urteile vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 49), vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 36), und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 48).

55. Der Gerichtshof hat ferner befunden, dass für die Entscheidung über die Frage, ob eine Maßnahme zur Währungspolitik gehört, hauptsächlich auf die Ziele dieser Maßnahme abzustellen ist und dass die Mittel, die die Maßnahme zur Erreichung dieser Ziele einsetzt, ebenfalls erheblich sind [25].

56. In diesem Zusammenhang ist der Umfang der ausschließlichen Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik zu klären.

57. In dieser Hinsicht ergibt sich aus einer Prüfung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge anhand ihres Wortlauts, Zusammenhangs und Zwecks meines Erachtens, dass der Begriff der Währungspolitik, die gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, zugeordnet wird, dahin zu verstehen ist, dass er sich nicht auf die Festlegung und Durchführung einer Währungspolitik in operativer Hinsicht (Geldpolitik im engeren Sinne) gemäß Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV beschränkt. Vielmehr muss er in einem weiten Sinne verstanden werden, und zwar in dem Sinne, dass er auch eine normative Dimension für die einheitliche Währung umfasst, in die währungsrechtliche Bestimmungen einbezogen sind [26].

58. In dieser Hinsicht ist zunächst Art. 119 AEUV zu berücksichtigen, der die einleitende Bestimmung von Titel VIII über die Wirtschafts- und Währungspolitik ist und daher eine wichtige systematische Funktion übernimmt. Dem Aufbau dieser Bestimmung lässt sich entnehmen, dass Abs. 1 in groben Zügen die Kriterien für die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union im Bereich der (in Kapitel 1 dargelegten) Wirtschaftspolitik festlegt, während Abs. 2 die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union im Bereich der (in Kapitel 2 dargelegten) Währungspolitik betrifft.

59. Gemäß Art. 119 Abs. 2 AEUV umfasst die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union eine einheitliche Währung, den Euro, sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik [27]. Aus dieser Bestimmung ergibt sich also, dass diese Tätigkeit aus drei Elementen besteht: eine einheitliche Währung (der Euro), die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Währungspolitik (im operativen Sinne als Geldpolitik verstanden) und die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Wechselkurspolitik.

60. Aus Art. 119 Abs. 2 AEUV lässt sich meines Erachtens ableiten, dass die in Titel VIII Kapitel 2 des AEUV enthaltenen Zuständigkeiten der Union für die Währungspolitik nicht im engeren Sinne nur auf die Festlegung und Durchführung einer Währungspolitik in operativer Hinsicht *(Geldpolitik)* beschränkt sind, sondern auch die ausschließliche Zuständigkeit für die einheitliche Währung, d. h. den Euro (und für die Wechselkurspolitik), umfassen. Zudem setzt die in dieser Bestimmung enthaltene Bezugnahme auf die einheitliche Währung voraus, dass der Union eine ausschließliche Zuständigkeit zugewiesen ist, die – damit diese Einheitlichkeit gewährleistet werden kann – die Befugnis zur Festlegung der regulatorischen Aspekte der Währung selbst und damit auch das Währungsrecht umfassen muss.

61. Diese Auslegung wird im Übrigen durch die in dem die Währungspolitik betreffenden Titel VIII Kapitel 2 enthaltenen Bestimmungen bestätigt, in Anbetracht deren gemäß Art. 2 Abs. 6 AEUV der Umfang der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union für die Währungspolitik zu bestimmen ist.

25 Urteile vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 53 und 55), vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 46), und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 53).

26 Dass in den Verträgen zwei verschiedene Begriffe vorkommen, die sich auf ein und denselben Begriff der Währungspolitik („monetary policy“ im Englischen, „politique monétaire“ im Französischen) zurückführen lassen, und zwar eine „im weiten Sinne“, die die „im engeren Sinne“ einschließt, wird durch den Umstand bestätigt, dass in der deutschen Fassung diese beiden Begriffe mit verschiedenen Wörtern, nämlich „Währungspolitik“ und „Geldpolitik“, bezeichnet werden.

27 Urteile vom 27. November 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 48), vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 34), und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 46).

62. Das genannte Kapitel umfasst nämlich zum einen Art. 128 AEUV, der in Abs. 1 die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union sowie ihre Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel und in Abs. 2 die Ausgabe von Münzen betrifft.

63. Dieses Kapitel enthält zum anderen Art. 133 AEUV, der den Unionsgesetzgeber ausdrücklich ermächtigt, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen[28].

64. Die Existenz solcher Bestimmungen in Titel VIII Kapitel 2 des AEUV und die Einbeziehung der darin vorgesehenen Zuständigkeiten in die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik ist im Übrigen notwendig, um die Einheitlichkeit der einheitlichen Währung, des Euro, zu gewährleisten.

65. Die Zuständigkeit für die Ausgabe und Genehmigung der Ausgabe von Euro-Banknoten und für die Regelung der Ausgabe von Euro-Münzen, die Zuständigkeit für die Festlegung der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels und die Zuständigkeit für den Erlass der für die Verwendung dieser Währung erforderlichen Maßnahmen sind nämlich die Grundlage für die Einheitlichkeit der Währung, des Euro, und stellen darüber hinaus eine Voraussetzung für die Durchführung einer einheitlichen Währungspolitik dar.

66. Wäre die Union für diese Aspekte nicht ausschließlich zuständig, hätte dies zur Folge, dass jeder Mitgliedstaat der Eurozone hinsichtlich der einheitlichen Währung anders vorgehen könnte, was zweifelsohne die Einheitlichkeit des Euro als Währung der Wirtschafts- und Währungsunion in Frage stellen könnte und auch die Gefahr einer Beeinträchtigung der Wirksamkeit der operativen Währungspolitik des ESZB und der hierzu ergriffenen Maßnahmen mit sich bringen würde.

67. Im Einklang mit den Ausführungen oben in Nr. 41 spiegelt die Zuweisung der ausschließlichen Zuständigkeit für diese Aspekte der einheitlichen Währung an die Union das Erfordernis wider, in diesem Bereich einheitliche Grundsätze für alle Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, festzulegen, um das Gesamtinteresse der Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro als einheitliche Währung zu wahren. Die Schaffung einer einheitlichen Währung für die Mitgliedstaaten der Eurozone und ihr reibungsloses Funktionieren setzen voraus, dass deren Währungssouveränität der Union im Rahmen der von ihr errichteten Wirtschafts- und Währungsunion umfassend, vollständig und ausschließlich übertragen wird.

68. Die in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV genannte ausschließliche Zuständigkeit der Union ist daher so zu verstehen, dass sie alle Zuständigkeiten und Befugnisse umfasst, die für die Schaffung und das reibungslose Funktionieren der einheitlichen Währung, des Euro, erforderlich sind.

69. Was speziell die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels anbelangt, spiegelt sie – wie im nächsten Abschnitt näher erläutert wird – den offiziellen Charakter der einheitlichen Währung in der Eurozone wider und schließt aus, dass andere Währungen diese Eigenschaft beanspruchen können. Die Festlegung und Regelung der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels sind daher wesentliche Elemente zur Gewährleistung der Einheitlichkeit des Euro als Währung der Mitgliedstaaten der

28 Auf der Grundlage dieser Bestimmung wurden mehrere Regelungen erlassen, darunter die Verordnung (EU) Nr. 1210/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2010 zur Echtheitsprüfung von Euro-Münzen und zur Behandlung von nicht für den Umlauf geeigneten Euro-Münzen (ABl. 2010, L 339, S. 1), die Verordnung (EU) Nr. 651/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über die Ausgabe von Euro-Münzen (ABl. 2012, L 201, S. 135), die Verordnung (EU) Nr. 331/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Errichtung eines Aktionsprogramms in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung (Programm „Pericles 2020“) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2001/923/EG, 2001/924/EG, 2006/75/EG, 2006/76/EG, 2006/849/EG und 2006/850/EG des Rates (ABl. 2014, L 103, S. 1).

Eurozone. Es ist nämlich kein Zufall, dass die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, eines Begriffs des öffentlichen Rechts und genauer gesagt des Währungsrechts [29], auf der Ebene des Primärrechts der Union in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV genannt ist, auf dessen Auslegung ich gleich zurückkommen werde.

70. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen halte ich den Schluss für zwingend, dass die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV genannte Währungspolitik der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, dahin zu verstehen ist, dass sie alle Zuständigkeiten und alle Befugnisse umfasst, die für die Schaffung und das reibungslose Funktionieren der einheitlichen Währung, des Euro, erforderlich sind, einschließlich einer normativen Dimension in Bezug auf die einheitliche Währung, die die Festlegung und Regelung ihres Status und ihrer Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels einschließt.

71. Dies vorausgeschickt, ist bei der Ausübung dieser Zuständigkeit durch die Union – oben in den Nrn. 45 bis 48 ausgeführt – zwingend der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, zwischen ihr und der Ausübung der den Mitgliedstaaten verbliebenen Zuständigkeiten, zu denen insoweit die Zuständigkeiten im Bereich des Zivilrechts hinsichtlich des Erlöschens von Verbindlichkeiten, die Zuständigkeiten im Bereich der Organisation und der Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung und die Zuständigkeiten für Steuer- und Strafsachen gehören können, ein angemessenes Gleichgewicht zu finden.

## *D. Zum Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels*

72. Nachdem geklärt worden ist, dass die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik eine normative Dimension für die einheitliche Währung umfasst, die die Festlegung und Regelung ihres Status und ihrer Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels einschließt, ist es zur Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts erforderlich, die Tragweite des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels und insbesondere des Begriffs der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, im Unionsrecht zu bestimmen.

73. Zu diesem Zweck halte ich es jedoch für notwendig, einige Vorüberlegungen zur einheitlichen Währung anzustellen.

### *1. Vorüberlegungen zur einheitlichen Währung*

74. Wie bereits festgestellt, ist der Euro gemäß Art. 3 Abs. 4 EUV die Währung der von der Union errichteten Wirtschafts- und Währungsunion. Mehrere Bestimmungen der Verträge, darunter insbesondere die Art. 119 Abs. 2 und 133 AEUV [30], bezeichnen den Euro als „einheitliche Währung“. Auch Art. 282 Abs. 3 Satz 2 AEUV erwähnt den Euro.

75. Wie viele nationale Gesetzgeber – wenn nicht gar alle – liefert der Unionsgesetzgeber keine Definition des Begriffs der Währung [31].

29 Vgl. insoweit den im vierten Erwägungsgrund der Empfehlung 2010/191/EU genannten Bericht der Vertreter der Finanzministerien und nationalen Zentralbanken des Eurogebiets zur Eigenschaft des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel über die Definition, den Umfang und die Auswirkungen der Eigenschaft von Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel (Report of the Euro Legal Tender Expert Group [ELTEG] on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotens and coins), insbesondere Nr. 2.1.1(a) auf S. 3.

30 Vgl. auch die Präambel der Verträge und Art. 140 Abs. 3 AEUV.

31 Bereits aus rein terminologischer Sicht kann der italienische Begriff „moneta“ (im Französischen „monnaie“) verwirren, da er in anderen Sprachen mit verschiedenen Begriffen übersetzt werden kann, d. h. zum einen im Sinne von „valuta“, d. h. der gesetzlichen Währung in einem bestimmten Land oder einer Währungsunion (im Englischen „currency“, im Deutschen „Währung“; dies sind die Begriffe, die dem Währungsbegriff entsprechen, der im Vertrag für den Euro gebraucht wird). Zum anderen kann der italienische Begriff „moneta“ mit dem in der Umgangssprache gebräuchlicheren Sinne von „denaro“ (im Englischen „money“, im Deutschen „Geld“) übersetzt werden. Tatsächlich besteht eine Verbindung zwischen beiderlei Sinn des italienischen Begriffs „moneta“ (vgl. Siekmann, H., in Freitag, R., und Omlor, S., *The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept*, [2020] S. 8 und 9).

76. Im materiellen Unionsrecht scheint der Begriff, der dem Konzept der Währung am nächsten kommt, der des Geldes zu sein, wie er in der Richtlinie (EU) 2015/2366 über Zahlungsdienste [32] vorgesehen ist. Im Rahmen dieser Richtlinie ist Gegenstand der harmonisierten Regelung für Zahlungsdienste der Transfer von „Geldbeträgen", ein Begriff, für den die Richtlinie selbst keine präzise Legaldefinition liefert. Allerdings enthält Art. 4 Nr. 25 der Richtlinie eine Auflistung von „Geldbeträgen", die Gegenstand von Zahlungsdiensten sein können, und gibt an, dass es sich dabei um „Banknoten und Münzen, Giralgeld oder E-Geld im Sinne des Artikels 2 Nummer 2 der Richtlinie 2009/110/EG [33]" handelt.

77. In der Wirtschaftstheorie wird im Allgemeinen eine Definition von Währung – verstanden im allgemeineren Sinne von „money" oder „Geld" [34] funktionaler Art verwendet, die nach einem auf Aristoteles [35] zurückgehenden Gedanken die drei von ihr erfüllten Funktionen aufzeigt, nämlich i) die Funktion als Rechnungseinheit, ii) die Funktion als Zahlungsmittel (oder Tauschmittel) und iii) die Funktion der Wertreserve.

78. Aus rechtlicher Sicht muss diese wirtschaftliche Definition wohl durch Elemente ergänzt werden, die sich aus der staatlichen Theorie des Geldes [36] ableiten, und zwar in dem Sinne, dass die Währung eine Schöpfung des Staates oder – im Fall des Euro – der Wirtschafts- und Währungsunion ist und ihre Existenz nur innerhalb einer bestimmten Rechtsordnung verstanden werden kann.

79. Aus historischer Sicht hat sich das Wesen der Währung im Laufe der Zeit weiterentwickelt [37]. Heutzutage basieren moderne Volkswirtschaften, einschließlich der Wirtschafts- und Währungsunion, auf der „Fiatwährung", d. h. einer als gesetzliches Zahlungsmittel deklarierten Währung, die von einer Zentralbank ausgegeben wird, aber nicht – z. B. in eine festgesetzte Menge Gold – konvertierbar ist [38].

80. Wie sich im Übrigen dem oben genannten Begriff der Geldbeträge entnehmen lässt, existiert die Währung, die in der Wirtschafts- und Währungsunion durch die einheitliche Währung, den Euro, repräsentiert wird, als solche entweder in physischer Form in Banknoten und Münzen (d. h. Bargeld) oder in schriftlicher oder elektronischer Form (z. B. der Saldo eines Bankkontos). Die Währung und damit in der Eurozone der Euro existiert und zirkuliert im Wirtschaftsleben in verschiedenen Formen.

32 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. 2015, L 337, S. 35).

33 Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG (ABl. 2009, L 267, S. 7). Vgl. insbesondere Art. 2 Nr. 2.

34 Vgl. oben, Fn. 31.

35 Vgl. *Nikomachische Ethik*, 5. Bd., Abschnitt 5, im Mittelalter aufgegriffen von Thomas von Aquin in der *Summa theologica* (II-II, Argument 78, Art. 1.7).

36 Im Allgemeinen zurückgehend auf Knapp, G. F., *Staatliche Theorie des Geldes* (1905). Vgl. insoweit jedoch Siekmann, H., „Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects", in Rövenkamp, F., Bälz, M., und Hilpert, H. G., *Cash in East Asia* (2017), S. 157 ff., mit zahlreichen weiteren Bezugnahmen auf die Lehre. Zum Begriff des Geldes und zu den verschiedenen rechtlichen Theorien vom Geld vgl. auch Kapitel 1 von Proctor, C., *Mann on the legal aspect of money*, 6. Aufl. (2005).

37 Ursprünglich bestand die Währung aus dem sogenannten „Warengeld", d. h. einem Gegenstand aus einem Material, das einen Marktwert hatte, z. B. Goldmünzen; später wurde die Währung zu „Repräsentativgeld", d. h. zu einer Währung, die aus Banknoten bestand, die gegen eine bestimmte Menge Gold oder Silber getauscht werden konnten. Für einen kurzen Überblick vgl. insoweit das erläuternde Dokument der EZB mit dem Titel „Was ist Geld" (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.de.html).

38 Die Fiatwährung hat keinen inneren Wert, denn das für Banknoten verwendete Papier ist im Prinzip wertlos, wird aber im Tausch für Waren und Dienstleistungen akzeptiert, weil die Benutzer darauf vertrauen, dass die Zentralbank den Wert der Währung im Laufe der Zeit stabil hält. Sollte die Zentralbank dieser Pflicht nicht nachkommen, verlöre die Fiatwährung ihre allgemeine Akzeptanz als Tauschmittel und jegliches Interesse als Wertaufbewahrungsmittel.

81. Bei historischer Betrachtung ist die wichtigste Form der Währung natürlich die physische Form des Bargelds (Banknoten und Münzen), dem höchsten Ausdruck der monetären Souveränität des Staates. Wie jüngste Daten zeigen, spielt Bargeld nach wie vor eine wichtige Rolle in der Wirtschaft, und zwar in der gesamten Eurozone. Eine kürzlich von der EZB [39] veröffentlichte Studie zeigt, dass in der Union Bargeld etwa 79 % der täglichen Zahlungen der Europäer und wertmäßig etwa 54 % der Zahlungen ausmacht. Dies gilt insbesondere bei Zahlungen über kleine Nennwerte, denn nur 10 % der untersuchten Bargeldtransaktionen betrafen Waren oder Dienstleistungen im Wert von mehr als 100 Euro. Diese Studie zeigt auch, dass in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Gewohnheiten und Präferenzen bestehen.

82. Auch wenn Bargeld – wie aus der genannten Studie eindeutig hervorgeht und die EZB selbst in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat – in der Wirtschaft innerhalb der Eurozone immer noch eine wichtige Rolle spielt und daher der Aufbruch in eine bargeldlose Gesellschaft (cashless society) zumindest in Europa nicht, wie von einigen behauptet, unmittelbar bevorsteht, ändert dies jedoch nichts daran, dass der Prozess der Modernisierung der Wirtschaft und seit Kurzem der technische Fortschritt zur Schaffung anderer, nicht physischer Formen von Währung geführt haben, die im Laufe der Zeit immer wichtiger geworden sind [40] und sicherlich noch wichtiger werden [41]. Die technologische Innovation ist in den letzten Jahren so schnell und umwälzend geworden, dass sie das Potenzial hat, den Finanzsektor radikal umzugestalten und sogar die monetäre Souveränität (auf nationaler Ebene bzw. in der Eurozone auf Unionsebene) zu bedrohen [42]. In diesem Zusammenhang ist es nicht verwunderlich, dass auch auf Unionsebene wie in den anderen großen Volkswirtschaften der Welt [43] eine Diskussion über die Möglichkeit der Einführung einer digitalen Währung *(Central Bank Digital Currency)* [44] begonnen hat, die potenziell sehr bedeutende Auswirkungen sowohl auf das europäische Währungs- und Finanzsystem als auch auf die internationale Rolle des Euro hat [45].

83. Auf jeden Fall existiert die Währung, die in der Euro-Zone durch die einheitliche Währung, den Euro, repräsentiert wird, unabhängig von ihrer Form (physisch, also in bar, oder nicht physisch) und kann in all ihren Formen die drei oben genannten Funktionen erfüllen, einschließlich der insbesondere für die Zwecke der vorliegenden Rechtssache relevanten Funktion eines Zahlungsmittels [46].

39 Vgl. insoweit Esselink, H., und Hernández, L., „The use of cash by households in the euro area", *Occasional Paper Series* der EZB, Nr. 201 von November 2017 (herunterladbar unter folgendem Hyperlink: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf), S. 18 ff.

40 Im November 2017 beliefen sich die Einlagen bei monetären Finanzinstituten (MFI) in der Eurozone auf 17,5 Bio. Euro, verglichen mit etwa 1 100 Mrd. Euro Bargeldumlauf (vgl. insoweit die von Yves Mersch, Mitglied des Direktoriums der EZB, gehaltene Rede *Virtuell oder wertlos? Die Entwicklung von Geld im digitalen Zeitalter*, herunterladbar unter https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.de.html).

41 Vgl. insoweit von vielen Studien die vom Internationalen Währungsfonds veröffentlichte Studie von Adrian, T., und Mancini-Griffoli, T., „The rise of Digital Money", *Fintech Notes*, Notes 19/01, von Juli 2019, herunterladbar unter https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097, in der weitere Verweise zu finden sind.

42 Siehe hierzu das gemeinsame Kommuniqué der Französischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland vom 13. September 2019 zu Libra, dem von Facebook zusammen mit einem Konsortium aus weiteren Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen initiierten Kryptowährungsprojekt.

43 Aus jüngsten Presseberichten geht zum einen hervor, dass die Volksrepublik China in mehreren Städten mit der Durchführung eines Pilotprogramms zur Einführung einer digitalen Währung *(Central Bank Digital Currency)* begonnen hat, das sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befindet, und zum anderen, dass sich auch infolge dieses Projekts die Diskussion in den Vereinigten Staaten über die Einführung eines digitalen Dollars erheblich beschleunigt hat (der Senat der Vereinigten Staaten hielt hierzu am 22. Juli 2020 eine Anhörung ab; vgl. https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition). Diese Frage hat zweifellos sehr wichtige und heikle geopolitische Folgen. Zu den potenziell umwälzenden Auswirkungen der Einführung einer CBDC auf das Währungssystem, vgl. u. a. die jüngst (Juni 2020) veröffentlichte Studie der Federal Reserve Bank of Philadelphia, Central Bank Digital Currency: Central Banking for all, herunterladbar unter https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20-19.pdf.

44 Diese Diskussion fand im ECOFIN-Rat von Dezember 2019 statt (vgl. insoweit die für diese Sitzung vorbereitete Note der EZB „Innovation and its impact on the European retail payment landscape", herunterladbar unter https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf). Vgl. insoweit auch die von Yves Mersch, Mitglied des Direktoriums der EZB, gehaltene Rede „An ECB digital currency – a flight of fancy?, herunterladbar unter https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html.

45 Vgl. insoweit Mitteilung der Kommission vom 5. Dezember 2018, Hin zu einer stärkeren internationalen Rolle des Euro, COM(2018) 796 final.

46 Eine Geldschuld kann rechtlich entweder durch die Verwendung der einheitlichen Währung in physischer Form (d. h. in bar) oder durch die einheitliche Währung in nicht physischer Form (d. h. beispielsweise durch eine Überweisung nicht physischen Geldes per Banküberweisung) getilgt werden.

84. Daher ist unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen und insbesondere in Bezug auf die letztgenannte Funktion zu prüfen, in welcher Art und Weise die Union ihre im vorstehenden Abschnitt erwähnte ausschließliche Zuständigkeit für die einheitliche Währung ausgeübt hat, wobei insbesondere auf die Festlegung der Eigenschaft als gesetzliche Zahlungsmittel einzugehen sein wird.

*2. Zur Ausübung der der Union zustehenden ausschließlichen Zuständigkeit für die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels*

85. Bei der Ausübung seiner ausschließlichen Zuständigkeit hat der Unionsgesetzgeber einige rechtliche Aspekte der einheitlichen Währung geregelt, insoweit aber keine vollständige und abschließende Regelung erlassen.

86. Was insbesondere die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels anbelangt, sind die diese Eigenschaft betreffenden Rechtsvorschriften der Union auf der Ebene des Primärrechts Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, der in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 der Satzung des ESZB und der EZB übernommen worden ist, und auf der Ebene des Sekundärrechts die Verordnung Nr. 974/98, insbesondere ihre Art. 10 und 11.

87. Diese Bestimmungen betreffen die Ausgabe von Euro-Banknoten und Euro-Münzen und ihre Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel, liefern jedoch keine genaue Definition des Rechtsbegriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels. Diese Lücke ist kein Zufall, wenn man den heiklen Charakter des Themas und die unterschiedlichen Ansätze auf der Ebene der verschiedenen betroffenen Mitgliedstaaten bedenkt [47].

88. In Anbetracht der Erwägungen in den vorstehenden Nrn. 59 bis 70 halte ich den Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels für einen unionsrechtsspezifischen Begriff des Währungsrechts, der als solcher in der gesamten Union autonom und einheitlich auszulegen ist [48].

89. Insoweit stelle ich fest, dass es dem Unionsgesetzgeber, auch wenn er keine genaue Definition des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels geliefert hat, dennoch unbenommen bleibt, dies jederzeit zu tun, indem er auf normativem Weg die diesem Begriff beizumessende genaue Bedeutung festlegt.

90. Des Weiteren ist hervorzuheben, dass in Anbetracht dessen, dass die Bestimmung der Tragweite dieses Begriffs in den Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit des Unionsrechts fällt, dagegen ausgeschlossen ist, dass die Mitgliedstaaten, die – wie aus den vorstehenden Nrn. 38 bis 44 ersichtlich ist – insoweit jede Befugnis verloren haben, Vorschriften erlassen können, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts eine Regelung der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels darstellen, und zwar auch bei Untätigkeit des Unionsgesetzgebers. Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, sind für die Bestimmung des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels nicht mehr zuständig.

47 Vgl. insoweit die Diskussionen im Rahmen der im vierten Erwägungsgrund der Empfehlung 2010/191/EU genannten Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Finanzministerien und nationalen Zentralbanken des Eurogebiets (siehe den oben in der Fn. 29 genannten Bericht). Aus diesem Bericht geht hervor, dass die nationalen Sachverständigen der Ansicht waren, dass der Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels ein im nationalen Recht allgemein anerkanntes Konzept sei, dass es aber in den Rechtstraditionen und bei den Verbrauchergewohnheiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten Unterschiede gebe. Vgl. insoweit Angel, B., und Margerit, A., „Quelle est la portée du cours légal de l'euro?", in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 532/2009, insbesondere S. 589 und 590.

48 Vgl. entsprechend Urteil vom 4. Oktober 2011, Football Association Premier League u. a. (C-403/08 und C-429/08, EU:C:2011:631, Rn. 154).

91. Was speziell die Vorschrift anbelangt, mit der die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels zu einem Begriff des Primärrechts gemacht wird, d. h. Art. 128 Abs. 1 AEUV, ist festzustellen, dass sie in ihren ersten beiden Sätzen bestimmt, dass die Europäische Zentralbank das ausschließliche Recht hat, die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen und die EZB und die nationalen Zentralbanken zur Ausgabe dieser Banknoten berechtigt sind [49]. Nach Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV sind die von der EZB und den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Banknoten die einzigen Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten.

92. Diese Vorschrift, mit der Art. 106 EG wörtlich übernommen wird, enthält zwar keine genaue Definition des gesetzlichen Zahlungsmittels, ist aber gleichwohl von grundlegender Bedeutung.

93. Erstens ist sie Ausdruck der von den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, der Union ausschließlich übertragenen souveränen Befugnis zur Festlegung, welches (körperliche oder unkörperliche) Gut oder Instrument in der Eurozone die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels hat.

94. Zweitens erfüllt sie im Grunde eine Garantiefunktion. Wie die Bundesrepublik Deutschland zutreffend vorgetragen hat, soll diese Vorschrift zugunsten der EZB und der nationalen Zentralbanken ein „Monopol“, als gesetzliche Zahlungsmittel geltende Banknoten auszugeben, schaffen und damit auf Verfassungsebene verbieten, dass jede andere – öffentliche oder private – Person Banknoten oder andere parallele Formen von Währung schafft, die als gesetzliche Zahlungsmittel gelten [50].

95. Drittens garantiert diese Vorschrift auf Verfassungsebene die Existenz von Euro-Banknoten, was die Annahme nahelegt, dass ihre vollständige Abschaffung gegen das Unionsrecht verstieße.

96. 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) [51] anderen, nicht notwendigerweise körperlichen Formen von Währung den Wert eines gesetzlichen Zahlungsmittels zu verleihen [52]. 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 [53].

97. In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die Union anderen Formen von Währung als Bargeld zwar nicht ausdrücklich den Wert eines gesetzlichen Zahlungsmittels zugeordnet hat, doch hat sie im Rahmen der Binnenmarktregulierung die Zahlungsdienste (in der vorgenannten Richtlinie [EU] 2015/2366) und die Ausgabe von elektronischem Geld (in der vorgenannten Richtlinie 2009/110) eingehend geregelt. In diesem Zusammenhang hat sich die Union für die Verwendung von

49 Vgl. insoweit Beschluss 2011/67/EU der EZB vom 13. Dezember 2010 über die Ausgabe von Euro-Banknoten (Neufassung) (ABl. 2011, L 35, S. 26).

50 Historisch betrachtet erfüllte sie auch die Funktion, auf Verfassungsebene zu garantieren, dass die nationalen Währungen der Mitgliedstaaten, die den Euro als einheitliche Währung eingeführt haben, vollständig durch den Euro ersetzt wurden.

51 Insoweit ist festzustellen, dass Euro-Münzen auf Ebene des Sekundärrechts durch Art. 11 der Verordnung Nr. 974/98 die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels zugewiesen wird. Im Übrigen sind Münzen in Art. 128 Abs. 2 AEUV ausdrücklich vorgesehen.

52 Insoweit stelle ich fest, dass sich dem Wortlaut von Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV zu entnehmen ist, dass die von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Banknoten nach dieser Vorschrift die *einzigen Banknoten* sind, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten. Aus dieser Vorschrift lässt sich nicht ableiten, dass diese Banknoten das einzige Instrument sind, das in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gilt, was im Übrigen dadurch bestätigt wird, dass auch Münzen gesetzliches Zahlungsmittel sind.

53 Diese Auslegung entspricht dem Erfordernis der Flexibilität, über die das Unionsrecht verfügen können muss, um sich den Anforderungen anzupassen, die sich aus den durch die technologische Entwicklung verursachten und – wie in der vorstehenden Nr. 82 erwähnt – in der wirtschaftlichen Realität extrem schnell eintretenden Veränderungen ergeben.

elektronischen Zahlungsmitteln ausgesprochen [54]. Diese eingehende Regelung zur Gewährleistung der Sicherheit von Zahlungen mit Buchgeld und elektronischem Geld hat unter Berücksichtigung der Sicherheit und der Verbreitung dieser Zahlungsmittel zu einer Verringerung der Verwendung von Bargeld beigetragen [55].

98. Dies vorausgeschickt, ist auch festzustellen, dass die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die einheitliche Währung es ihr zwar erlaubt, den Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels, der – wie im nächsten Abschnitt näher erläutert wird – unmittelbar die Verwendung der Währung als Mittel zur Zahlung von Geldforderungen betrifft, festzulegen, doch geht diese ausschließliche Zuständigkeit nicht so weit, dass sie eine allgemeine Zuständigkeit zur Regelung der Modalitäten der Erfüllung privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Geldleistungspflichten umfasst, die bei den Mitgliedstaaten verblieben ist. In diesem Zusammenhang ist es daher erforderlich, die ausschließliche Zuständigkeit der Union zur Festlegung des Begriffs der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels mit den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in dem in den Nrn. 45 bis 48 und 71 dargelegten Sinne zu koordinieren, und zwar insbesondere im Bereich des Zivilrechts beim Erlöschen privater Geldforderungen, im Bereich der Organisation und Funktionsweise der allgemeinen öffentlichen Verwaltung sowie der Steuerbehörden bei der Erfüllung öffentlicher Geldleistungspflichten und im Bereich des Strafrechts bei der Wechselbeziehung zwischen Geldumlauf und Kriminalitätsbekämpfung.

### *3. Zum Begriff der Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel im Unionsrecht*

99. Zur Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts ist die Tragweite des Begriffs der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, zu bestimmen, auch wenn der Unionsgesetzgeber seine ausschließliche Zuständigkeit in diesem Bereich nicht zur Vorgabe einer genauen Definition des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels ausgeübt hat. Da es sich um einen unionsrechtlichen Begriff handelt, hat der Gerichtshof durch Auslegung festzustellen, welche Tragweite dieser Begriff beim gegenwärtigen Stand des Rechts hat [56].

100. Auch wenn das Unionsrecht keine genaue Definition liefert, enthält es doch einige Auslegungselemente, anhand deren sich der unionsrechtliche Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommt, in groben Zügen umreißen lässt. Es sind dies zum einen die Empfehlung 2010/191/EU der Kommission und zum anderen der 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 974/98.

101. Das erste Auslegungselement, nämlich die Empfehlung 2010/191/EU, betrifft ausdrücklich den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel. Wie aus ihrem vierten Erwägungsgrund hervorgeht, stützt sie sich auf die wichtigsten Schlussfolgerungen aus einem Bericht, der von einer Arbeitsgruppe, die unter der Schirmherrschaft der Kommission und der EZB von Vertretern der Finanzministerien und nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Eurozone ausgearbeitet wurde.

54 Vgl. z. B. fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2015/236 und Grünbuch der Kommission von 2012 „Ein integrierter europäischer Markt für Karten-, Internet- und mobile Zahlungen“ (KOM[2011] 941 endgültig).

55 Diese eingehende Regelung hat zu einem solchen Grad der Sicherheit der Transaktionen und der Verbreitung ihrer Verwendung geführt, dass die Ansicht vertreten wird, dass Buchgeld jetzt als gesetzliches Zahlungsmittel betrachtet werden sollte. Vgl. beispielsweise u. a. De Stasio, V., „Verso un concetto europeo di moneta legale: valute virtuali, monete complementari e regole di adempimento“, in *Banca borsa titoli di credito*, 2018, insbesondere S. 751.

56 Der Gerichtshof hatte sich mit diesem unionsrechtlichen Begriff noch nicht unmittelbar auseinanderzusetzen, er hat ihn aber in Rechtssachen betreffend den freien Warenverkehr (Urteil vom 23. November 1978, Thompson u. a., 7/78, EU:C:1978:209), die Mehrwertsteuer (Urteile vom 14. Juli 1998, First National Bank of Chicago, C-172/96, EU:C:1998:354, Rn. 25, und vom 22. Oktober 2015, Hedqvist, C-264/14, EU:C:2015:718, Rn. 25 und 44 ff.) sowie den Verkehr (Urteil vom 15. November 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916) am Rande erwähnt.

102. In seiner Vorlageentscheidung möchte das nationale Gericht ausdrücklich wissen, welche Bedeutung dieser Empfehlung zukommen soll.

103. Insoweit ist festzustellen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Empfehlungen nach Art. 288 Abs. 5 AEUV zwar keine bindenden Wirkungen entfalten sollen und keine Rechte begründen können, auf die sich die Einzelnen vor einem nationalen Gericht berufen können, aber rechtlich nicht völlig wirkungslos sind. Die nationalen Gerichte sind nämlich verpflichtet, bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten die Empfehlungen zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zu ihrer Durchführung erlassener nationaler Vorschriften geben oder wenn sie verbindliche Unionsvorschriften ergänzen sollen [57].

104. Der Gerichtshof hat auch anerkannt, dass ein Dokument, wenn es – wie dies bei der Empfehlung 2010/191/EU der Fall ist – von einer Gruppe nationaler Experten und von Dienststellen der Kommission erstellt wurde, zweckdienliche Anhaltspunkte für die Auslegung der maßgeblichen Bestimmungen des Unionsrechts liefern und damit zu deren einheitlicher Anwendung beitragen kann [58].

105. Die Empfehlung 2010/191/EU ist daher ein wichtiges Auslegungselement für die inhaltliche Bestimmung des unionsrechtlichen Begriffs der Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel, die Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommt, zumal sie sich auf den Bericht der Arbeitsgruppe der Vertreter der Mitgliedstaaten der Eurozone stützt.

106. Aus der allgemeinen Definition des Status der Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel in Nr. 1 dieser Empfehlung ergibt sich, dass dann, wenn eine Zahlungsverpflichtung besteht, der Status der Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel drei Elemente beinhalten sollte: erstens eine Annahmepflicht, zweitens die Annahme zum vollen Nennwert und drittens das Erlöschen von Zahlungsverpflichtungen.

107. Speziell zur Annahmepflicht heißt es in Nr. 1 Buchst. a der Empfehlung 2010/191/EU, dass der Gläubiger einer Zahlungsverpflichtung nicht befugt ist, eine Zahlung mit Euro-Banknoten und -Münzen abzulehnen, sofern sich die Parteien nicht auf andere Zahlungsmittel geeinigt haben.

108. Entsprechend der sich aus der Empfehlung 2010/191/EU ergebenden Definition des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels ist folglich festzustellen, dass der unionsrechtliche Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommt, grundsätzlich eine allgemeine Pflicht des Gläubigers beinhaltet, zur Begleichung einer Geldforderung Bargeld anzunehmen, dass diese Pflicht jedoch keine absolute Geltung hat, da gemäß der Vertragsautonomie der Parteien von ihr abgewichen werden kann.

109. Insoweit ist – wie die Kommission zutreffend vorträgt – hervorzuheben, dass in der aus Vertretern der verschiedenen Mitgliedstaaten zusammengesetzten Arbeitsgruppe [59] über diese Definition Einmütigkeit herrschte, so dass davon auszugehen ist, dass ein Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels wie der oben umrissene als ein gemeinsames Konzept der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Eurozone betrachtet werden kann.

110. Beim gegenwärtigen Stand des Rechts ist der autonome unionsrechtliche Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels jedoch auch unter Berücksichtigung eines zweiten Auslegungselements, nämlich des 19. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 974/98, auszulegen.

57 Urteile vom 13. Dezember 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, Rn. 7, 16 und 18), vom 21. Januar 1993, Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, Rn. 18), vom 11. September 2003, Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, Rn. 41), und vom 24. April 2008, Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, Rn. 94).

58 Urteil vom 6. September 2012, Chemische Fabrik Kreussler (C-308/11, EU:C:2012:548, Rn. 25).

59 Vgl. S. 4 des oben in Fn. 29 angeführten Berichts der nationalen Experten.

111. Nach diesem Erwägungsgrund sind von den Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung eingeführte Begrenzungen für Zahlungen in Banknoten und Münzen mit der den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels nicht unvereinbar, sofern andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen.

112. Vor der Prüfung des Einflusses dieses Erwägungsgrundes auf den unionsrechtlichen Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels ist die in der mündlichen Verhandlung erörterte Frage zu klären, welcher Wert einem Erwägungsgrund eines Unionsrechtsetzungsakts beizumessen ist.

113. Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Erwägungsgründe eines Unionsrechtsakts dessen Inhalt präzisieren können und ein wichtiges Auslegungselement sind, das den Willen des Gesetzgebers erhellen kann [60].

114. Daraus folgt, dass ein Erwägungsgrund, auch wenn er selbst keine Rechtsvorschrift darstellt und daher keine eigene rechtliche Bedeutung hat, gleichwohl Aufschluss über die Auslegung geben kann, die einer Vorschrift oder einem Rechtsbegriff zu geben ist, die in dem den Erwägungsgrund enthaltenden Rechtsakt vorgesehen ist [61].

115. Aus der angeführten Rechtsprechung ergibt sich, dass der 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 974/98, der in einem Rechtsakt enthalten ist, der die den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommende Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels regelt, nämlich jeweils in Satz 2 der Art. 10 und 11, einen qualifizierten Auslegungshinweis gibt, der als solcher bei der Bestimmung der genauen Tragweite des einheitlichen unionsrechtlichen Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels zu berücksichtigen ist. Der Begriff wird sowohl in der Verordnung Nr. 974/98 als auch im Primärrecht in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV verwendet, der in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 der Satzung des ESZB und der EZB übernommen ist [62].

116. Dem 19. Erwägungsgrund ist zu entnehmen, dass der Unionsgesetzgeber, auch wenn er den Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommt, nicht genau definiert, jedoch die Existenz eines gewissen Handlungsspielraums für die Verfolgung von Gründen des öffentlichen Interesses [63], die nicht notwendigerweise auf Gründe der öffentlichen Ordnung beschränkt sind [64], anerkannt hat. Daher kann nicht nur die Privatautonomie, sondern auch – und zwar erst recht – die Verfolgung von Gründen des öffentlichen Interesses Ausnahmen von der (nicht absolut geltenden) Pflicht der Gläubiger rechtfertigen, Euro-Banknoten und Euro-Münzen, die gesetzliches Zahlungsmittel sind, für die Erfüllung von Geldleistungspflichten anzunehmen.

60 Vgl. Urteil vom 19. Dezember 2019, Puppinck u. a./Kommission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, Rn. 75), und in diesem Sinne Urteil vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 76). Vgl. auch Urteile vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 42 am Ende), und vom 22. September 2011, Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:605, Rn. 40 ff.).

61 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. März 2020, Mowi/Kommission (C-10/18 P, EU:C:2020:149, Rn. 43 und 44 die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Insoweit ist – wie im Übrigen in der mündlichen Verhandlung von allen Parteien vorgetragen worden ist und sich aus der in den Nrn. 113 und 114 angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt – festzustellen, dass ein Erwägungsgrund gegenüber einer tatsächlichen Rechtsvorschrift, geschweige denn einer primärrechtlichen, nicht vorrangig sein kann. Jedoch kann er bei der Auslegung eines in dem Rechtsakt enthaltenen Begriffs verwandt werden, der sowohl im Primär- als auch im Sekundärrecht vorgesehen ist und daher einheitlich verstanden werden muss. Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass Art. 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98 die in Art. 106 EG – nunmehr Art. 128 AEUV – enthaltene Bestimmung, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung in Kraft war, in einer als deklaratorisch zu definierenden Weise wörtlich übernimmt.

63 Es gibt keine Anhaltspunkte – auch nicht in den Materialien zur Verordnung Nr. 974/98 – dafür, dass der Erwägungsgrund nur einen Übergangscharakter hat, wie die Revisionskläger beim vorlegenden Gericht geltend gemacht haben.

64 Insoweit ist festzustellen, dass der 19. Erwägungsgrund – worauf die Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht hingewiesen hat – im Italienischen auf Gründe „di interesse pubblico“ (im Französischen „intérêt public“, im Englischen „public reason“, im Spanischen „interés público“, im Portugiesischen „interesse público“) verweist. Da die deutsche Fassung des 19. Erwägungsgrundes auf Gründe der „öffentlichen Ordnung“ verweist, verwendet sie einen zu eng gefassten Begriff, der mit der Bedeutung dieses Ausdrucks in der Mehrheit der Sprachfassungen des fraglichen Rechtsakts nicht im Einklang steht.

117. Die Verfolgung des öffentlichen Interesses obliegt sowohl der Union als auch den Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen.

118. Die Union hat bei der Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeiten außerhalb der Währungspolitik in der Verfolgung des öffentlichen Interesses bereits einige Vorschriften erlassen, die aufgrund ihres Zieles und ihres Inhalts [65], zwar nicht die Regelung der den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels zum Gegenstand haben, gleichwohl aber Auswirkungen auf die Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel haben. Insoweit hat die Kommission die Anti-Geldwäsche-Richtlinie [66] und die Rechtsvorschriften über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden [67], angeführt.

119. Im gleichen Sinne dürfen meines Erachtens die Mitgliedstaaten – wie im vorgenannten 19. Erwägungsgrund anerkannt wird – bei der Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeiten aus Gründen des öffentlichen Interesses Maßnahmen ergreifen, die aufgrund ihres Ziels und Inhalts zwar keine Regelungen der Eigenschaft des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel darstellen, gleichwohl aber das Erlöschen privater oder öffentlicher Verbindlichkeiten dadurch regeln können, dass sie unter bestimmten Bedingungen und innerhalb bestimmter Grenzen die Verwendung von Bargeld zur Tilgung dieser Verbindlichkeiten beschränken. Bei Rechtsvorschriften dieser Art ist – in den im nächsten Abschnitt angegebenen Grenzen – davon auszugehen, dass sie mit dem einheitlichen unionsrechtlichen Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommt, vereinbar sind [68]. Diese Vereinbarkeit ist bereits aus dem Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels abzuleiten, wie er beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts besteht.

120. Diese Auslegung des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels, die sich aus den beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts bestehenden Auslegungselementen ergibt, steht weder im Widerspruch zu der in Abschnitt B der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Systematisierung der Zuständigkeiten der Union noch zu dem dort umrissenen Begriff der ausschließlichen Zuständigkeit der Union.

121. Aus dieser Auslegung ergibt sich nämlich nicht, dass die Mitgliedstaaten die Rechtsetzungsbefugnis hätten, die den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommende Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels zu regeln, ein Begriff, der zur Währungspolitik im weiteren Sinne gehört und daher in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt.

122. Insbesondere stellt der 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 974/98 keine besondere Ermächtigung gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV dar, wie sie in den vorstehenden Nrn. 42 und 43 erörtert worden ist. Abgesehen davon habe ich bei formaler Betrachtung erhebliche Zweifel daran, dass eine solche Ermächtigung in einem Erwägungsgrund eines Rechtsetzungsakts und nicht in einer seiner Vorschriften enthalten sein könnte. Keinesfalls jedoch lässt sich aus diesem Erwägungsgrund ableiten,

65 Vgl. insoweit entsprechend Urteile vom 13. September 2005, Kommission/Rat (C-176/03, EU:C:2005:542, Rn. 41 bis 53), und vom 6. Mai 2014, Kommission/Parlament und Rat (C-43/12, EU:C:2014:298, Rn. 32 bis 42).

66 Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. 2015, L 141, S. 73). Nach Art. 11 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Verpflichteten Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden u. a. im Fall von Personen anwenden, die mit Gütern handeln, bei Abwicklung gelegentlicher Transaktionen in bar in Höhe von 10 000 Euro oder mehr, und zwar unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, ausgeführt wird.

67 Vgl. Verordnung (EU) 2018/1672 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 (ABl. 2018, L 284, S. 6).

68 Ein (jedoch auf dem Stand von 2016 befindliches) Verzeichnis der in den verschiedenen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften dieser Art befindet sich im Dokument des deutschen Bundestags „Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen“; WD 4 – 3000 – 043/16, S. 8 und 9.

dass die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt wären, Vorschriften über die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels zu erlassen. Nationale Rechtsvorschriften, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts eine Regelung der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels darstellten, würden in die ausschließliche Zuständigkeit der Union eingreifen.

123. In diesem Erwägungsgrund wird lediglich auf die Möglichkeit hingewiesen, dass von den Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer nicht der Union übertragenen hoheitlichen Zuständigkeiten – beispielsweise im Bereich des Zivilrechts in Bezug auf die Erfüllung von Verbindlichkeiten oder im Bereich der Organisation ihrer öffentlichen Verwaltung oder im Bereich des Steuerrechts oder im Bereich der Bekämpfung der Kriminalität – erlassene Regelungen mit dem Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommt, in Berührung kommen und in ihn eingreifen können. Als qualifizierter Hinweis für die Auslegung des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels erkennt der 19. Erwägungsgrund an, dass die Mitgliedstaaten den Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels zwar nicht festlegen dürfen, dass aber von ihnen in Ausübung ihrer Befugnisse und unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen, die im nächsten Abschnitt im Einzelnen erörtert werden, erlassene Vorschriften, die die Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel beschränken, mit dem unionsrechtlichen Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, nicht unvereinbar sind.

124. Im Ergebnis folgt aus dem Vorstehenden, dass beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts der Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommt, dahin zu verstehen ist, dass er eine grundsätzliche Pflicht des Gläubigers einer Zahlungsverpflichtung beinhaltet, Banknoten und Münzen anzunehmen, es sei denn, die Vertragsparteien haben in Ausübung ihrer Privatautonomie andere Zahlungsmittel vereinbart oder die von der Union oder einem Mitgliedstaat in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten erlassenen Rechtsvorschriften, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts keine Regelung der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels darstellen, sehen aus Gründen des öffentlichen Interesses Begrenzungen für Zahlungen in Banknoten vor.

125. Der Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels bringt es daher mit sich, dass Euro-Banknoten und Euro-Münzen die gewöhnlichen Zahlungsmittel sind[69]: Sie müssen 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 ist.

### *4. Bedingungen und Grenzen für Beschränkungen bei der Verwendung von Bargeld*

126. Bleibt noch die Frage zu klären, unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen die Union und die Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten Rechtsvorschriften erlassen können, die die Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel beschränken.

127. Als Erstes ergibt sich aus den vorstehenden Nrn. 93 bis 95, dass bei Rechtsvorschriften, die *de iure* oder *de facto* zur vollständigen Abschaffung der Euro-Banknoten führten oder bewirkten, dass die den Euro-Banknoten zugewiesene Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels gegenstandslos wird, davon auszugehen ist, dass sie mit Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV unvereinbar sind.

128. Als Zweites setzt – wie im Wortlaut des 19. Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 974/98 ausdrücklich anerkannt wird – die Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften, die die Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel beschränken, mit dem unionsrechtlichen Begriff der den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommenden Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel voraus, dass diese

69 Wie die deutsche Regierung zutreffend vorgetragen hat, die in der mündlichen Verhandlung die Funktion des Bargelds als „Auffangfunktion“ eingestuft hat.

Vorschriften zum einen aus Gründen des öffentlichen Interesses, die – wie bereits klargestellt [70] – nicht zwingend mit der öffentlichen Ordnung zusammenhängen müssen, beschlossen werden und zum anderen nur erlassen werden dürfen, sofern andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen.

129. Als Drittes müssen meines Erachtens Rechtsvorschriften, die in Ausübung anderer Zuständigkeiten als des Währungsrechts erlassen werden und aus Gründen des öffentlichen Interesses die Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel beschränken, eine im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßige Beschränkung vorsehen.

130. Insoweit sei daran erinnert, dass nach ständiger Rechtsprechung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört. Er verlangt, dass Maßnahmen geeignet sind, die mit den fraglichen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist [71]. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen.

131. Da der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als ein Grundsatz, der die Behörden bei der Ausübung ihrer Befugnisse einschränkt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den getroffenen Maßnahmen und dem verfolgten Ziel verlangt, beeinflusst er sowohl den Inhalt und die Form des Tätigwerdens der Union bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten, wie aus Art. 5 Abs. 4 EUV ausdrücklich hervorgeht, als auch das Tätigwerden der Mitgliedstaaten, wenn es in Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeiten durch das Unionsrecht geregelte Rechtpositionen betrifft oder in diese eingreift [72].

132. Eine Beschränkung der Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel muss daher geeignet sein, das mit den Rechtsvorschriften verfolgte Ziel des öffentlichen Interesses zu erreichen, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

133. Insoweit ist auch festzustellen, dass die Union – wie aus dem im vorstehenden Abschnitt umrissenen Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels ersichtlich ist – nicht in allen Fällen ein absolutes Recht auf Barzahlung vorsieht. Selbst wenn man davon ausginge, dass sich aus dem Unionsrecht ein subjektives Recht auf Verwendung von Bargeld für Zahlungen mit befreiender Wirkung für den Schuldner ergibt, eine These, die insbesondere von der Bundesrepublik Deutschland bestritten wird, wäre dies jedoch – wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat – ein subjektives Recht, das sicherlich nicht zum Katalog der durch das Primärrecht der Union garantierten Grundrechte zu zählen wäre.

70 Vgl. oben, Fn. 64.

71 Vgl. u. a. Urteile vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 46), vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 67 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a. (C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 72).

72 Wie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, in der Maßnahmen geprüft wurden, die ein Mitgliedstaat in Ausübung seiner Zuständigkeiten ergriffen hatte und mit denen zur Verfolgung eines allgemeinen Interesses eine der durch die Verträge garantierten Grundfreiheiten beschränkt wurde. Vgl. nur beispielhaft u. a. Urteile vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn (Transparenz von Vereinigungen) (C-78/18, EU:C:2020:476, Rn. 76), und vom 22. November 2018, Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, Rn. 30 und 36). Zur Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf staatliches Tätigwerden vgl. auch Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:440, Nr. 48 mit zahlreichen Verweisen).

134. Der dem Bargeld zuerkannte Wert, gesetzliches Zahlungsmittel zu sein, kann mit der Ausübung einiger Grundrechte in Verbindung stehen, aber meines Erachtens ist diese Verbindung nur mittelbar. Zwar kann bei der Ausübung einiger mit der Verwendung von Geld zusammenhängenden Grundrechte zweifellos Bargeld verwendet werden, doch ist dessen Verwendung im Allgemeinen nicht erforderlich, um diese Grundrechte auszuüben, deren Ausübung sich nämlich durch Verwendung anderer Formen von Währung oder anderer Zahlungsmittel als Bargeld realisieren lässt[73].

135. Die Verbindung zwischen Bargeld und der Ausübung von Grundrechten wird jedoch in den Fällen unmittelbar, in denen die Verwendung von Bargeld ein Element sozialer Eingliederung ist. Die Verwendung von Währung in einer anderen Form als der physischen des Bargelds setzt nämlich gegenwärtig die Existenz eines Kontos voraus, das die Durchführung von Zahlungsvorgängen ermöglicht und bei einem Kreditinstitut oder einem Finanzinstitut ähnlicher Art eröffnet wird.

136. Auch wenn in der Richtlinie 2014/92[74] anerkannt wurde, dass jeder, der sich in der Union rechtmäßig aufhält, das Recht hat, in jedem Land der Union ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen zu eröffnen – einem Konto, das die Dienstleistung der Ausführung von Zahlungsvorgängen wie Überweisungen und Lastschriften innerhalb der Europäischen Union umfassen muss –, und auch wenn diese Richtlinie ausdrücklich darauf abzielt, kontolose schutzbedürftige Verbraucher zur Teilnahme am Markt für das Privatkundengeschäft der Banken zu ermutigen[75], zeigen jüngste Daten, dass die Zahl der Personen, die noch keinen Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen in der Europäischen Union und in der Eurozone haben, zwar gering, aber nicht unbedeutend ist[76].

137. Für diese schutzbedürftigen Personen ist Bargeld in der Tat die einzige zugängliche Form von Währung und damit das einzige Mittel zur Ausübung ihrer Grundrechte, die mit der Verwendung von Geld verbunden sind.

138. Maßnahmen, die die Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel beschränken, müssen deshalb die Funktion sozialer Eingliederung berücksichtigen, die Bargeld für solche schutzbedürftigen Personen erfüllt, und müssen gewährleisten, dass tatsächlich andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen, wie im 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 974/98 erwähnt wird. Diese Funktion sozialer Eingliederung muss auch bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit solcher

73 So wird z. B. die Funktion der Werterhaltung, die im Allgemeinen mit dem durch Art. 17 der Charta der Grundrechte der Union garantierten Eigentumsrecht verbunden ist, überwiegend durch Geld in nicht physischer Form erfüllt (vgl. die oben in Fn. 40 genannten Daten) und ist nicht notwendigerweise mit Währung in Form von Bargeld verbunden. Dasselbe gilt meines Erachtens für die Ausübung existenzieller Grundrechte wie die Berufsfreiheit oder die Handlungsfreiheit im Allgemeinen. Insoweit trifft es zu, dass in der physischen Form des Bargelds ausgedrückte Währung und nicht Buchgeld oder elektronisches Geld gegenwärtig die einzige Form des Zentralbankgelds in der Union ist und daher nicht dem Insolvenzrisiko des das Konto verwaltenden Instituts ausgesetzt ist. Dieses Risiko, das insbesondere aufgrund der für diese Institute geltenden strengen Regularien konkret als unbedeutend angesehen werden kann, schränkt die Verwendbarkeit anderer Formen von Währung oder anderer Zahlungsmittel für die Ausübung dieser Grundrechte jedoch nicht ein, wie im Übrigen die starke und wachsende Verwendung anderer Formen von Währung als Bargeld bei der Ausübung dieser Grundrechte beweist. Zudem bestehen bei der Verwendung von Bargeld sowohl als Wertaufbewahrungsmittel als auch als Zahlungsmittel Risiken (wie Diebstahl oder Raub), vor allem bei Zahlungen hoher Beträge. Hinsichtlich der Achtung des Privatlebens ist festzustellen, dass es – auch wenn die Verwendung von Bargeld in einigen Fällen aufgrund seiner Anonymität für dieses Recht ein höheres Schutzniveau als andere Zahlungsmittel gewährleisten kann – in einem Sachverhalt wie dem beim vorlegenden Gericht anhängigen jedoch keine Rolle zu spielen scheint, in dem der Behörde, an die der Rundfunkbeitrag zu zahlen ist, die Daten des Beitragsschuldners bereits bekannt sind.

74 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. 2014, L 257, S. 214). Vgl. insbesondere Art. 2 Abs. 2 und Art. 16 sowie die Erwägungsgründe 9, 46 und 48 dieser Richtlinie.

75 Vgl. speziell 46. Erwägungsgrund und die Art. 18 Abs. 4 und 20 Abs. 1 der Richtlinie 2014/92.

76 So ergibt sich aus einer Studie der EZB von 2017 in der Eurozone, dass 3,64 % der Familien keinen Zugang zu Bank-/Finanzdienstleistungen hatten (in Deutschland 0,96 %; vgl. Ampudia, M., Ehrmann, M., „Financial inclusion: what's it worth?", *Working Paper Series* der EZB, Nr. 1990, Januar 2017, vgl. speziell Tabelle 1; das Dokument ist herunterladbar unter https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf). Aus einer anderen Quelle ergibt sich, dass 2016 in der Europäischen Union etwa 36,5 Millionen Personen (davon etwa 850 000 in Deutschland) keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen hatten (unbanked persons). Vgl. https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx.

Maßnahmen berücksichtigt werden. Insbesondere besteht meines Erachtens eine Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, es schutzbedürftigen Personen ohne Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen zu ermöglichen, ihre Verpflichtungen, insbesondere die öffentlich-rechtlicher Art, ohne zusätzliche Belastungen zu erfüllen.

139. In diesem Zusammenhang hat die EZB im Rahmen ihres Anhörungsrechts nach den Art. 127 Abs. 4 und 282 Abs. 5 AEUV und bei Entwürfen für innerstaatliche Rechtsvorschriften nach dem Beschluss 98/415/EG des Rates[77] zuvor die Aufgabe, zu prüfen, ob zur Beschränkung der Verwendung von Bargeld als Zahlungsmittel ergriffene Maßnahmen, die in Ausübung anderer Zuständigkeiten als denen der Union auf dem Gebiet des Währungsrechts erlassen werden, mit den Anforderungen, die sich aus dem im vorstehenden Abschnitt dargelegten unionsrechtlichen Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels ergeben, sowie mit den im vorliegenden Abschnitt dargelegten Bedingungen und Grenzen vereinbar sind. Gegebenenfalls haben anschließend die Kommission – als Hüterin der Verträge – im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren sowie die nationalen Gerichte und der Gerichtshof die Einhaltung dieser Anforderungen, Bedingungen und Grenzen zu gewährleisten.

## *E. Zu den Vorlagefragen*

140. Unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, der in den vorstehenden Abschnitten umrissen worden ist, und der dort dargelegten Erwägungen werde ich jede der vom vorlegenden Gericht zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen beantworten.

### *1. Zur ersten Vorlagefrage*

141. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die ausschließliche Zuständigkeit, die die Union gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV im Bereich der Währungspolitik für diejenigen Mitgliedstaaten hat, deren Währung der Euro ist, einem Rechtsakt eines dieser Mitgliedstaaten entgegensteht, der eine Verpflichtung öffentlicher Stellen des Mitgliedstaats zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten vorsieht.

142. Wie in den Nrn. 23 bis 25 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass das vorlegende Gericht die erste Frage im Zusammenhang mit der Bestimmung in § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG gestellt hat. Es möchte wissen, ob diese Vorschrift des nationalen Rechts, da sie als Regelung der Rechtsfolgen der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels angesehen werden kann, möglicherweise gegen die in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV vorgesehene Zuweisung der ausschließlichen Zuständigkeit für die Währungspolitik an die Union verstößt.

143. Insoweit ergibt sich aus den vorstehenden Nrn. 57 bis 70, dass die gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV der Union zugewiesene ausschließliche Zuständigkeit für die Währungspolitik im Rahmen der für die Schaffung und das Funktionieren der einheitlichen Währung erforderlichen Befugnisse eine normative Dimension für die einheitliche Währung umfasst, welche die Festlegung und Regelung ihres Status und ihrer Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel beinhaltet. Folglich verfügen die Mitgliedstaaten der Eurozone – wie in den vorstehenden Nrn. 90 und 122 festgestellt – gemäß den in den vorstehenden Nrn. 38 bis 44 dargelegten Grundsätzen für die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten insoweit über keine Zuständigkeit und dürfen daher keine Rechtsvorschriften erlassen, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts eine Regelung der Eigenschaft des Euro und insbesondere der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel darstellen.

77 Vgl. im Allgemeinen zur Pflicht der Anhörung der EZB Nrn. 131 ff. der Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache Kommission/EZB (C-11/00, EU:C:2002:556).

144. Konkret ist es Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Bestimmung der genauen Tragweite der nationalen Rechtsvorschriften zuständig ist, zu prüfen, ob § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG eine Regelung darstellt, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts eine Regelung der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels einführt.

145. Insoweit halte ich allerdings folgende Erwägungen für relevant.

146. Es sei daran erinnert, dass nach § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG auf Euro lautende Banknoten das einzige unbeschränkte Zahlungsmittel sind.

147. Daher ist festzustellen, dass der Wortlaut dieser Bestimmung den Wortlaut von Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV nicht lediglich wörtlich übernimmt, sondern von ihm abweicht.

148. Zunächst einmal lässt sich der unionsrechtlichen Bestimmung nicht entnehmen, dass die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels als „unbeschränkt“ einzustufen ist.

149. Außerdem sieht die unionsrechtliche Bestimmung vor, dass Euro-Banknoten die einzigen *Banknoten* sind, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten, während in der nationalen Bestimmung das Konzept zum Ausdruck kommt, dass Euro-Banknoten das einzige Instrument – das einzige Zahlungsmittel[78] – sind, das ein unbeschränktes gesetzliches Zahlungsmittel ist. Dieser Unterschied im Wortlaut der Bestimmungen offenbart einen Unterschied hinsichtlich ihres Zieles. Während die unionsrechtliche Bestimmung – wie oben in den Nrn. 92 ff. festgestellt – im Grunde Garantieziele verfolgt, die der EZB und den nationalen Zentralbanken bei der Ausgabe von Banknoten, die gesetzliches Zahlungsmittel sind, im Grunde ein Monopol garantieren sollen, scheint die nationale Bestimmung dagegen gezielt garantieren zu sollen, dass Euro-Banknoten das einzige unbeschränkte Zahlungsmittel sind.

150. Dies geht im Übrigen ausdrücklich aus den Materialien zur betreffenden nationalen Bestimmung hervor, aus denen sich ergibt, dass das Ziel der Beibehaltung des Hinweises auf den Charakter der Euro-Banknoten als „unbeschränktes“ gesetzliches Zahlungsmittel gerade darin bestand, die Tragweite der unionsrechtlichen Bestimmungen zu ergänzen[79].

151. Der spezielle institutionelle Rahmen des ESZB, in dem die genannte Bestimmung steht, stellt im Unionsrecht eine originäre Rechtsform dar, in der nationale Institutionen – die nationalen Zentralbanken – und ein Organ der Union – die EZB – vereint sind und eng zusammenarbeiten und in der ein anderer Zusammenhang und eine weniger ausgeprägte Unterscheidung zwischen der Rechtsordnung der Union und den nationalen Rechtsordnungen vorherrschen[80]. Die Kommission und die EZB machen geltend, dieser Rahmen könne es vielleicht rechtfertigen, dass unionsrechtliche Bestimmungen in nationalrechtlichen Bestimmungen genau wiedergegeben werden müssten, um die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Sie räumen ein, dass dies eine Ausnahme von dem sich aus der Rechtsprechung ergebenden Grundsatz ist, wonach die Wiedergabe einer in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten direkt anwendbaren unionsrechtlichen Bestimmung im nationalen Recht insoweit

78 Zu den terminologischen Unterschieden im Italienischen (und im Französischen) und im Deutschen vgl. oben, Fn. 6.

79 So ergibt sich aus den Erläuterungen zum Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes (Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG; Deutscher Bundestag, Drucksache 14/673), dass der Hinweis auf den Charakter als „unbeschränktes“ gesetzliches Zahlungsmittel aus Gründen der Rechtsklarheit beibehalten wurde, da eine ausdrückliche Regelung im Gemeinschaftsrecht fehlte (vgl. S. 15, „Zu Artikel 3“ dritter Absatz).

80 Urteil vom 26. Februar 2019, Rimšēvičs und EZB/Lettland (C-202/18 und C-238/18, EU:C:2019:139, Rn. 69).

gegen die Verträge verstößt, als Unsicherheit sowohl über die Rechtsnatur der anwendbaren Vorschriften als auch über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens hervorgerufen werden kann [81]. Es versteht sich, dass eine solche genaue Wiedergabe jedoch keine Zweifel oder Unsicherheiten hinsichtlich der normativen Quelle der Bestimmungen hervorrufen sollte [82].

152. Doch selbst wenn dies im besonderen Rahmen des ESZB zulässig wäre, zeigt sich in Anbetracht des Wortlauts der in Rede stehenden nationalen Bestimmung und der Ausführungen in den vorstehenden Nrn. 147 bis 150, dass diese Bestimmung vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden abschließenden Prüfung keine genaue Wiedergabe unionsrechtlicher Bestimmungen darstellt, sondern dass sie einen eigenen Sinn und Zweck hat, der den unionsrechtlichen Begriff der den Banknoten zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels ergänzen soll [83].

153. Sollte das vorlegende Gericht feststellen, dass dies der Fall ist, wäre davon auszugehen, dass § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG eine Bestimmung darstellt, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts eine Regelung der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels darstellt und nicht anzuwenden ist, da sie in die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik eingreift.

154. Dies vorausgeschickt, halte ich noch den Hinweis für notwendig, dass ich die Auffassung der Kommission teile, nach der die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik einen Mitgliedstaat nicht daran hindert, in Ausübung seiner besonderen Zuständigkeit zur Regelung der Funktionsweise seiner öffentlichen Verwaltung durch Rechtsvorschriften, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts keine Regelung der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel, sondern eine Regelung der Organisation der öffentlichen Verwaltung darstellen, diese Verwaltung zu verpflichten, Barzahlungen der Bürger anzunehmen.

155. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass auf die erste Vorlagefrage des vorlegenden Gerichts zu antworten ist, dass Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV unter Berücksichtigung von Art. 2 Abs. 1 und 6 sowie von Art. 128 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass die der Union übertragene ausschließliche Zuständigkeit für die Währungspolitik im Rahmen der für die Schaffung und das Funktionieren der einheitlichen Währung erforderlichen Befugnisse eine normative Dimension für diese einheitliche Währung umfasst, welche die Festlegung und Regelung des der einheitlichen Währung und insbesondere den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommenden Status und ihrer Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel beinhaltet. Daraus folgt, dass eine von einem Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, erlassene Vorschrift des nationalen Rechts, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts die den Euro-Banknoten zukommende Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels regelt, mit dem Unionsrecht unvereinbar ist und daher unangewendet bleiben muss. Die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik hindert einen Mitgliedstaat nicht daran, in Ausübung seiner besonderen Zuständigkeit zur Regelung der Funktionsweise seiner öffentlichen Verwaltung nationale Rechtsvorschriften zu erlassen, die aufgrund ihres Zieles und ihres Inhalts keine Regelung der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel, sondern eine Regelung der Organisation und Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung darstellen, die diese Verwaltung verpflichtet, Barzahlungen der Bürger anzunehmen.

81 Vgl. insoweit Urteile vom 7. Februar 1973, Kommission/Italien (39/72, EU:C:1973:13, Rn. 16 und 17), und vom 10. Oktober 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, Rn. 9 bis 11).

82 Nach Angaben der Kommission haben in der Vergangenheit die Organe im besonderen Rahmen des ESZB akzeptiert, dass einige unionsrechtliche Bestimmungen in den Satzungen der nationalen Zentralbanken wiedergegeben wurden. Vgl. insoweit den Konvergenzbericht der EZB von Mai 2018, S. 19 (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.de.pdf).

83 Insoweit ist auch zu beachten, dass die EZB – wie die Kommission vorgetragen hat – im Rahmen ihres in der vorstehenden Nr. 139 genannten Rechts auf vorherige Anhörung das BBankG mehrfach geprüft hat, ohne jedoch jemals zur Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels Stellung zu nehmen (vgl. Stellungnahmen CON/99/10 vom 3. September 1999 und CON/2011/92 vom 11. November 2011 und davor die Stellungnahme des Europäischen Währungsinstituts CON/97/10 vom 30. Mai 1997).

*2. Zur zweiten Vorlagefrage*

156. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 der Satzung des ESZB und der EZB sowie in Art. 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98 festgelegte Status der auf Euro lautenden Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel ein Verbot für öffentliche Stellen eines Mitgliedstaats enthält, die Erfüllung einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht mit solchen Banknoten abzulehnen, oder ob das Unionsrecht Raum für Regelungen lässt, die für bestimmte hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten eine Zahlung mit Euro-Banknoten ausschließen.

157. Wie in den Nrn. 26 und 27 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass das vorlegende Gericht die zweite Vorlagefrage in Bezug auf die Bestimmung in § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung des Hessischen Rundfunks gestellt hat. Es möchte nämlich wissen, ob diese Bestimmung, die vorsieht, dass der dem Hessischen Rundfunk geschuldete Rundfunkbeitrag nur mittels Lastschrift, Einzelüberweisung, oder Dauerüberweisung beglichen werden kann und somit die Barzahlung ausschließt, mit dem unionsrechtlichen Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, vereinbar ist.

158. Insoweit stelle ich fest, dass sich aus den vorstehenden Nrn. 99 bis 125 ergibt, dass beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts der Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, einem unionsrechtsspezifischen Begriff des Währungsrechts, dessen Festlegung in die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik fällt, dahin zu verstehen ist, dass er den Gläubiger einer Zahlungspflicht grundsätzlich dazu verpflichtet, Euro-Banknoten anzunehmen, es sei denn, die Vertragsparteien haben in Ausübung ihrer Privatautonomie andere Zahlungsmittel vereinbart oder von der Union oder einem Mitgliedstaat in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten erlassene Rechtsvorschriften, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts keine Regelung der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels darstellen, sehen aus Gründen des öffentlichen Interesses Begrenzungen für Zahlungen in Euro-Banknoten vor.

159. Aus den vorstehenden Nrn. 127 bis 138 ergibt sich ferner, dass die Vereinbarkeit solcher Beschränkungen mit der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels voraussetzt, dass sie nicht *de iure* oder *de facto* zur vollständigen Abschaffung der Euro-Banknoten führen, dass sie aus Gründen des öffentlichen Interesses beschlossen werden und dass andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen. Zudem müssen sie verhältnismäßig sein, so dass sie geeignet sein müssen, das mit den Rechtsvorschriften verfolgte Ziel des öffentlichen Interesses zu erreichen, und nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

160. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, das über alle rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte verfügt, die insoweit für die Durchführung der Prüfung erforderlich sind, auf der Grundlage etwaiger Hinweise des Gerichtshofs festzustellen, ob eine nationale Vorschrift, die Begrenzungen für Zahlungen in Banknoten vorsieht, mit dem Unionsrecht und mit der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel vereinbar ist.

161. Hinsichtlich der Bestimmung in § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung des Hessischen Rundfunks halte ich folgende Erwägungen für relevant.

162. Als Erstes geht weder aus der Vorlageentscheidung noch aus einem anderen Aktenstück hervor, dass die genannte Bestimmung die den Euro-Banknoten zukommende Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels regeln soll und daher in die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik eingreift. Die Bestimmung scheint steuerlicher oder „parafiskalischer“ Art zu sein, da sie die Zahlungsmodalitäten des Rundfunkbeitrags betrifft.

163. Als Zweites ist es nach der genannten Bestimmung zwar absolut unmöglich, den Rundfunkbeitrag in bar an die betreffende regionale Rundfunkanstalt zu zahlen, doch hat sie offenkundig nicht zur Folge, dass die Euro-Banknoten abgeschafft würden, und sieht sie ausdrücklich andere rechtliche Mittel für die Begleichung der fraglichen Geldschuld vor.

164. Als Drittes wird in der Vorlageentscheidung nicht ausdrücklich das Ziel genannt, das mit der in § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung des Hessischen Rundfunks vorgesehenen Maßnahme zur Begrenzung von Zahlungen in Banknoten verfolgt wird. Die Vorlageentscheidung verweist nur auf die Erhebung des Rundfunkbeitrags im Rahmen von „Massenverfahren", wobei die Wahl der Zahlungsmodalitäten auf der Grundlage eines Effizienzbedürfnisses der öffentlichen Verwaltung erfolgt, das auch von der deutschen Regierung in der mündlichen Verhandlung erwähnt worden ist. In der nationalen Akte und in den Erklärungen der Verfahrensbeteiligten vor dem Gerichtshof werden auch die Wirksamkeit der Eintreibung der Steuerschulden und die Bekämpfung der Kriminalität als Gründe genannt.

165. Insoweit bin ich der Ansicht, dass all diese Ziele als Gründe des öffentlichen Interesses eingestuft werden können, die Einschränkungen bei der Verwendung von Bargeld rechtfertigen können.

166. Als Viertes stelle ich in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme fest, dass sie für die Zahlung des Rundfunkbeitrags offenbar einen absoluten und ausnahmslosen Ausschluss von Euro-Banknoten vorsieht. Insoweit geht aus der Akte nicht hervor, dass die Funktion sozialer Eingliederung, die Bargeld für die in den vorstehenden Nrn. 136 bis 138 erwähnten schutzbedürftigen Personen erfüllt, berücksichtigt wird[84].

167. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass die zweite Vorlagefrage des vorlegenden Gerichts dahin zu beantworten ist, dass der in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls Nr. 4 über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank und in Art. 10 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro vorgesehene Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, dahin zu verstehen ist, dass er den Gläubiger einer Zahlungspflicht grundsätzlich dazu verpflichtet, Euro-Banknoten anzunehmen, es sei denn, die Vertragsparteien haben in Ausübung ihrer Privatautonomie andere Zahlungsmittel vereinbart oder von der Union oder einem Mitgliedstaat in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten erlassene Rechtsvorschriften, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts keine Regelung der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels darstellen, sehen aus Gründen des öffentlichen Interesses Begrenzungen für Zahlungen in Euro-Banknoten vor. Solche Beschränkungen sind nur dann mit dem Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, vereinbar, wenn sie nicht *de iure* oder *de facto* zur vollständigen Abschaffung der Euro-Banknoten führen, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Interesses beschlossen werden und wenn andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen. Sie müssen zudem geeignet sein, das verfolgte Ziel des öffentlichen Interesses zu erreichen, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

### *3. Zur dritten Vorlagefrage*

168. Mit seiner dritten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht für den Fall, dass die erste Frage bejaht und die zweite Frage verneint wird, wissen, ob ein im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik erlassener Rechtsakt eines Mitgliedstaats, dessen Währung der Euro ist, angewendet werden kann, soweit und solange die Union von ihrer Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat.

84 Insoweit ist auch festzustellen, dass die Parteien der Ausgangsverfahren offenbar nicht zu dieser Personengruppe gehören, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat. Aus der Akte ergibt sich nicht, dass die Parteien geltend gemacht hätten, dass sie den Rundfunkbeitrag wegen mangelnden Zugangs zu grundlegenden Finanzdienstleistungen nicht bezahlen könnten.

169. In Anbetracht der Antworten auf die erste und die zweite Vorlagefrage erübrigt sich meines Erachtens die Beantwortung dieser Vorlagefrage.

170. Jedenfalls ergibt sich aus den vorstehenden Nrn. 38 bis 44, dass die Mitgliedstaaten in einem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union unabhängig davon, ob die Union ihre Zuständigkeit in diesem Bereich ausgeübt hat oder nicht, keine Befugnisse haben, und daher stellt jede Regelungstätigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich *a priori* einen Verstoß gegen die Verträge dar.

## IV. Ergebnis

171. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) wie folgt zu beantworten:

1. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV ist unter Berücksichtigung von Art. 2 Abs. 1 und 6 sowie von 128 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen, dass die der Union übertragene ausschließliche Zuständigkeit für die Währungspolitik im Rahmen der für die Schaffung und das Funktionieren der einheitlichen Währung erforderlichen Befugnisse eine normative Dimension für diese einheitliche Währung umfasst, welche die Festlegung und Regelung des der einheitlichen Währung und insbesondere den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommenden Status und ihrer Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels beinhaltet. Daraus folgt, dass eine von einem Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, erlassene Vorschrift des nationalen Rechts, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts die den Euro-Banknoten zukommende Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel regelt, mit dem Unionsrecht unvereinbar ist und daher unangewendet bleiben muss.

   Die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Währungspolitik hindert einen Mitgliedstaat nicht daran, in Ausübung seiner besonderen Zuständigkeit zur Regelung der Funktionsweise seiner öffentlichen Verwaltung nationale Rechtsvorschriften zu erlassen, die aufgrund ihres Zieles und ihres Inhalts keine Regelung der den Euro-Banknoten zukommenden Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel, sondern eine Regelung der Organisation und Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung darstellen, die diese Verwaltung verpflichtet, Barzahlungen der Bürger anzunehmen.

2. Der in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls Nr. 4 über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank und in Art. 10 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro vorgesehene Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, ist dahin zu verstehen, dass er den Gläubiger einer Zahlungspflicht grundsätzlich dazu verpflichtet, Euro-Banknoten anzunehmen, es sei denn, die Vertragsparteien haben in Ausübung ihrer Privatautonomie andere Zahlungsmittel vereinbart oder von der Union oder einem Mitgliedstaat in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten erlassene Rechtsvorschriften, die aufgrund ihres Zieles und Inhalts keine Regelung der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels darstellen, sehen aus Gründen des öffentlichen Interesses Begrenzungen für Zahlungen in Euro-Banknoten vor. Solche Beschränkungen sind nur dann mit dem Begriff der Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die Euro-Banknoten zukommt, vereinbar, wenn sie nicht *de iure* oder *de facto* zur vollständigen Abschaffung der Euro-Banknoten führen, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Interesses beschlossen werden und wenn andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen. Sie müssen zudem geeignet sein, das verfolgte Ziel des öffentlichen Interesses zu erreichen, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.