

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

26. Januar 2021(\*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Wirtschafts- und Währungspolitik – Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV – Währungspolitik – Ausschließliche Zuständigkeit der Union – Art. 128 Abs. 1 AEUV – Protokoll (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank – Art. 16 Abs. 1 – Begriff ‚gesetzliches Zahlungsmittel‘ – Wirkungen – Pflicht zur Annahme von Euro-Banknoten – Verordnung (EG) Nr. 974/98 – Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Zahlungen mit Euro-Banknoten und -Münzen zu beschränken – Voraussetzungen – Landesrechtliche Regelung, die die Barzahlung des Rundfunkbeitrags an eine öffentlich-rechtliche Landesrundfunkanstalt ausschließt“

In den verbundenen Rechtssachen C-422/19 und C-423/19

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) mit Entscheidungen vom 27. März 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 31. Mai 2019, in den Verfahren

**Johannes Dietrich** (C-422/19),

**Norbert Häring** (C-423/19)

gegen

**Hessischer Rundfunk**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, der Kammerpräsidentin A. Prechal, der Kammerpräsidenten M. Vilaras und N. Piçarra, des Richters T. von Danwitz, der Richterin C. Toader, der Richter M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, C. Lycourgos und P. G. Xuereb (Berichterstatter), der Richterin L. S. Rossi und des Richters I. Jarukaitis,

Generalanwalt: G. Pitruzzella,

Kanzler: D. Dittert, Referatsleiter,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Juni 2020,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Dietrich und Herrn Häring, vertreten durch Rechtsanwalt C. A. Gebauer,
- des Hessischen Rundfunks, vertreten durch H. Kube, Professor der Rechtswissenschaften,
- der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller und S. Eisenberg als Bevollmächtigte,
- der französischen Regierung, vertreten durch E. de Moustier und A. Daly als Bevollmächtigte,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch J. Baquero Cruz und T. Maxian Rusche als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Zentralbank (EZB), vertreten durch M. Rötting, F. Malfrère, C. Kroppenstedt und R. Aragón Plaza als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. September 2020

folgendes

## **Urteil**

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV sowie von Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ABl. 2016, C 202, S. 230, im Folgenden: Protokoll über das ESZB und die EZB) und Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro (ABl. 1998, L 139, S. 1).
- 2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen Herrn Johannes Dietrich (Rechtssache C-422/19) bzw. Herrn Norbert Häring (Rechtssache C-423/19) und dem Hessischen Rundfunk (der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt des Landes Hessen, Deutschland) über die Zahlung des dem Hessischen Rundfunk geschuldeten Rundfunkbeitrags.

### **Rechtlicher Rahmen**

#### ***Unionsrecht***

##### *Protokoll über das ESZB und die EZB*

- 3 Art. 16 Abs. 1 des Protokolls über das ESZB und die EZB hat folgenden Wortlaut:

„Nach Artikel 128 Absatz 1 des [AEU-]Vertrags hat der [Rat der Europäischen Zentralbank] das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen. Die [Europäische Zentralbank (EZB)] und die nationalen Zentralbanken sind zur Ausgabe dieser Banknoten berechtigt. Die von der EZB und den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Banknoten sind die einzigen Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten.“

*Verordnung Nr. 974/98*

- 4 Der 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 974/98 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.“

- 5 Art. 10 dieser Verordnung bestimmt:

„Vom 1. Januar 2002 an setzen die EZB und die Zentralbanken der teilnehmenden Mitgliedstaaten auf Euro lautende Banknoten in Umlauf. Unbeschadet des Artikels 15 haben diese auf Euro lautenden Banknoten als einzige in allen diesen Mitgliedstaaten die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels.“

- 6 In Art. 11 der Verordnung heißt es:

„Vom 1. Januar 2002 an geben die teilnehmenden Mitgliedstaaten Münzen aus, die auf Euro oder Cent lauten und den Bezeichnungen und technischen Merkmalen entsprechen, die der Rat nach Artikel [128] Absatz 2 Satz 2 [AEUV] festlegen kann. Unbeschadet des Artikels 15 haben diese Münzen als einzige in allen diesen 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.“

*Empfehlung 2010/191/EU*

- 7 Die Erwägungsgründe 1 bis 4 der Empfehlung 2010/191/EU der Kommission vom 22. März 2010 über den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel (ABl. 2010, L 83, S. 70) lauten:

„(1) In Artikel 128 [AEUV] ist im Kapitel über die Währungspolitik festgelegt, dass Euro-Banknoten den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels haben. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c [AEUV] hat die Union ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (,die teilnehmenden Mitgliedstaaten‘).

(2) Nach Artikel 11 der Verordnung ... Nr. 974/98 ... haben Euro-Münzen in den teilnehmenden Mitgliedstaaten als einzige Münzen den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels.

- (3) Zurzeit besteht im Eurogebiet eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf den Geltungsbereich des gesetzlichen Zahlungsmittels und dessen Auswirkungen.
- (4) Diese Empfehlung stützt sich auf die wichtigsten Schlussfolgerungen aus einem Bericht, der von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Finanzministerien und nationalen Zentralbanken des Eurogebiets ausgearbeitet wurde.“

8 Die Nrn. 1 bis 4 dieser Empfehlung sehen vor:

„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.

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

Die Annahme von Euro-Banknoten und -Münzen als Zahlungsmittel bei Einzelhandels-transaktionen 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.“

***Deutsches Recht***

- 9 § 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1992 (BGBl. 1992 I S. 1782), geändert durch Gesetz vom 4. Juli 2013 (BGBl. 2013 I S. 1981) (im Folgenden: BBankG), 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. ...“

- 10 § 2 Abs. 1 des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags vom 15. bis 21. Dezember 2010 in der Fassung des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, dem das Land Hessen (Deutschland) mit Gesetz vom 23. August 2011 (GVBl. I 2011 S. 382) zugestimmt hat (im Folgenden: RBStV), lautet:

„Im privaten Bereich ist für jede Wohnung von deren Inhaber (Beitragsschuldner) ein Rundfunkbeitrag zu entrichten.“

- 11 § 7 Abs. 3 RBStV lautet:

„Der Rundfunkbeitrag ist monatlich geschuldet. Er ist in der Mitte eines Dreimonatszeitraums für jeweils drei Monate zu leisten.“

- 12 § 9 Abs. 2 RBStV sieht vor:

„Die zuständige Landesrundfunkanstalt wird ermächtigt, Einzelheiten des Verfahrens

...

2. zur Leistung des Rundfunkbeitrags, zur Befreiung von der Rundfunkbeitragspflicht oder zu deren Ermäßigung,

...

durch Satzung zu regeln. ...“

- 13 In § 10 RBStV heißt es:

„...“

(2) Der Rundfunkbeitrag ist an die zuständige Landesrundfunkanstalt als Schickschuld zu entrichten. ...

...

(5) Rückständige Rundfunkbeiträge werden durch die zuständige Landesrundfunkanstalt festgesetzt. ...“

- 14 § 10 Abs. 2 der auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 RBStV erlassenen Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge vom 5. Dezember 2012 (im Folgenden: Beitragssatzung) lautet:

„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.“

### **Ausgangsrechtsstreitigkeiten und Vorlagefragen**

- 15 Herr Dietrich und Herr Häring sind jeweils Inhaber einer Wohnung, die sich im Bereich des Hessischen Rundfunks befindet. Sie boten diesem an, den nach § 2 Abs. 1 RBStV für das zweite Quartal 2015 bzw. das erste Quartal 2016 geschuldeten Rundfunkbeitrag in bar zu entrichten.
- 16 Der Hessische Rundfunk lehnte dieses Angebot mit der Begründung ab, dass der Rundfunkbeitrag gemäß § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung nicht in bar, sondern nur durch Lastschrifteinzug, Einzelüberweisung oder Dauerüberweisung entrichtet werden könne. Er sandte Herrn Dietrich und Herrn Häring Zahlungsbescheide, mit denen ihre rückständigen Rundfunkbeiträge sowie ein Säumniszuschlag festgesetzt wurden.
- 17 Die Kläger der Ausgangsverfahren erhoben Anfechtungsklagen gegen diese Zahlungsbescheide. Mit Urteilen vom 31. Oktober 2016 wies das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Deutschland) ihre Klagen ab. Mit Urteilen vom 13. Februar 2018 wies der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Deutschland) ihre Berufungen gegen diese Urteile zurück.
- 18 Hiergegen legten die Kläger der Ausgangsverfahren beim vorlegenden Gericht, dem Bundesverwaltungsgericht (Deutschland), jeweils Revision ein. In Rahmen ihrer Revisionen machen sie 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 Beteiligten oder aufgrund einer bundesgesetzlichen bzw. unionsrechtlichen Ermächtigung eingeschränkt werden. Gründe der Praktikabilität hingegen, wie etwa im vorliegenden Fall die große Zahl der Beitragszahler, könnten diese Pflicht nicht entfallen lassen.
- 19 Das vorliegende Gericht hebt zunächst hervor, dass die Revisionen nach innerstaatlichem Recht Erfolg hätten. Hierzu führt es aus, dass der sich aus der Beitragssatzung ergebende Ausschluss der Möglichkeit, den Rundfunkbeitrag mit Euro-Banknoten zu zahlen, gegen eine höherrangige Bestimmung des Bundesrechts verstoße, nämlich § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG. Systematische Erwägungen und vor allem die Entstehungsgeschichte sowie der Sinn und Zweck dieser Vorschrift sprächen nämlich für eine Auslegung dahin gehend, dass die Vorschrift öffentliche Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten verpflichte. Von dieser Pflicht gebe es nach deutschem Bundesrecht auch im Rahmen von Massenverfahren wie der Erhebung des in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rundfunkbeitrags keine Ausnahme. Anhaltspunkte dafür, dass die Möglichkeit, den Rundfunkbeitrag bar zu zahlen, die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung der Rundfunkanstalten gefährden könnte, seien nicht erkennbar.

- 20 Vor diesem Hintergrund ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass die Ausgangsrechtsstreitigkeiten drei Fragen aufwerfen, die eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs erforderten.
- 21 Erstens sei zu klären, ob § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit der ausschließlichen Zuständigkeit, die die Union gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten habe, deren Währung der Euro sei, in Einklang stehe, angesichts dessen, dass nach Art. 2 Abs. 1 AEUV nur die Union in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen könne.
- 22 Insoweit führt das vorlegende Gericht aus, der AEU-Vertrag enthalte, wie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgehe, keine Definition des Begriffs „Währungspolitik“. Es könne nicht darüber entscheiden, ob sich die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik auf die Regelung der Rechtsfolgen erstrecke, die mit dem Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel verbunden seien, wie insbesondere die Bestimmung einer Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Annahme solcher Banknoten.
- 23 Zu bedenken sei, dass die Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten nicht das Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität betreffe und keinen unmittelbaren Bezug zu den im Primärrecht aufgeführten Mitteln zur Erreichung dieses Ziels aufweise. Insbesondere werde durch diese Verpflichtung das der EZB und den nationalen Zentralbanken in Art. 128 Abs. 1 AEUV eingeräumte Recht zur Ausgabe von Euro-Banknoten nicht eingeschränkt oder modifiziert. Allerdings lasse die Rechtsprechung des Gerichtshofs Raum für die Annahme, dass Regelungen, die die Wirkungen des Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel und damit die Funktionsfähigkeit des Geldverkehrs betreffen, dem Bereich der Währungspolitik zuzuordnen seien. Zudem erscheine es nicht ausgeschlossen, dass ein derartiger Rechtsakt als Maßnahme, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sei, auf Art. 133 AEUV gestützt werden und daher gemäß Art. 2 Abs. 1 und 6 AEUV als in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallend angesehen werden könnte.
- 24 Zweitens hebt das vorlegende Gericht hervor, dass die Frage, ob ein nationaler Gesetzgeber in Anbetracht der ausschließlichen Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro sei, zum Erlass einer Vorschrift wie § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG befugt sei, sich dann nicht stelle, wenn es den öffentlichen Stellen eines Mitgliedstaats bereits nach dem Unionsrecht untersagt sei, die Erfüllung einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht mit Euro-Banknoten abzulehnen. In diesem Fall wäre § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung unionsrechtswidrig.
- 25 Insoweit weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass nach 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 Euro-Banknoten die einzigen Banknoten seien, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gälten. Indessen lasse sich ein Annahmezwang für Euro-Banknoten nicht ohne Weiteres aus dem Begriff „gesetzliches Zahlungsmittel“ herleiten, der weder im AEU-Vertrag noch im Protokoll über das ESZB und die EZB noch in der Verordnung Nr. 974/98 definiert werde. Der 19. Erwägungsgrund dieser Verordnung deute lediglich darauf hin, dass Beschränkungen der Möglichkeit der Barzahlung nach Ansicht des Unionsgesetzgebers nicht ohne Weiteres den Status des Euro-Bargeldes als gesetzliches Zahlungsmittel berührten.

- 26 Das vorliegende Gericht weist ferner darauf hin, dass Nr. 1 („Allgemeine Definition des Begriffs gesetzliches Zahlungsmittel“) der Empfehlung 2010/191 vorsehe, dass der Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen u. a. ihre „verpflichtende Annahme“ durch den Empfänger einer Zahlungsverpflichtung beinhalten sollte. Allerdings seien Empfehlungen der Organe nach Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht verbindlich, so dass unklar sei, welche Bedeutung dieser Empfehlung zukomme.
- 27 Drittens ist das vorliegende Gericht der Ansicht, dass die Antwort auf die Frage, ob der deutsche Gesetzgeber in Anbetracht der ausschließlichen Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro sei, zum Erlass von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG befugt gewesen sei, für die Ausgangsrechtsstreitigkeiten auch dann nicht entscheidungserheblich sei, wenn eine nationale Regelung, die eine Verpflichtung zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten vorsehe, angewandt werden könne, soweit die Union ihre ausschließliche Zuständigkeit nicht ausgeübt habe. Das vorliegende Gericht ist jedoch der Auffassung, dass es anhand der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht beurteilen könne, ob dies der Fall sei.
- 28 Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsgericht beschlossen, die 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 des Protokolls über das ESZB und die EZB sowie 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, 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?

## **Zu den Vorlagefragen**

### ***Zur ersten und zur dritten Frage***

- 29 Mit seiner ersten und seiner dritten Frage, die gemeinsam zu beantworten sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob Art. 2 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV dahin auszulegen ist, dass er unabhängig davon, ob die Union ihre ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren

Währung der Euro ist, ausgeübt hat, einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die öffentliche Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten verpflichtet.

- 30 Einleitend ist festzustellen, dass die Europäische Kommission, der Hessische Rundfunk und die EZB in ihren schriftlichen Erklärungen die vom vorlegenden Gericht dargelegte Auslegung von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG in dem Sinne, dass diese Vorschrift öffentliche Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten verpflichte, in Zweifel gezogen haben. Diese Auslegung entferne sich nämlich vom Wortlaut der Vorschrift, die lediglich vorsehe, dass auf Euro lautende Banknoten das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel seien.
- 31 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof in Bezug auf die Auslegung von Bestimmungen des nationalen Rechts grundsätzlich gehalten ist, die sich aus der Vorlageentscheidung ergebenden rechtlichen Würdigungen zugrunde zu legen. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Gerichtshof nämlich nicht befugt, das innerstaatliche Recht eines Mitgliedstaats auszulegen (Urteil vom 17. Dezember 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin [Auslieferung an die Ukraine], C-398/19, EU:C:2020:1032, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 32 Unter diesen Umständen ist die erste Vorlagefrage ausgehend von der Prämisse zu beantworten, dass § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG öffentliche Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten verpflichtet.
- 33 Im Hinblick darauf ist festzustellen, 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.
- 34 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der AEU-Vertrag keine genaue Definition des Begriffs „Währungspolitik“ enthält, sondern in seinen Bestimmungen zu dieser Politik zugleich deren Ziele und die Mittel festlegt, über die das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) zur ihrer Ausführung verfügt (Urteil vom 11. Dezember 2018, Weiss u. a., C-493/17, EU:C:2018:1000, Rn. 50 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 35 In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Währungspolitik in Titel VIII („Die Wirtschafts- und Währungspolitik“) des Dritten Teils dieses Vertrags enthalten sind.
- 36 Art. 119 AEUV, der am Anfang dieses Titels steht, bestimmt in Abs. 1, dass die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union nach Maßgabe der Verträge die Einführung einer Wirtschaftspolitik umfasst, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist. Nach Abs. 2 dieses Artikels umfasst diese Tätigkeit eine einheitliche Währung, den Euro, sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik, die beide vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Ziels die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen sollen.

- 37 Wie der Generalanwalt in Nr. 59 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ergibt sich also aus Art. 119 Abs. 2 AEUV, dass die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Union drei Elemente umfasst, nämlich eine einheitliche Währung, den Euro, die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geldpolitik sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Wechselkurspolitik.
- 38 Demzufolge beschränkt sich der Begriff „Währungspolitik“ nicht auf die operative Ausführung dieser Politik, die gemäß Art. 127 Abs. 2 erster Gedankenstrich AEUV eine der grundlegenden Aufgaben des ESZB darstellt, sondern beinhaltet auch eine normative Dimension, die darauf abzielt, den Status des Euro als einheitliche Währung zu gewährleisten.
- 39 Für eine solche Auslegung des Begriffs „Währungspolitik“ spricht auch das in Art. 127 Abs. 1 und Art. 282 Abs. 2 AEUV genannte vorrangige Ziel der Währungspolitik, nämlich die Gewährleistung der Preisstabilität. Wie der Generalanwalt in Nr. 66 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, würde nämlich, wenn der Status des Euro als einheitliche Währung in den Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, unterschiedlich verstanden werden und unterschiedlichen Regelungen unterliegen könnte, die Einheitlichkeit der einheitlichen Währung in Frage gestellt und damit das Ziel der Wahrung der Preisstabilität ernsthaft gefährdet.
- 40 Diese Auslegung des Begriffs „Währungspolitik“ wird außerdem durch den Gehalt der Art. 128 und 133 AEUV gestützt, die in Titel VIII Kapitel 2 des Dritten Teils des AEU-Vertrags enthalten sind und als Bestimmungen des Währungsrechts betrachtet werden können, die mit dem Status des Euro als einheitliche Währung zusammenhängen.
- 41 Was Art. 128 AEUV anbelangt, so stellt dieser Artikel durch die Bestimmungen in seinem Abs. 1, dass die EZB das ausschließliche Recht hat, die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen, dass die EZB und die nationalen Zentralbanken zur Ausgabe dieser Banknoten berechtigt sind und dass die dementsprechend ausgegebenen Banknoten die einzigen Banknoten sind, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten, Regeln für die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union auf und verankert im Zusammenspiel mit Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls über das ESZB und die EZB im Primärrecht den Status dieser Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel. Darüber hinaus legt dieser Artikel durch die Regelung in seinem Abs. 2, dass die Mitgliedstaaten das Recht zur Ausgabe von Euro-Münzen haben, wobei der Umfang dieser Ausgabe der Genehmigung durch die EZB bedarf, auch Regeln für die Ausgabe von Euro-Münzen fest.
- 42 Art. 133 AEUV ermächtigt seinerseits den Unionsgesetzgeber – unbeschadet der Befugnisse der EZB – zum Erlass der sekundärrechtlichen Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind.
- 43 Somit sind Art. 128 Abs. 1 und Art. 133 AEUV, wie der Generalanwalt in den Nrn. 64 bis 66 seiner Schlussanträge der Sache nach ausgeführt hat, die Grundlage für die Einheitlichkeit des Euro und stellen eine Vorbedingung für die wirksame Durchführung der Währungspolitik der Union dar.
- 44 Zum einen verbürgt Art. 128 Abs. 1 AEUV nämlich ebenso wie Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls über das ESZB und die EZB dadurch, dass er nur den von der EZB und

den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Euro-Banknoten den Status eines „gesetzlichen Zahlungsmittels“ zuerkennt, den offiziellen Charakter dieser Banknoten im Euro-Währungsgebiet, indem er ausschließt, dass auch andere Banknoten diesen Charakter aufweisen können.

- 45 Da Art. 128 Abs. 1 AEUV für die Ermittlung des Sinnes und der Tragweite des in ihm enthaltenen Begriffs „gesetzliches Zahlungsmittel“ nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, handelt es sich hierbei um einen unionsrechtlichen Begriff, der in der gesamten Union autonom und einheitlich auszulegen ist, wobei nicht nur der Wortlaut der Bestimmungen, in denen er vorkommt, sondern auch der Kontext dieser Bestimmungen und das mit ihnen verfolgte Ziel zu berücksichtigen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2020, AFMB, C-610/18, EU:C:2020:565, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 46 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff des auf eine bestimmte Währungseinheit lautenden „gesetzlichen Zahlungsmittels“ nach dem üblichen Wortsinn bedeutet, dass es im Allgemeinen nicht abgelehnt werden kann, dass dieses Zahlungsmittel zur Begleichung einer auf diese Währungseinheit lautenden Schuld zum Nennwert mit befreiender Wirkung verwendet wird.
- 47 Diese Auslegung nach dem üblichen Wortsinn wird durch die Empfehlung 2010/191 gestützt, die speziell den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel betrifft, wozu anzumerken ist, dass der Status der Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel in Art. 11 der Verordnung Nr. 974/98 verankert wurde.
- 48 Gemäß Art. 288 Abs. 5 AEUV sind Empfehlungen zwar nicht dazu bestimmt, Bindungswirkung zu entfalten, und vermögen keine Rechte zu begründen, auf die sich Einzelpersonen vor einem nationalen Gericht berufen könnten. Gleichwohl zählen sie zu den Rechtsakten der Union, so dass der Gerichtshof sie berücksichtigen kann, wenn sie für die Auslegung der maßgeblichen Bestimmungen des Unionsrechts nützliche Hinweise liefern.
- 49 Nr. 1 der Empfehlung 2010/191 enthält, wie aus ihrer Überschrift hervorgeht, die allgemeine Definition des Begriffs „gesetzliches Zahlungsmittel“ und bestimmt, dass im Fall einer Zahlungsverpflichtung der Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel erstens die verpflichtende Annahme dieser Banknoten und Münzen, zweitens deren Annahme zum vollen Nennwert und drittens die dadurch bewirkte Entlastung von der Zahlungsverpflichtung beinhalten sollte. Somit bekräftigt Nr. 1 der Empfehlung 2010/191, dass dieser Begriff des „gesetzlichen Zahlungsmittels“ u. a. eine grundsätzliche Verpflichtung zur Annahme von Euro-Banknoten und -Münzen zu Zahlungszwecken beinhaltet.
- 50 Zum anderen spiegelt Art. 133 AEUV – die Nachfolgevorschrift von Art. 123 Abs. 4 EG, der seinerseits auf Art. 109l Abs. 4 des EG-Vertrags folgte – insofern, als er den Unionsgesetzgeber zum Erlass der für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlichen Maßnahmen ermächtigt, das Erfordernis wider, für alle Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, einheitliche Grundsätze festzulegen, um das Gesamtinteresse der Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro als einheitliche Währung zu wahren und damit, wie in Rn. 39 des vorliegenden Urteils ausgeführt, zur Verfolgung des vorrangigen

Ziels der Währungspolitik der Union beizutragen, nämlich die Preisstabilität zu gewährleisten.

- 51 Daraus folgt, dass die ursprünglich in Art. 109I Abs. 4 des EG-Vertrags, dann in Art. 123 Abs. 4 EG vorgesehene und nunmehr in Art. 133 AEUV verankerte Zuständigkeit allein den Unionsgesetzgeber ermächtigt, die rechtliche Ausgestaltung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel, der den Euro-Banknoten durch Art. 128 Abs. 1 AEUV und Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls über das ESZB und die EZB sowie den Euro-Münzen durch Art. 11 der Verordnung Nr. 974/98 zuerkannt wird, zu präzisieren, soweit sich dies für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung als erforderlich erweist.
- 52 Gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV schließt eine solche ausschließliche Zuständigkeit jede Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich aus, es sei denn, sie handeln aufgrund einer Ermächtigung durch die Union oder zur Durchführung von Rechtsakten der Union.
- 53 In diesem Zusammenhang ist, um näher auf die dritte Frage einzugehen, klarzustellen, dass selbst dann, wenn die Union ihre ausschließliche Zuständigkeit nicht ausgeübt haben sollte, dieser Umstand allein es nicht rechtfertigen könnte, dass ein Mitgliedstaat eine in diese Zuständigkeit fallende Bestimmung erlässt oder beibehält.
- 54 Wie der Generalanwalt in Nr. 39 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, tritt nämlich, wenn der Union eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen wird, der Verlust der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unmittelbar ein, und anders als im Fall von Bereichen, für die eine geteilte Zuständigkeit besteht, ist es für diesen Verlust unerheblich, ob die Union ihre eigene Zuständigkeit ausgeübt hat oder nicht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Mai 1981, Kommission/Vereinigtes Königreich, 804/79, EU:C:1981:93, Rn. 20).
- 55 Allerdings kann zum einen nicht davon ausgegangen werden, dass es für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung im Sinne von Art. 133 AEUV und spezieller für die in Art. 128 Abs. 1 AEUV sowie Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls über das ESZB und die EZB vorgesehene Verankerung des Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel erforderlich ist, eine absolute Verpflichtung zur Annahme dieser Banknoten als Zahlungsmittel zu statuieren. Aus den Klarstellungen in den Rn. 46 bis 49 des vorliegenden Urteils ergibt sich nämlich, dass dieser Status als gesetzliches Zahlungsmittel nicht etwa eine absolute, sondern nur eine grundsätzliche Annahme von Euro-Banknoten als Zahlungsmittel erfordert. Zum anderen ist es für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung und spezieller für die Wahrung der Wirksamkeit des Status des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel auch nicht erforderlich, dass der Unionsgesetzgeber die Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Verpflichtung erschöpfend und einheitlich festlegt, sofern die Möglichkeit für jeden Schuldner, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, gewährleistet ist.
- 56 Daraus folgt, dass die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik, wie der Generalanwalt in Nr. 98 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, für die Regelung der Modalitäten der Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Rechts gilt, sofern insbesondere gewährleistet ist, dass eine solche Regelung nicht den Grundsatz berührt, dass es in der Regel möglich sein muss, eine Geldleistungspflicht mit Euro-Bargeld zu erfüllen. Somit hindert diese ausschließliche Zuständigkeit einen Mitgliedstaat nicht daran, in Ausübung seiner eigenen Befug-

nisse, wie etwa der Organisation seiner öffentlichen Verwaltung, eine Maßnahme zu erlassen, die diese Verwaltung zur Annahme von Barzahlungen seitens der Bürger verpflichtet oder auch, wie im Rahmen der zweiten Frage in Betracht gezogen wird, aus einem Grund des öffentlichen Interesses eine Ausnahme von dieser Verpflichtung für hoheitlich auferlegte Zahlungen einführt, vorausgesetzt, es werden bestimmte Bedingungen eingehalten, die weiter unten bei der Prüfung jener Frage näher bestimmt werden.

- 57 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Auslegung des nationalen Rechts zuständig ist, zu prüfen, ob § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG in Anbetracht seines Ziels und seines Inhalts als eine Maßnahme der in der vorstehenden Randnummer beschriebenen Art zu verstehen ist, die im Rahmen der eigenen Befugnisse der Mitgliedstaaten erlassen wurde.
- 58 Nach alledem ist auf die erste und die dritte Vorlagefrage zu antworten, 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 über das ESZB und die EZB dahin auszulegen ist, dass er unabhängig davon, ob die Union ihre ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ausgeübt hat, einen Mitgliedstaat daran hindert, eine Vorschrift zu erlassen, die in Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts die rechtliche Ausgestaltung des Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel determiniert. Hingegen hindert er einen Mitgliedstaat nicht daran, 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.

### *Zur zweiten Frage*

- 59 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob 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 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die die Möglichkeit ausschließt, eine hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht in bar zu erfüllen.
- 60 Die Beantwortung dieser Frage ist wohlgemerkt nur für den Fall erforderlich, dass das vorlegende Gericht aufgrund der Antwort des Gerichtshofs auf die erste und die dritte Frage zu dem Schluss gelangt, dass § 14 Abs. 1 BBankG in der in Rn. 32 des vorliegenden Urteils dargelegten Auslegung nicht mit der ausschließlichen währungspolitischen Zuständigkeit der Union für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, vereinbar ist und der Beklagte der Ausgangsverfahren daher zum Erlass von § 10 Abs. 2 der Beitragsatzung berechtigt war.
- 61 Insoweit ist festzustellen, dass der Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel nicht nur im Primärrecht, nämlich in Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV sowie nahezu wortgleich in Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls über das ESZB und die EZB, sondern auch im Sekundärrecht, nämlich in Art. 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98, verankert ist. Zudem werden zwar im AEU-Vertrag nur die Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel bezeichnet, doch verleiht Art. 11 Satz 2 dieser Verordnung, wie in Rn. 47 des vorliegenden Urteils festgestellt, auch den Euro-Münzen die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels.

- 62 Wenngleich der Wortlaut der Bestimmungen, deren Auslegung im Rahmen der zweiten Frage erbeten wird, dem Erlass einer nationalen Vorschrift entgegensteht, die die rechtliche oder faktische Abschaffung des Euro-Bargelds bezweckt oder bewirkt, indem sie insbesondere die Möglichkeit untergräbt, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, lässt sich allein anhand dieses Wortlauts nicht feststellen, ob eine nationale Vorschrift, die lediglich die Verwendung von Bargeld zur Erfüllung einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht einschränkt, ebenfalls gegen das Unionsrecht verstieße.
- 63 Hinsichtlich des Kontextes dieser Bestimmungen ist darauf hinzuweisen, dass im 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 974/98 ausgeführt wird, dass 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 sind, sofern andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen.
- 64 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Erwägungsgründe eines Unionsrechtsakts zwar rechtlich nicht verbindlich sind und weder herangezogen werden können, um von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts abzuweichen, noch, um diese Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht, gleichwohl aber deren Inhalt präzisieren können, da sie ein wichtiges Auslegungselement sind, das den Willen des Gesetzgebers erhellen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2019, Puppink u. a./Kommission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, Rn. 75 und 76 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 65 Was speziell die im 19. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 974/98 enthaltene Bezugnahme auf „Gründe der öffentlichen Ordnung“ betrifft, ist festzustellen, dass einige Sprachfassungen dieses Erwägungsgrundes, wie etwa die deutsche, den Ausdruck „Gründe der öffentlichen Ordnung“ verwenden, andere Sprachfassungen, wie etwa die englische oder die französische, hingegen den Ausdruck „Gründe des öffentlichen Interesses“. Die in einer der Sprachfassungen einer Vorschrift des Unionsrechts verwendete Formulierung kann aber nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden oder insoweit Vorrang vor den anderen Sprachfassungen beanspruchen. Im Fall einer solchen Abweichung muss die fragliche Vorschrift daher nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Juli 2020, Naturschutzbund Deutschland – Landesverband Schleswig-Holstein, C-297/19, EU:C:2020:533, Rn. 43).
- 66 Da Beschränkungen von Zahlungen mit Euro-Banknoten und -Münzen in der Praxis ebenso gut aus Gründen der öffentlichen Ordnung, die die Sicherheit oder die Bekämpfung der Kriminalität betreffen, wie aufgrund des öffentlichen Interesses an einer effizienten Organisation des Zahlungsverkehrs in der Gesellschaft gerechtfertigt sein können, ist es zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der Ausnahmegründe in allen Mitgliedstaaten angezeigt, den Ausdruck mit der weiteren Bedeutung zugrunde zu legen, nämlich den der „Gründe des öffentlichen Interesses“.

- 67 Unter diesen Umständen sind Art. 10 Satz 2 und Art. 11 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98 im Licht des 19. Erwägungsgrundes dieser Verordnung so zu verstehen, dass einerseits die Eigenschaft der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel grundsätzlich eine Verpflichtung zur Annahme dieser Banknoten und Münzen impliziert, andererseits aber diese Verpflichtung von den Mitgliedstaaten grundsätzlich aus Gründen des öffentlichen Interesses eingeschränkt werden kann.
- 68 Wie der Generalanwalt in Nr. 129 seiner Schlussanträge ausgeführt und die Mehrheit der Beteiligten, die Erklärungen eingereicht haben, hervorgehoben hat, müssen solche Beschränkungen im Hinblick auf das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse verhältnismäßig sein.
- 69 In Anbetracht der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten dadurch, dass sie in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse solche Beschränkungen einführen, die unionsrechtlich anerkannte Möglichkeit begrenzen, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit Euro-Banknoten und -Münzen zu erfüllen, müssen sie nämlich sicherstellen, dass die von ihnen getroffenen Maßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts zählt.
- 70 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die fraglichen Maßnahmen zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sind und nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Juli 2019, Spiegel Online, C-516/17, EU:C:2019:625, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 71 Im vorliegenden Fall ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren fragliche Regelung den in den Rn. 68 bis 70 des vorliegenden Urteils genannten Bedingungen genügt. Jedoch kann der Gerichtshof einem nationalen Gericht auf dessen Vorabentscheidungsersuchen hin gegebenenfalls sachdienliche Hinweise für seine Entscheidung geben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Mai 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego, C-614/17, EU:C:2019:344, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 72 Was die Gründe des öffentlichen Interesses anbelangt, die geltend gemacht werden, um den Ausschluss der Barzahlung des Rundfunkbeitrags durch die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung zu rechtfertigen, so hat der Hessische Rundfunk in seinen schriftlichen Erklärungen hervorgehoben, dass die Pflicht zur bargeldlosen Zahlung des Rundfunkbeitrags angesichts der ca. 46 Mio. Beitragspflichtigen in Deutschland darauf abziele, den tatsächlichen Beitragseinzug zu gewährleisten und erhebliche Zusatzkosten zu vermeiden.
- 73 Insoweit liegt es in der Tat im öffentlichen Interesse, dass die Begleichung von Geldschulden gegenüber öffentlichen Stellen dergestalt erfolgen kann, dass diesen keine unangemessenen Kosten entstehen, die sie daran hindern würden, ihre Leistungen kostengünstiger zu erbringen.
- 74 Daher ist davon auszugehen, dass der Grund des öffentlichen Interesses, der sich aus der Notwendigkeit ergibt, die Erfüllung einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht zu gewährleisten, eine Beschränkung der Barzahlungen rechtfertigen kann, insbesondere,

wenn die Zahl der Beitragspflichtigen, bei denen die Forderungen einzutreiben sind, sehr hoch ist.

- 75 Hinsichtlich der Bedingung, dass die fraglichen Maßnahmen nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich ist, ergibt sich aus dem Vorlagebeschluss, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung für die Zahlung des Rundfunkbeitrags andere rechtliche Mittel als Bargeld vorsieht, nämlich Lastschriftinzug, Einzelüberweisung oder Dauerüberweisung.
- 76 Die in den Ausgangsverfahren fragliche Beschränkung erscheint sowohl geeignet als auch erforderlich, um das Ziel des tatsächlichen Einzugs des Rundfunkbeitrags zu erreichen, da mit ihr verhindert werden kann, dass die Verwaltung in Anbetracht der Kosten, die es mit sich brächte, ein allen Beitragspflichtigen zugängliches Verfahren zur Barzahlung des Rundfunkbeitrags einzuführen, einer unangemessenen finanziellen Belastung ausgesetzt wird.
- 77 Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob eine solche Beschränkung im Hinblick auf dieses Ziel verhältnismäßig ist, insbesondere in Anbetracht dessen, dass die anderen rechtlichen Mittel zur Zahlung des Rundfunkbeitrags möglicherweise nicht allen beitragspflichtigen Personen leicht zugänglich sind, was bedeuten würde, dass für Personen, die keinen Zugang zu diesen Mitteln haben, eine Möglichkeit der Barzahlung vorgesehen werden müsste.
- 78 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass 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 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung, die die Möglichkeit ausschließt, eine hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht mit Euro-Banknoten zu erfüllen, nicht entgegenstehen, vorausgesetzt erstens, dass diese Regelung nicht zum Zweck oder zur Folge hat, die rechtliche Ausgestaltung des Status dieser Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel zu determinieren, zweitens, dass sie weder rechtlich noch faktisch zu einer Abschaffung dieser Banknoten führt, insbesondere, indem sie die Möglichkeit untergräbt, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, drittens, dass sie aus Gründen des öffentlichen Interesses erlassen wurde, viertens, dass die durch diese Regelung bewirkte Beschränkung von Barzahlungen geeignet ist, das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse zu erreichen, und fünftens, dass sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, insofern nicht überschreitet, als andere rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, um die Geldleistungspflicht zu erfüllen.

### **Kosten**

- 79 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

- 1. 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 ist dahin auszulegen, dass er unabhängig davon, ob die Europäische Union ihre ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ausgeübt hat, einen Mitgliedstaat daran hindert, eine Vorschrift zu erlassen, die in Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts die rechtliche Ausgestaltung des Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel determiniert. Hingegen hindert er einen Mitgliedstaat nicht daran, 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.

2. Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank sowie Art. 10 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung, die die Möglichkeit ausschließt, eine hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht mit Euro-Banknoten zu erfüllen, nicht entgegenstehen, vorausgesetzt erstens, dass diese Regelung nicht zum Zweck oder zur Folge hat, die rechtliche Ausgestaltung des Status dieser Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel zu determinieren, zweitens, dass sie weder rechtlich noch faktisch zu einer Abschaffung dieser Banknoten führt, insbesondere, indem sie die Möglichkeit untergräbt, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, drittens, dass sie aus Gründen des öffentlichen Interesses erlassen wurde, viertens, dass die durch diese Regelung bewirkte Beschränkung von Barzahlungen geeignet ist, das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse zu erreichen, und fünftens, dass sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, insofern nicht überschreitet, als andere rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, um die Geldleistungspflicht zu erfüllen.