



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Recht auf Barzahlung gegenüber öffentlichen Stellen

Recht auf Barzahlung gegenüber öffentlichen Stellen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 056/24; EU 6 - 3000 - 033/24
Abschluss der Arbeit: 06.08.2024
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen
EU 6: Fachbereich Europa

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Barzahlung gegenüber öffentlichen Stellen nach nationalem Recht	4
3.	Vereinbarkeit von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit Unionsrecht	4
4.	Maßgebliche unionsrechtliche Vorgaben für Ausnahmen von der Annahmepflicht	5

1. Fragestellung

Gebeten wird um die Beantwortung der Frage, ob öffentliche Stellen zur Annahme von Bargeld verpflichtet sind und unter welchen Voraussetzungen eine solche Annahmeverpflichtung von Bargeld nicht besteht. Hierzu wird zunächst die nationale Regelung (hierzu nachfolgend 2.) und deren Vereinbarkeit mit Unionsrecht erläutert (hierzu nachfolgend 3.). Anschließend folgt eine Darstellung der Voraussetzungen für eine unionsrechtskonforme nationale Regelung zum Ausschluss einer Annahmeverpflichtung von Bargeld (hierzu nachfolgend 4.).

2. Barzahlung gegenüber öffentlichen Stellen nach nationalem Recht

Nach § 14 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBankG)¹ sind auf Euro lautende Banknoten das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) verpflichtet diese Vorschrift öffentliche Stellen grundsätzlich zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten. Ausnahmen von dieser Verpflichtung setzen eine Ermächtigung durch ein Bundesgesetz voraus. Insbesondere muss ein Schuldner einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht nach Auffassung des BVerwG selbst bei sogenannten Massenverfahren mit Blick auf den Grundsatz von Treu und Glauben nach § 242 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)² einen generellen Ausschluss der Annahme von Bargeld ohne gesetzliche Grundlage nicht hinnehmen.³

3. Vereinbarkeit von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit Unionsrecht

Das BVerwG hat jedoch in seinem Urteil vom 27. April 2022 entschieden, dass die Regelung des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit dem Unionsrecht unvereinbar und daher nicht anwendbar sei, da die Vorschrift in die ausschließliche Regelungskompetenz der Union im Bereich der Währungspolitik im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Buchst. c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴ eingreife.⁵

Diese Entscheidung beruht auf dem Urteil des vom BVerwG um Vorabentscheidung ersuchten Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Der Gerichtshof hatte am 26. Januar 2021 in den verbundenen Rechtssachen C-422/19 und C-423/19 entschieden, dass Art. 2 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. c, Art. 128 Abs. 1 und Art. 133 AEUV sowie mit Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ESZB und EZB) vom 7. Februar 1992⁶ dem Erlass einer nationalen

1 Gesetz über die Deutsche Bundesbank in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1782), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 247) geändert worden ist.

2 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 16. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 240) geändert worden ist.

3 BVerwG, Urteil vom 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 13.

4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([AEUV](#)), ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 47.

5 BVerwG, Urteil vom 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 15, 17.

6 ABl. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 68 ([konsolidierte Fassung vom 7. Juni 2016](#)).

Vorschrift entgegenstehe, die in Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts die rechtliche Ausgestaltung des Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel determiniere.⁷ Dies folgte der EuGH aus der ausschließlichen Kompetenz der Union im Bereich der Währungspolitik, welche nach Auslegung der vorgenannten EU-Rechtsbestimmungen eine normative Dimension umfasse, die „darauf abzielt, den Status des Euro als einheitliche Währung zu gewährleisten“.⁸

Den Eurostaaten⁹ verbleibe hingegen die Kompetenz, Zahlungsmodalitäten sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts zu regeln.¹⁰ So würde ein Eurostaat durch das Unionsrecht nicht daran gehindert, in Ausübung einer ihm eigenen Zuständigkeit, wie etwa der Organisation seiner öffentlichen Verwaltung, eine Vorschrift zu erlassen, die diese Verwaltung verpflichtet, die Erfüllung der von ihr auferlegten Geldleistungspflichten in bar zu akzeptieren.¹¹ Bei nationalen Regelungen, die die Erfüllungsmöglichkeiten von Zahlungsverpflichtungen durch Euro-Bargeld begrenzen sollen, sei hingegen zu beachten, dass der unionsrechtlich festgelegte Status des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel erfordere, dass jeder Schuldner eine Geldleistungspflicht „in der Regel“ mit Euro-Bargeld erfüllen können muss.¹² Das Unionsrecht stelle folglich keine absolute, aber eine grundsätzliche Pflicht zur Bargeldannahme auf.¹³ Der EuGH hat Vorgaben definiert, die die Eurostaaten bei der Festlegung von Ausnahmen dieser grundsätzlichen Annahmepflicht beachten müssen (siehe näher Ziff. 4).

4. Maßgebliche unionsrechtliche Vorgaben für Ausnahmen von der Annahmepflicht

Wie unter Ziff. 3 dargestellt, ergibt sich aus der unionsrechtlich zu gewährleistenden Verwendung des Euro als einheitliche Währung und seinem Status als gesetzliches Zahlungsmittel lediglich eine grundsätzliche Verpflichtung zur Annahme von Euro-Bargeld zu Zahlungszwecken. Den Eurostaaten steht es daher – unter Beachtung der ausschließlichen Unionskompetenz im

7 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 58, 62. Dass der Gerichtshof an dieser Stelle nur von „Euro-Banknoten“ und nicht von Münzen spricht, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sich die Vorlagefrage auf Euro-Geldscheine beschränkte. Vgl. zum Status sowohl von Euro-Banknoten als auch Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel: EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 61.

8 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 37 f, 43 sowie Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, Ausarbeitung vom 17. Oktober 2023, [EU 6 - 3000 - 044/23](#), S. 4 ff.

9 D. h., den EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.

10 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 56. Vgl. auch *Herresthal*, in: Münchener Kommentar zum HGB, 5. Auflage 2024, Band 6, Teil 1. Recht des Zahlungsverkehrs, A. Das Giroverhältnis Rn. 54.

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

12 Vgl. im Einzelnen EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 45 ff. und Rn. 62 sowie Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, Ausarbeitung vom 17. Oktober 2023, [EU 6 - 3000 - 044/23](#), S. 6, Fn. 11.

13 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 55.

Bereich der Währungspolitik – frei, aus Gründen des öffentlichen Interesses die Annahmepflicht von Euro-Banknoten und Euro-Münzen einzuschränken.¹⁴

Eine nationale Regelung, die die Möglichkeit ausschließt, eine hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht mit Euro-Banknoten zu erfüllen, setzt nach der für die nationalen Gerichte bindenden Entscheidung des EuGH erstens voraus, dass diese Regelung nicht zum Zweck oder zur Folge hat, die rechtliche Ausgestaltung des Status dieser Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel zu determinieren. Zweitens dürfe sie weder rechtlich noch faktisch zu einer Abschaffung dieser Banknoten führen,¹⁵ insbesondere, indem sie die Möglichkeit untergräbt, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen. Drittens müsse sie aus Gründen des öffentlichen Interesses¹⁶ erlassen werden. Viertens müsse die durch diese Regelung bewirkte Beschränkung von Barzahlungen geeignet sein, das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse zu erreichen. Fünftens dürfe sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, insofern nicht überschreiten, als andere rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, um die Geldleistungspflicht zu erfüllen.¹⁷

Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH, dass es zwar den nationalen Gerichten obliegt, die jeweilige nationale Regelung auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen, dass der Gerichtshof insoweit aber sachdienliche Hinweise geben kann.¹⁸ Der EuGH weist in seiner Entscheidung vom 26. Januar 2021 darauf hin, dass es im öffentlichen Interesse liege, dass die Begleichung von Geldschulden gegenüber öffentlichen Stellen dergestalt erfolgen kann, dass diesen keine unangemessenen Kosten entstehen, die sie daran hindern, ihre Leistungen kostengünstiger zu erbringen. Eine Rechtfertigung der Beschränkung von Barzahlungen komme insbesondere in Betracht, wenn die Zahl der Schuldner, bei denen Forderungen einzutreiben sind, sehr hoch seien.¹⁹ Was das Erforderlichkeitskriterium anbelangt, weist der EuGH darauf hin, dass das nationale Gericht insbesondere zu berücksichtigen habe, dass andere rechtliche Zahlungsmittel (Lastschrifteinzug, Überweisung) möglicherweise nicht allen Schuldnern leicht zugänglich seien,

14 Vgl. EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, 59 ff., wo der EuGH als rechtlichen Prüfungsmaßstab Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls über das ESZB und die EZB sowie Art. 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro, ABl. L 139, 11. Mai 1998, S. 1 ([konsolidierte Fassung v. 01.01.2023](#)) zugrunde legt. Siehe auch: Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Nationales „Recht auf Bargeld“ aus unionsrechtlicher Perspektive, Ausarbeitung vom 17. Oktober 2023, [EU 6 - 3000 - 044/23](#), S. 7 f.

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

16 Vgl. den Hinweis des EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 63 ff., wonach der hier in Bezug genommene Erwägungsgrund 19 Verordnung Nr. 974/98 in der deutschen Sprachfassung zwar den engeren Begriff der „öffentlichen Ordnung“ verwende, dass unter Berücksichtigung anderer Sprachfassungen aber der weitere Begriff des öffentlichen Interesses maßgeblich sei.

17 BVerwG, Urteil vom 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 23.

18 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 71 m.w.N.

19 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 72-74. Vgl. auch *Herresthal*, in: Münchener Kommentar zum HGB, 5. Auflage 2024, Band 6, Teil 1. Recht des Zahlungsverkehrs, A. Das Giroverhältnis Rn. 54, wonach vor allem in Massenverfahren deshalb ein öffentliches Interesse an einer für die Verwaltung zweckmäßigen und kostengünstigen unbaren Begleichung der öffentlich-rechtlichen Forderung anzuerkennen sein könne.

„was bedeuten würde, dass für Personen, die keinen Zugang zu diesen Mitteln haben, eine Möglichkeit der Barzahlung vorgesehen werden müsste.“²⁰

Auf dieser Grundlage hat das BVerwG in seinem Urteil vom 27. April 2022 festgestellt, dass das Unionsrecht sowohl eine Kostenersparnis als auch die effiziente Durchsetzung von Zahlungen als Gründe des öffentlichen Interesses ausreichen lasse.²¹ Im konkreten Fall sah es einen Verstoß der in Rede stehenden nationalen Regelung gegen das Unionsrecht aber darin, dass sie die Schuldner, die keinen Zugang zu einem Girokonto erhalten, mangels einer Ausnahmeregelung unverhältnismäßig beeinträchtigt.²²

* * *

20 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, Hessischer Rundfunk, Rn. 76 f.

21 BVerwG, Urteil vom 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 28.

22 BVerwG, Urteil vom 27. April 2022 – 6 C 3/21 –, juris Rn. 32 ff.