

Yves Mersch

## Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel

Die – besonders gut funktionierende – Zusammenarbeit der verschiedenen Zentralbanken des Eurosystems im Bargeldbereich ist nicht nur Teil unseres Kerngeschäfts. Sie dient den europäischen Bürgern, für die das Euro-Bargeld eine wichtige Funktion einnimmt.

### Bargeld verstärkt in der Kritik

Jedoch unser Bargeld steht neuerdings verstärkt in der Kritik: Im vergangenen Jahr allein haben fünf Mitgliedsstaaten<sup>1)</sup> die EZB zu Maßnahmen konsultiert, die die Verwendung von Bargeld begrenzen. Dies ist ein sprunghafter Anstieg zur Zahl vergleichbarer Konsultationen in den Vorjahren.

Aus verschiedenen Lagern werden Argumente gegen das Bargeld vorgebracht. Einerseits wird aus dem „Recht und Ordnung“-Lager angeführt, dass Kriminelle Bargeld nutzen, um ihre verbotenen Aktivitäten zu finanzieren. Aus anderer Richtung, von jenen, die Geschäftsmodelle für neue elektronische Zahlungselemente entwickelt haben, werden Kostengesichtspunkte gegen Bargeld vorgebracht. Mit diesen Argumenten müssen wir uns auseinandersetzen.

Im Folgenden wird zunächst auf einige Fragen eingegangen: Warum räumt der Vertrag<sup>2)</sup> Euro-Banknoten den (privilegierten) Status als gesetzliches Zahlungsmittel ein? Kurz: Warum gibt es den Status als gesetzliches Zahlungsmittel überhaupt? Und welche Rolle spielen EZB und Eurosystem beim Schutz dieses Status? Welche Auswirkungen hat dies für unsere Tätigkeit im Eurosystem?

Euro-Banknoten, und nur Euro-Banknoten, sind primärrechtlich von Artikel 128 Absatz 1 AEU-Vertrag als gesetzliches Zahlungsmittel geschützt.<sup>3)</sup> Doch was genau ist ein gesetzliches Zahlungsmittel? Hierzu existiert eine Kommissionsempfehlung.<sup>4)</sup> Sie ist nicht verbindlich. Dennoch sieht sie folgende Kernelemente vor:

- Annahmewang (soweit nicht explizit vertraglich anders vereinbart)
- und gesetzlich anerkanntes Mittel zur Tilgung einer Zahlungsschuld, also mit schuldbefreiender Wirkung
- zum Nennwert, ohne dass zusätzliche Zahlungsgebühren erhoben werden dürfen (wie dies aber beispielsweise bei Kreditkarten durchaus üblich ist).

Was genau darüber hinaus inhaltlich aus dem Status als gesetzliches Zahlungsmittel folgt, ist Auslegungsfrage: Der Vertrag und das bindende Sekundärrecht definieren nicht den Inhalt des Legal-tender-Status. Die mitgliedstaatlichen Regelungen der 19 Mitgliedsstaaten des Euroraums zur Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel, die schon vor der Einführung des Euros existierten, gelten fort. Sie bestimmen faktisch im täglichen Zahlungsverkehr die konkrete Ausgestaltung der Effekte des gesetzlichen Zahlungsmittels.<sup>5)</sup>

Das schließt Beschränkungen der Verwendbarkeit des gesetzlichen Zahlungsmittels durch mitgliedstaatliche Regelungen ein. Solche Beschränkungen können durchaus vom einen zum anderen Mitgliedsstaat variieren – wobei der Status als gesetzliches Zahlungsmittel als solcher, sozusagen die „Natur“ unserer

Banknoten, einschließlich der genannten Kernelemente dieses Status gewahrt bleiben muss. Dies überwachen wir.

Warum gibt es den Status als gesetzliches Zahlungsmittel überhaupt? Die entsprechende Norm des Vertrags<sup>6)</sup> stellt selbst kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht dar (jedenfalls nach weit herrschender Ansicht). Es gibt also kein „Recht auf Bargeld“ oder „Recht auf Bargeldzahlung in allen Fällen“. Aber: Die Einräumung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel an Euro-Banknoten im AEU-Vertrag, und damit auf verfassungsrechtlicher Ebene, hat Grundrechtsbezug und erfüllt gleichzeitig eine wichtige institutionelle Funktion. Euro-Banknoten existieren nicht „aus sich heraus“ oder etwa um es uns Zentralbanken zu ermöglichen, Seignorage zu erwirtschaften, sondern aus verfassungsrechtlich geschützten Gründen.

### Freiheit durch Bargeld

Bargeld ermöglicht als Transaktionsmedium in vielen Fällen erst die Wahrnehmung vieler Grundrechte – Leben kostet Geld, und Geld muss erwirtschaftet werden. Bargeld gewährt Privatsphäre und sichert damit Grundrechte wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die Handlungsfreiheit und Meinungsfreiheit ab. Der Bürger kann seine Grundrechte mit Bargeld ausüben, ohne dass der Staat oder Dritte darauf bezogene finanzielle Transaktionen sofort nachverfolgen können.

Dieser Aspekt ist besonders relevant in Anbetracht der schon erwähnten Kritik,



dass die von Bargeld ermöglichte Privatsphäre kriminellen Aktivitäten Vorschub leiste. Der Schutz der Privatsphäre ist für uns alle wichtig! Privatsphäre schützt die Bürger vor der Gefahr des Überwachungsstaats und vor der Meinungs-diktatur. Eine besondere Verknüpfung zwischen Bargeld und kriminellen Aktivitäten lässt sich statistisch nicht feststellen. Im Fokus muss der Kampf gegen die Kriminalität stehen. Das Bargeld darf nicht zum Sündenbock gemacht werden. Erstaunlich dabei ist: alternative „Zahlungsmittel“, etwa Bitcoins – geliebt insbesondere von Cyberkriminellen –, sind trotz der mit ihnen verbundenen Risiken und Missbrauchsmöglichkeiten viel weniger im Blick der Kritiker als Bargeld.

Die Wertaufbewahrungsfunktion von Bargeld hat einen unmittelbaren Bezug zum Eigentumsgrundrecht.<sup>7)</sup> Die leichte Zugänglichkeit von Bargeld, gerade auch für Ältere, sozial Schwache oder Minderjährige, ermöglicht die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie – etwa Kindern – das Erlernen des Umgangs mit Geld. Gerade sozial Schwache benutzen Bargeld ohne mit Hürden wie bei der Beantragung einer Kreditkarte oder – trotz aller Mühen – bei der Eröffnung eines Girokontos konfrontiert zu sein.

### Sicherheit und Schutz

Bargeld „funktioniert immer“. Wenn alternative Zahlungsmittel möglicherweise versagen, zum Beispiel weil der Strom oder das Netz ausfallen, funktioniert unser Zusammenleben mit Bargeld weiter. Das gilt jedenfalls so lange die Geldautomaten funktionieren oder es uns gelingt, etwa in Krisenzeiten, unbürokratisch einen Ersatz für diese Infrastruktur zu schaffen. Bargeld erhöht so entscheidend die Resilienz der Gesellschaft und sichert ihr Funktionieren gerade in kritischen Phasen ab.

Viele Bürger nutzen Bargeld für kleinere Beträge des alltäglichen Bedarfs, aber nicht für größere Beträge. Sie wägen dabei klug zwischen Risiken, Lasten und Vorteilen wie dem Schutz ihrer Privatsphäre durch die mit Bargeldzahlungen verbun-

dene Anonymität ab. Ein Blick auf die Statistiken zeigt etwa, dass der „durchschnittliche“ Europäer im Monat etwa 1 600 Euro netto zur Verfügung hat. Zieht man davon Miete und andere Fixkosten ab, wird klar, dass viele Bürger vor allem „bargeldaffine“ Transaktionen durchführen.

Natürlich spielen hier die Laufwegkosten (shoe leather costs) eine wichtige Rolle bei der Abwägung der Bürger, so etwa die Entfernung zum Geldautomaten oder die Akzeptanz von Euro-Bargeld im Ausland. Bürger, die häufig mit hohen Summen hantieren müssen oder sich aus beruflichen oder privaten Gründen häufig in anderen Währungsräumen aufhalten (müssen), finden es eventuell praktisch, für ihre Zahlungen mit Karte nicht erst zum Geldautomaten oder zur Wechselstube zu müssen. Das heißt aber gerade hier in Deutschland noch lange nicht, dass diese Bürger gewillt wären, auf ihr Bargeld zu verzichten.

Welche Rolle spielen EZB und Eurosystem beim Schutz des gesetzlichen Zahlungsmittels? Die EZB als europäische Institution im Herzen des Eurosystems trifft eine besondere Rolle, nicht nur für die Geldpolitik im Allgemeinen. Als die Zentralbank, die die Ausgabe der Euro-Banknoten genehmigt,<sup>8)</sup> hat die EZB die Verantwortung auch und gerade für den Schutz des Status des Euro-Bargeldes als einziges gesetzliches Zahlungsmittel. Das schließt die Sicherung der Existenz des Euro-Bargeldes und seiner Verwendbarkeit als gesetzliches Zahlungsmittel mit ein. Diese Aufgabenerfüllung der EZB dient letztlich dem Zweck, es den Bürgern zu ermöglichen, mit Euro-Bargeld ihren grundrechtlich geschützten Lebensbereich zu realisieren.

### Rechtsrahmen zum Schutz des Euro-Bargeldes

Die EZB setzt etwa den Rechtsrahmen zum Schutz des Euro-Bargeldes. Wir regeln, welche Arten von Reproduktionen zulässig sind<sup>9)</sup> und schreiten gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken gegen unzulässige Reproduktionen ein.<sup>10)</sup> So schützen wir das Vertrauen der Bürger in



Foto: EZB

Yves Mersch



Mitglied des Direktoriums, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main

Häufiger als früher wird die Europäische Zentralbank von den Mitgliedsstaaten zu Fragen einer Verwendung von Bargeld konsultiert. Und die Kritik an Bargeld reicht von Kostenaspekten im Vergleich zu neuen elektronischen Zahlungsmitteln bis hin zur Begünstigung von kriminellen Aktivitäten und Geldwäsche. Der Autor erläutert die gesetzliche Grundlage und die Kernfunktionen von Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel und verweist auf seine zentrale Bedeutung bei der Wahrung von Grundrechten, angefangen von der Freiheit bis hin zur Ermöglichung von Gleichheit und Teilhabe. In seinem Resümee bescheinigt er gedruckten Euro-Banknoten noch sehr lange ihren Platz sowie ihre Rolle für die Gesellschaft als gesetzliches Zahlungsmittel und betont die Aufgabe des Eurosystems, die Existenz des Euro-Bargeldes weiter abzusichern. (Red.)

das Euro-Bargeld. Klar ist, dass wir auch im Regulierungsbereich stets einen Blick auf die Kosten behalten, damit die Bargeldversorgung kostengünstig bleibt. Hier haben wir gegenüber dem Bürger eine Verpflichtung, immer noch ein Stück effizienter zu werden.

Wir sichern, dass Bargeld seinen Anwendungsbereich behält und werden aktiv, wenn der Status des gesetzlichen Zahlungsmittels gefährdet ist.

Im legislativen Bereich nehmen wir unsere Schutz- und Wachtfunktion vor allem

wahr über EZB-Stellungnahmen zu mitgliedstaatlichen oder Unionsgesetzgebungsvorhaben, die unsere Aufgaben berühren. Denn die EZB muss zu allen solchen Gesetzgebungsvorhaben gehört werden,<sup>11)</sup> gerade dann, wenn sie eine begrenzende Wirkung auf den Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel haben. Bis 2016 waren diese Konsultationen durch Mitgliedsstaaten zu Bargeldbeschränkungen eine unspektakuläre Routineaufgabe: Die EZB hatte bereits in den ersten Konsultationen die Doktrin entwickelt,<sup>12)</sup> dass solche mitgliedstaatlichen Maßnahmen

- einen legitimen Zweck verfolgen und zu dessen Erreichung
- verhältnismäßig, also
- geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen.

Geeignetheit bedeutet in diesem Fall, dass die von einem Gesetzgeber anvisierten Maßnahmen ihr Ziel auch tatsächlich erreichen können, dass sie also wirksam und effektiv sind. Auf der Grundlage dieser Doktrin wurden insbesondere die Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorfinanzierung und Steuerhinterziehung als legitime Zwecke von der EZB anerkannt. Die von den Mitgliedsstaaten geplanten diesbezüglichen und verhältnismäßigen Maßnahmen wurden nicht kritisiert.

### Intensive Beschäftigung mit Bargeldbeschränkungen

Seit etwa 2016 mit der bereits genannten Spitze im Jahr 2017 gab es verstärkt Anlässe, dass die EZB sich intensiv mit Bargeldbeschränkungen zu befassen hatte. Wir haben hier die bisherige Doktrin konsequent fortgeschrieben. So mussten wir uns erstmals zu Maßnahmen äußern, bei denen es schon an der Geeignetheit fehlte.

Konkret ging es hier um Verwendungsbeschränkungen für Bargeld bei Transaktionen, die keiner Steuerpflicht unterliegen. Der mitgliedstaatliche Gesetzgeber

behauptete in seiner Gesetzesbegründung, dies solle die Steuerflucht vermeiden. Beschränkungen von nicht steuerpflichtigen Zahlungen helfen aber nicht dabei, die Steuerflucht zu bekämpfen.<sup>13)</sup> Bei allem Respekt für die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers muss die EZB auf solche Ermessensfehler hinweisen.

Auch stellte sich uns als Hintergrund einer Konsultation zu einer sehr niedrigen vorgeschlagenen Bargeldgrenze erstmals die Frage: Wird die Eigenschaft einer Banknote als gesetzliches Zahlungsmittel unterlaufen, wenn eine Stückelung (also der Nennwert einer ausgegebenen Banknote) durch eine Bargeldbeschränkung gar nicht mehr für Transaktionen verwendet werden kann?<sup>14)</sup> Faktisch käme das der Abschaffung dieser Stückelung gleich.

### Beschlusslage zum 500-Euro-Schein

Diese Entscheidung über die Stückelungen der Euro-Banknoten obliegt ausschließlich dem EZB-Rat. Auch eine Entscheidung, bestimmte Banknotennennwerte aufzugeben, muss daher der EZB-Rat treffen. Folglich muss ein Anwendungsbereich für alle Stückelungen des gesetzlichen Zahlungsmittels verbleiben, sonst würde diese Kompetenz des EZB-Rats unterlaufen. Generelle, nicht sektorenspezifische Bargeldbeschränkungen, die eine Stückelung von der Verwendbarkeit allgemein ausschließen, dürften daher nur sehr schwer zu rechtfertigen sein.

In diesem Zusammenhang gehört auch unsere Beschlusslage zum 500-Euro-Schein. Wir werden in der ES2-Serie keine 500-Euro-Scheine ausgeben. 500-Euro-Scheine der ersten Serie – etwa der im Sparstrumpf sicher einiger Bürger – behalten jedoch ihre Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel! Bürger müssen also nicht fürchten, dass ihre 500-Euro-Scheine ihren Wert verlieren, und können weiter damit zahlen.

Resümee: Der Vertrag enthält eine Schranken-Schranke für Bargeldbeschränkungen, indem er den Euro-Bank-

noten in den vom EZB-Rat beschlossenen Stückelungen die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel zuweist. Wir als EZB wachen über deren Einhaltung.

### Verpflichtende Annahme zum Nennwert

Eine weitere Situation, bei der wir einschreiten würden, aber erfreulicherweise noch nicht mussten, wäre die Diskriminierung von Bargeld als gesetzlichem Zahlungsmittel gegenüber privaten Zahlungsalternativen. Das könnte zum Beispiel durch die Erhebung einer Zahlungsgebühr passieren. Es gehört zum Kernbestand der Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel, dass Banknoten zum Nennwert angenommen werden müssen. Wer schon mal im Reisebüro einen Flug gebucht und mit Karte bezahlt hat, weiß um den Unterschied. Gerade bei Kartenzahlung sind zusätzliche Zahlungsgebühren erlaubt und durchaus üblich.

Welche Auswirkungen hat das Gesagte für unsere Tätigkeit im Eurosystem? Klar ist: Gedruckte Euro-Banknoten werden ihren Platz und ihre Rolle für die Gesellschaft als gesetzliches Zahlungsmittel noch sehr lange behalten. Es gibt keine gleichwertige Alternative zu Euro-Bargeld. Gute Gründe sprechen für die Ansicht, dass Banknoten nicht zwingend nur auf Papier, Baumwolle oder Polymer gedruckt sein müssen. Dennoch werden gedruckte Banknoten weiter der Kern unseres Geschäfts bleiben. Und falls der Bürger digitales Zentralbankgeld fordert, sollte es nur eine technische Variante des Baren darstellen.

### Zustimmung zum Euro sichern

Alternative Zahlungsmethoden können Euro-Bargeld nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Es ist daher Aufgabe des Eurosystems, die Existenz des Euro-Bargelds weiter abzusichern. Nur so können wir die Schutzfunktion des Euro-Bargelds für die Grundrechte und Freiheiten der europäischen Bürger bewahren. Dieser Schutz der Eigenschaft unserer Banknoten als

gesetzliches Zahlungsmittel wird weiter hohe Wachsamkeit von der EZB und den Nationalen Zentralbanken verlangen, insbesondere um ungerechtfertigte Beschränkungen abzuwehren und so die Zustimmung zum Euro und seine Existenz zu sichern. Neue gesetzliche Initiativen, etwa auf unionsrechtlicher Ebene zur Definition dessen, was die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel umfasst, erfordern einen intensiven Dialog der EZB mit dem Gesetzgeber.

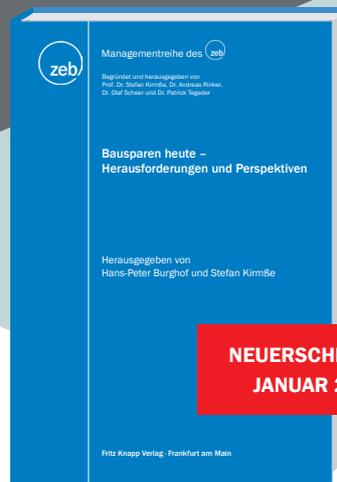
#### Fußnoten

- 1) Zypern, Bulgarien, Belgien, Portugal und Dänemark.
- 2) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 128 Absatz 1.
- 3) Artikel 128 Abs. 1 AEUV: „Die von der EZB und den NZBen ausgegebenen Euro-Banknoten sind die einzigen Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten.“ Die Eigenschaft von Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel wird nur sekundärrechtlich gewährt (Artikel 11 der Verordnung EG/974/98); ihre Existenz wird vom Vertrag anerkannt (Artikel 128 Abs. 2 AEUV), der aber nichts zu ihrem Status als gesetzliches Zahlungsmittel sagt.
- 4) Empfehlung 2010/191/EU.
- 5) Die Europäische Kommission sagt hierzu auf ihrer Webseite: „Beyond the basic principles set in the Treaty, the various pre-euro national principles continue de facto to shape the concrete effects of the legal tender of the euro“; ec.europa.eu, abgerufen am 31. Januar 2018.
- 6) Artikel 128 Absatz 1 AEUV.
- 7) In vielen Mitgliedsstaaten ist dies noch weiter ausgestaltet. So schützt etwa die italienische Verfassung sogar die Sparsamkeit der Bürger, vgl. Artikel 47 der italienischen Verfassung. Letztlich dient auch das Primärziel der Geldpolitik, für stabile Preise zu sorgen, dem sozialen Ziel, die Wertaufbewahrungsfunktion unserer Währung zu sichern und die Bürger vor einer Entwertung ihrer Ersparnisse durch übermäßig hohe Geldentwertung zu schützen.
- 8) Artikel 128 Absatz 1 AEUV.
- 9) Artikel 2 von Beschluss EZB/2013/10.
- 10) Leitlinie EZB/2003/5.
- 11) Artikel 127 Absatz 4 AEUV.
- 12) Strengere Ansichten in der juristischen Literatur, die den Mitgliedsstaaten jegliche Kompetenz zu Maßnahmen mit beschränkender Wirkung absprechen, auch der wenn Fokus der Maßnahme woanders liegt, da nur die Unionsebene rechtsetzend die Eigenschaft des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel einschränken könne, wurde nicht gefolgt.
- 13) CON/2017/18 – Portugal, Absatz 3.1 und CON/2017/27 – Bulgarien, Absatz 2.9.
- 14) Vgl. CON/2017/27, Bulgarien, Absatz 2.11. Der bulgarische Gesetzgeber ist der EZB-Stellungnahme gefolgt und hat die zu niedrige Bargeldbeschränkung nicht umgesetzt.

Der Beitrag basiert auf einer Rede des Autors anlässlich des 4. Bargeldsymposiums der Deutschen Bundesbank am 14. Februar 2018 in Frankfurt am Main. Die Zwischenüberschriften sind teilweise von der Redaktion eingefügt.

Hans-Peter Burghof/Stefan Kirmße

## Bausparen heute – Herausforderungen und Perspektiven



NEUERSCHEINUNG  
JANUAR 2018

Herausgegeben von  
Hans-Peter Burghof und Stefan Kirmße  
Managementreihe des zeb – Band 6  
160 Seiten, gebunden, 48,00 Euro  
ISBN 978-3-8314-0885-6  
Erschienen: Januar 2018

Der sechste Band der Reihe setzt sich mit dem sich verändernden Geschäft der Bausparkassen sowohl hinsichtlich der bestehenden Verträge als auch des Neugeschäfts auseinander. Mit der Fixierung des Zinses auf einem Niveau nahe null ist das Konzept des Bausparens grundlegend infrage gestellt. Die Darstellung der Möglichkeiten ergibt ein Bild mit Licht und Schatten, aber auch mit weitreichenden Perspektiven, wenn es den Bausparkassen gelingt, die vorübergehenden Auswirkungen der Niedrigzinsphase einigermaßen unbeschadet zu überstehen und den dauerhaften Anfechtungen aus der verstärkten Regulierung zu trotzen. Dazu müssen sich die Bausparkassen aber dynamisch den neuen Herausforderungen aus technologischem und gesellschaftlichem Wandel stellen. Doch mit dieser Problematik sind sie nicht allein: Welche Geschäftsmodelle die nächsten Jahre überstehen werden, ist in vielen Branchen kaum abzusehen. Der evidente ökonomische Gehalt des von Bausparkassen vertriebenen Bausparvertrags sollte es aber angezeigt sein lassen, den Bausparkassen eine faire Chance in diesem Wettbewerb der Gestaltungen von Finanzierungsbeziehungen zu geben.

Ein Autorenteam von ausgewiesenen Experten beleuchtet das Thema aus unterschiedlichen Perspektiven.



FRITZ KNAPP VERLAG | Postfach 70 03 62 | 60553 Frankfurt am Main  
Telefon 069/970833-25 | Telefax 069/7078400  
E-Mail [vertrieb@kreditwesen.de](mailto:vertrieb@kreditwesen.de) | Internet [www.kreditwesen.de/buecher](http://www.kreditwesen.de/buecher)