

## § 13 Anspruch auf Barzahlung?

*Hanno Kube*

### I. Streit um das Verbot, den Rundfunkbeitrag in bar zu bezahlen

Mitunter werfen gerichtliche Streitverfahren, die auf den ersten Blick kleinteilig anmuten, bedeutsame rechtliche Fragen auf. Ein jüngeres Beispiel sind die Fälle zweier Bürger, die sich dagegen wehren, dass sie den Rundfunkbeitrag nur unbar begleichen dürfen, also durch Banküberweisung oder mittels SEPA-Lastschrifteinzugs. Die Betroffenen hatten auf Barzahlung bestanden, die ihnen aber von der zuständigen Rundfunkanstalt gemäß den einschlägigen Regelungen des Rundfunkbeitragsrechts<sup>1</sup> verwehrt worden war. Das VG Frankfurt<sup>2</sup> und der Hessische VGH<sup>3</sup> bestätigten die ablehnenden Entscheidungen der Rundfunkanstalt. Andere Gerichte hatten das Verbot, den Rundfunkbeitrag in bar zu bezahlen,<sup>4</sup> und auch Barzahlungsverbote in anderen Fällen öffentlich-rechtlich begründeter Zahlungspflichten<sup>5</sup> schon zuvor für rechtmäßig erklärt.

---

<sup>1</sup> § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) i. V. m. § 10 Abs. 2 der Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge, durch die Hessische Staatskanzlei am 23.12.2016 genehmigt.

<sup>2</sup> VG Frankfurt, Urteil vom 31.10.2016 – 1 K 1259/16.F, ZUM-RD 2017, 293; VG Frankfurt, Urteil vom 31.10.2016 – 1 K 2903/15.F, ZUM-RD 2017, 296.

<sup>3</sup> Hessischer VGH, Urteil vom 13.2.2018 – 10 A 2929/16, ESVGH 68, 152; Hessischer VGH, Urteil vom 13.2.2018 – 10 A 116/17.

<sup>4</sup> VG München, Urteil vom 1.6.2016 – M 6 K 15.5638; VG Sigmaringen, Urteil vom 24.4.2017 – 5 K 4476/16; OLG Stuttgart, Beschluss vom 8.6.2017 – 19 VA 17/16; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 13.6.2017 – 2 A 1351/16, DVBl. 2017, 1119 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 29.11.2017 – OVG 11 A 25.13.

<sup>5</sup> BSG, Urteil vom 25.4.1990 – 4 RA 60/89, NZA 1990, 1000 (verpflichtendes Lastschriftverfahren für die Beitragsentrichtung bei der Bundesanstalt für Arbeit); dazu auch BVerfG, Beschluss vom 18.12.1991 – 1 BvR 852/90; weiterhin OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.8.2005 – 7 A 10872/05, DAR 2006, 348 f. (verpflichtende Einzugsermächtigung für die KfZ-Steuer).

Im Mittelpunkt der rechtlichen Beurteilung steht dabei zum einen die Vorschrift des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG, nach der „auf Euro lautende Banknoten“ „das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel“ sind. Zum anderen ist Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV zu berücksichtigen, wonach „die von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Banknoten [...] die einzigen Banknoten“ sind, „die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten“. Die oben genannten Gerichte verstanden diese Bestimmungen in erster Linie währungsrechtlich, also als Regelungen zur Einführung und Abgrenzung des Euro als Währung, nicht hingegen als verbindliche Vorgaben über zulässige oder unzulässige Zahlungsmodalitäten.

Anders, zur Überraschung vieler, die Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts als Revisionsinstanz in den eingangs erwähnten Ausgangsrechtsstreitigkeiten. In seinen Beschlüssen vom 27.3.2019<sup>6</sup> leitet das Bundesverwaltungsgericht aus § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG die bundesrechtliche Verpflichtung aller staatlichen Behörden ab, im Rahmen öffentlich-rechtlich begründeter Schuldverhältnisse Zahlungen in Euro-Banknoten mit befreiender Wirkung anzunehmen. Ausnahmen seien möglich, dies aber nur aufgrund formalen Bundesgesetzes, nicht dagegen auf Grundlage einer abweichenden Landesregelung wie etwa im Rundfunkbeitragsrecht.

Zu einer abschließenden Entscheidung gelangte das Bundesverwaltungsgericht allein deshalb nicht, weil es sich nicht sicher war, wie weit in diesem Zusammenhang – gegebenenfalls mit Konsequenzen für die Beurteilung der EU-Rechtskonformität von § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG – die ausschließliche Kompetenz der Europäischen Union im Bereich der „Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“ (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV), reicht und wie insoweit die materiellrechtliche Norm des Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV auszulegen ist. Deshalb setzte das Bundesverwaltungsgericht die Revisionsverfahren aus und legte ebendiese Fragen dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV vor.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> BVerwG, Beschluss vom 27.3.2019 – 6 C 5.18; BVerwG, Beschluss vom 27.3.2019 – 6 C 6.18.

<sup>7</sup> Az. des EuGH: C-422/19 und C-423/19.

## II. Weite des EU-rechtlichen Rahmens

Gemäß Art. 2 Abs. 6 AEUV und seiner bisherigen Rechtsprechung<sup>8</sup> dürfte der EuGH den genannten Kompetenztitel im Licht der primärrechtlich ausgestalteten Ziele und Mittel der Währungspolitik interpretieren. Nach Art. 127 Abs. 1 und Art. 282 Abs. 2 AEUV ist das vorrangige Ziel der Währungspolitik der Union die Gewährleistung der Preisstabilität; ohne Beeinträchtigung dieses Ziels darf das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) zudem die allgemeine Wirtschaftspolitik der Union unterstützen, um zur Verwirklichung der in Art. 3 EUV definierten Ziele der Union beizutragen. Während sich aus diesen politikausgestaltenden Normen keine greifbaren Anhaltspunkte für eine mögliche ausschließliche Kompetenz der Union zur Regelung von Barzahlungspflichten oder -verboten ableiten lassen, könnte anderes für die Bestimmung des Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV gelten,<sup>9</sup> die zwar materiell-rechtlicher Natur ist, ihrerseits aber den Kompetenz- und Regelungsraum der Europäischen Union von den entsprechenden Räumen der Mitgliedstaaten abzugrenzen geeignet ist.

Art. 128 AEUV regelt die Einführung der Euro-Geldzeichen, die Zuständigkeiten zur Genehmigung und Ausgabe dieser Geldzeichen und – in Abs. 1 Satz 3 – den Status der Euro-Banknoten als den einzigen Banknoten, die in der Union als „gesetzliches Zahlungsmittel“ (englisch: „legal tender“; französisch: „cours légal“; spanisch: „curso legal“) gelten.<sup>10</sup> Das Primärrecht definiert den Begriff des „gesetzlichen Zahlungsmittels“ im Wortlaut nicht näher.<sup>11</sup> Vor diesem Hintergrund und zur Abstimmung mit den Rechtsräumen der Mitgliedstaaten haben die Europäische Kommission

---

<sup>8</sup> Siehe EuGH, Urteil vom 27.11.2012 – Rs. C-370/12 (Pringle), ECLI:EU:C:2012:756, Rdnr. 53; EuGH, Urteil vom 16.6.2015 – Rs. C-62/14 (Gauweiler u.a.), ECLI:EU:C:2015:400, Rdnr. 46; EuGH, Urteil vom 11.12.2018 – Rs. C-493/17 (Weiss u.a.), ECLI:EU:C:2018:1000, Rdnr. 53.

<sup>9</sup> Parallel Art. 16 Abs. 1 Satz 3 der ESZB-Satzung; zum Primärrechtsrang Art. 51 EUV; sekundärrechtlich entsprechend Art. 10 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3.5.1998 über die Einführung des Euro.

<sup>10</sup> Für die Euro-Münzen ergibt sich der Status als gesetzliches Zahlungsmittel aus Art. 11 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3.5.1998 über die Einführung des Euro (in Verbindung mit dem Genehmigungsvorbehalt für die EZB gemäß Art. 128 Abs. 2 AEUV); dazu Papapaschalis, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 128 AEUV Rdnr. 44.

<sup>11</sup> Auch Art. 16 ESZB-Satzung und die Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3.5.1998 über die Einführung des Euro enthalten keine nähere Definition.

und die EZB im Jahr 2009 eine Expertenkommission eingesetzt (Euro Legal Tender Expert Group, ELTEG), deren Ziel es war, den Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels für den Euro-Raum näher zu bestimmen. Die Gruppe verabschiedete einen Bericht,<sup>12</sup> der seinerseits zu einer Empfehlung der Kommission im Jahr 2010 führte.<sup>13</sup> Nach der Kommissionsempfehlung soll der Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel die Folge haben, dass eine Verpflichtung zur Annahme insoweit besteht, als sich die Parteien nicht auf ein anderes Zahlungsmittel geeinigt haben. Auch der Grundsatz von Treu und Glauben soll Abweichungen legitimieren können. Schon hierin deutet sich eine ganz erhebliche Offenheit des EU-rechtlichen Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels für autonome Zahlungsgestaltungen an.<sup>14</sup>

Noch weitergehende privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Regelungen von Zahlungsmodalitäten lassen sich, auch dies anerkennt das EU-Recht, auf das hergebrachte Recht der Mitgliedstaaten stützen, die öffentliche Ordnung in einer funktionsfähigen Weise auszugestalten. Dies macht der zweite Satz des Erwägungsgrundes Nr. 19 zu der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3.5.1998 über die Einführung des Euro, die das Primärrecht an dieser Stelle näher konkretisiert und in dieser Konkretisierung einen Rückschluss auf den Inhalt des Primärrechts zulässt, sehr deutlich; dort heißt es wörtlich: „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.“<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins, 2010.

<sup>13</sup> Empfehlung der Kommission vom 22.3.2010 über den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, 2010/191/EU, ABl. L 83 vom 30.3.2010, S. 70.

<sup>14</sup> Siehe Angel/Margherit, *L'Euro et l'UEM – Quelle est la portée du cours légal de l'euro?*, *Revue du marché commun et de l'Union Européenne* 532 (Okt.-Nov. 2009), S. 587 ff.; Papapaschalis, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 128 AEUV Rdnr. 46.

<sup>15</sup> In diese Richtung auch die Kommission: „However, beyond the basic principles set in the Treaty and in the Regulations, the various pre-euro national principles continue de facto to shape the concrete effects of the legal tender of the euro in the participating

Dem entspricht es, dass es in den Mitgliedstaaten seit jeher zahlreiche Vorschriften über zulässige oder unzulässige Zahlungsmodalitäten im Privatverkehrsverkehr (etwa zur Verhinderung von Geldwäsche)<sup>16</sup> und auch im Staat-Bürger-Verhältnis (insbesondere zur effizienten Zahlungsabwicklung in Steuer- und Abgabenverfahren)<sup>17</sup> gibt.

Die unionseigene Konkretisierung von und die tatsächliche Praxis zu Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV zeigen somit, dass sich diese Bestimmung privatautonomen Vereinbarungen oder auch mitgliedstaatlichen Regelungen über Zahlungsmodalitäten nicht entgegenstellt. Bei Licht betrachtet bezieht sich die Norm ihrer Natur nach von vornherein nicht auf Zahlungsmodalitäten, sondern dient vielmehr der Währungsfestlegung und -abgrenzung. Dies zeigt schon der Wortlaut. Danach darf es in der Union neben den Euro-Banknoten keine anderen „Banknoten“ (in einer anderen Währung) geben, die als gesetzliches Zahlungsmittel dienen könnten. Diese Vorgabe entspricht der Finalität des gesamten unionsrechtlichen Regelungsgefüges über die Währungsunion, das bezweckt, den Euro als Währung im Euro-Raum einzuführen, die vormaligen Währungen der Euro-Mitgliedstaaten dadurch abzulösen und Vertrauen in den Euro als Währung zu generieren und zu sichern.

Dass nur Euro-Banknoten, nicht aber andere Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel in den Euro-Mitgliedstaaten kursieren sollen, schließt jedoch in keiner Weise aus, dass Euro-Zahlungen auch durch Überweisungen oder auf andere Weise getätigt werden können oder aufgrund einer

---

Member States.“ ([https://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/2010-03-22-legal-tender-euro\\_en.htm](https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/2010-03-22-legal-tender-euro_en.htm)); siehe auch Papaschalis, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 128 AEUV Rdnr. 48 f.; eindrucksvoll zur Vielfalt der Verständnisse des gesetzlichen Zahlungsmittels die rechtsvergleichende Untersuchung von Freitag/Omlor, *The Euro as Legal Tender – A Comparative Approach to a Uniform Concept*, 2019.

<sup>16</sup> In einigen Mitgliedstaaten sind Barzahlungen im Wirtschaftssektor ab einer bestimmten Höhe generell untersagt; so beispielsweise in Bulgarien, in Polen und in der Slowakei.

<sup>17</sup> Siehe beispielsweise § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des deutschen Kraftfahrzeugsteuergesetzes; L.112-6 bis L.112-8 des französischen Währungs- und Finanzgesetzes (*Code monétaire et financier*); in Polen dürfen nach Art. 61 des Tax Ordinance Act Steuerzahlungen von Unternehmen, die Bücher führen, vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen nur durch Banküberweisung getätigt werden; auch die Zahlung des Rundfunkbeitrags ist nicht nur in Deutschland, sondern auch in einigen weiteren Mitgliedstaaten nur unbar möglich, so etwa in Dänemark und Finnland.

bestimmten Vereinbarung oder mitgliedstaatlichen Regelung, die der öffentlichen Ordnung dient, getätigt werden müssen. Die Festlegung des Status der Euro-Banknoten (im Unterschied zu anderen Banknoten) als gesetzliches Zahlungsmittel einerseits und die Ausgestaltung eines bestimmten Zahlungsweges (Barzahlung, Überweisung etc.) in einem bestimmten schuldrechtlichen Zusammenhang in einem Mitgliedstaat andererseits sind gänzlich unterschiedliche Regelungsgegenstände.<sup>18</sup> Letztlich entsprechen anderweitige Zahlungen in Euro sogar der übergreifenden Finalität des EU-Währungsrechts, den Euro als Währung zu stärken. Mit dem Mitglied des EZB-Direktoriums *Yves Mersch* kann deshalb geschlossen werden: „Es gibt also kein ‚Recht auf Bargeld‘ oder ‚Recht auf Bargeldzahlung in allen Fällen‘.“<sup>19</sup>

Wenn der EuGH dieser Interpretation folgt, bleibt es – auch in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV) – weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen, Zahlungsmodalitäten für den Privatrechtsverkehr und auch im Staat-Bürger-Verhältnis auszugestalten. Weder der Kompetenztitel aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV noch die materiell ausgestaltende Norm des Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV schränken die Mitgliedstaaten insofern ein.<sup>20</sup>

### III. Vorfestlegung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG

Sollte der EuGH in diesem Sinne entscheiden, wird das Bundesverwaltungsgericht nach seiner bemerkenswert eindeutigen Vorfestlegung in den Vorlagebeschlüssen zu dem Ergebnis kommen, dass § 14 Abs. 1 Satz 2

---

<sup>18</sup> Dies ist im Übrigen auch der Schlüssel zum richtigen Verständnis der hergebrachten mitgliedstaatlichen Kompetenzgrundlagen für das Währungs-, Geld- und Münzwesen; vgl. Gramlich, Zahlungsformen und -modalitäten im Lichte des Geld-Währungsrechts – am Beispiel des Rundfunkbeitrags, K & R 2015, S. 637 ff.

<sup>19</sup> Mersch, Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, Rede gehalten auf dem Vierten Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank am 14.2.2018 (<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180214.de.html>).

<sup>20</sup> So im Wesentlichen auch die diesbezügliche Konsultationspraxis der EZB, die mitgliedstaatliche Barzahlungsverbote bei Vorliegen eines sachlichen Grundes anerkennt; siehe beispielsweise CON/2017/18 – Portugal und CON/2017/27 – Bulgarien.

BBankG eine bundesrechtliche Pflicht der betroffenen Rundfunkanstalt statuiert, Barzahlungen entgegenzunehmen, und dass das landesrechtliche Verbot, den Rundfunkbeitrag in bar zu begleichen, gegen § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG verstößt.

Irritierend ist dieses Ergebnis deshalb, weil § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG in der entscheidenden Passage nahezu wortlautidentisch mit Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV ist, was eine primär währungsrechtliche Lesart auch der ersten Bestimmung nahelegen kann. Darüber hinaus ist es normtheoretisch keineswegs zwingend, dass § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG nur für bundesgesetzliche Ausnahmen – nach dem *lex specialis*-Grundsatz – offen ist. Es ist durchaus denkbar, dass eine bundesgesetzliche Norm wie § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG nach ihrem Regelungsinhalt landesrechtliche Ausnahmeregelungen zulässt; dies gerade auch im Angesicht von Regelungsmaterien, für die teilweise eine Landeskompetenz besteht (wie die Ausgestaltung öffentlich-rechtlicher Schuldverhältnisse, die es auf Bundes- wie auf Landesebene gibt).

#### IV. Ausgestaltung eines zukunftsfähigen Regelungsgefüges

Legt man die in den Vorlagebeschlüssen zum Ausdruck gekommene Rechtsansicht des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde, bleibt die Frage, ob sie einen glücklichen Rechtszustand beschreibt. Schon mit Blick auf den Rundfunkbeitrag ist diese Frage zu verneinen. Bei über 40 Millionen Beitragskonten und auch angesichts der Tatsache, dass die Rundfunkanstalten ohnehin über die Daten der Beitragspflichtigen verfügen (Stichwort Datenschutz), ist das Überweisungs- bzw. Einzugsverfahren das einzig effiziente (und in der Praxis seit langem bewährte) Zahlungsverfahren; auch ist dieses Zahlungsverfahren den Beitragspflichtigen, die in aller Regel Bankkonten haben, vorbehaltlich engumgrenzter Billigkeitsausnahmen zuzumuten. Deshalb spricht vieles dafür, eine allgemeine bundesgesetzliche Ausnahme zu § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG (in der Lesart des Bundesverwaltungsgerichts) einzuführen, um Bundes- und Landesbehörden eine effiziente Abwicklung öffentlich-rechtlicher Schuldverhältnisse in Massenverfahren zu ermöglichen.

In einer Zeit, in der Bitcoin, Libra und Co. die hoheitlich verantworteten Währungen als solche in Frage stellen, sollten wir alles Erforderliche unternehmen, um diese Währungen zukunftsfähig zu machen.<sup>21</sup> Dies heißt nicht zuletzt, ihre Eignung für Zahlungen in Massenverfahren sicherzustellen, dies unter Umständen auch durch die verbindliche Vorgabe der Nutzung moderner Zahlungswege im Staat-Bürger-Verhältnis.

Dass Bargeld Freiheit sichert, ist im Grundsatz unbenommen. Es sollte deshalb unter keinen Umständen aufgegeben werden. Doch sind Augenmaß und im Ergebnis eine differenzierende Ausgestaltung geboten, wenn es gute, sachliche Gründe dafür gibt, in bestimmten Bereichen des Privatrechtsverkehrs und insbesondere auch im Staat-Bürger-Verhältnis Barzahlungsverbote vorzusehen.

---

<sup>21</sup> Siehe zur ohnehin stattfindenden Entmaterialisierung des Geldes, insbesondere im Privatrechtsverkehr, Omlor, Abschied vom Bargeld?, WM 2015, S. 2297 ff.; vgl. im zivilrechtlichen Zusammenhang im Übrigen zur Geldschuld als Wertverschaffungsschuld Berger, in: Jauernig, BGB, Kommentar, 17. Aufl. 2018, §§ 244 und 245 Rdnr. 6 f. (im Unterschied zu Sondergestaltungen wie der vereinbarten Stückschuld oder echten Münzsortenschuld); zum europäischen Rahmen auch Freitag, Die Geldschuld im europäischen Privatrecht, AcP 213 (2013), S. 128 ff.