

§ 6 Das unionsrechtliche Normwiederholungsverbot am Beispiel des Währungsrechts

Johanna Groß

I. Mitgliedstaatliche Gesetzgebung im Bereich des Währungsrechts

Währungsrechtliche Entscheidungen oberster Gerichte, insbesondere zum öffentlichen Geldrecht, sind selten. Entsprechend groß ist die Aufmerksamkeit, die ein aktuelles Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Frage der Unionsrechtskonformität mitgliedstaatlicher Barzahlungsbeschränkungen erhalten hat.¹ Das durch das Bundesverwaltungsgericht initiierte Vorabentscheidungsverfahren betraf unter anderem die Vereinbarkeit von § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG mit Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV. Aufgeworfen war die Frage, ob Mitgliedstaaten den Status des Euro als „gesetzliches Zahlungsmittel“ ausgestalten dürfen, und damit letztlich die Problematik der Grenzen erlaubter mitgliedstaatlicher Normsetzungstätigkeit im Bereich einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union.² Grundsätzlich, so der EuGH, hindere deren währungspolitische Zuständigkeit (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV) die Mitgliedstaaten der Eurozone daran, Vorschriften zur rechtlichen Ausgestaltung des gesetzlichen Zahlungsmittels zu erlassen. Es bleibe ihnen aber unbenommen, im Rahmen eigener Zuständigkeiten Regelungen zu schaffen, die den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel zwar nicht ausgestalten, im Ergebnis aber gleichwohl Auswirkungen auf seine Verwendung haben können.³ Ob es sich bei § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG um eine solche Regelung oder um eine währungsrechtliche und damit unions-

¹ EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19 (Hessischer Rundfunk), ECLI:EU:C:2021:63, EuZW 2021, 554 m. Anm. *J. Groß/J. Klamet*. S. aus dem Schrifttum nur *R. Freitag*, NJW 2021, 1058; *S. Omlor*, EuZW 2021, 480; *C. Manger-Nestler/L. Gramlich*, WM 2021, 1257.

² S. zu den Hintergründen des Verfahrens schon *H. Kube*, in: *Kube/Reimer* (Hrsg.), *Geprägte Freiheit* 2019/20, HFSt 13, 2020, S. 133 (137).

³ EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19 (Hessischer Rundfunk) (Fn. 1), Rn. 56. Der EuGH formuliert allerdings mehrere Voraussetzungen, die in einem solchen Fall eingehalten werden müssen, s. dazu die Anm. bei *J. Groß/J. Klamet* (Fn. 1), S. 559.

rechtswidrige Ausgestaltung des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel handelt,⁴ liegt nun in der Entscheidungsgewalt des Bundesverwaltungsgerichts. Dabei könnte ein Gesichtspunkt relevant werden, zu dem sich der EuGH im Gegensatz zu den Schlussanträgen des Generalanwalts⁵ nicht verhalten hat: Die Frage nach dem unionsrechtlichen Normwiederholungsverbot.

II. Das unionsrechtliche Normwiederholungsverbot

Im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens hatten Europäische Zentralbank (EZB) und Kommission vorgebracht, dass der besondere institutionelle Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) den Erlass bestimmter nationaler Vorschriften im Anwendungsbereich der ausschließlichen unionalen Zuständigkeit für die Währungspolitik ausnahmsweise erlaube.⁶ Aufgrund der engen Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken herrsche dort „eine weniger ausgeprägte Unterscheidung zwischen der Rechtsordnung der Union und den nationalen Rechtsordnungen“⁷, was die genaue Reproduktion unionsrechtlicher Bestimmungen zur Gewährleistung der Rechtssicherheit rechtfertigen könne.⁸ § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG könnte nach dieser Argumentation also selbst dann weiter angewendet werden, wenn das Bundesverwaltungsgericht die Norm als eine währungsrechtliche und damit in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallende Ausgestaltung des gesetzlichen Zahlungsmittels ansehen würde, sofern es sich bei ihr um eine bloße Wiederholung dessen handelt, was Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV bereits auf unionsrechtlicher Ebene normiert.

⁴ Wofür Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Norm sprechen, s. dazu *J. Groß/J. Klamet* (Fn. 1), S. 560.

⁵ GA *Pitruzzella*, Schlussanträge v. 29.9.2020 in den verb. Rs. C-422/19 und C-423/19 (Hessischer Rundfunk), ECLI:EU:C:2020:756.

⁶ Ebd., Rn. 151.

⁷ EuGH, verb. Rs. C-202/18 und C-238/18 (Rimšēvičs/Lettland), ECLI:EU:C:2019:139, Rn. 69, zitiert nach GA *Pitruzzella* (Fn. 5), Rn. 151.

⁸ GA *Pitruzzella* (Fn. 5), Rn. 151.

1. Grundsätzliches Verbot einer „Umsetzung“ unmittelbar anwendbarer Rechtsnormen in mitgliedstaatliches Recht

Diese Argumentation ist bemerkenswert, denn nach der gefestigten Rechtsprechung des EuGH ist eine nationale Gesetzgebung, die Bestimmungen unmittelbar anwendbarer Unionsvorschriften lediglich wiederholt, nicht nur überflüssig, sondern rechtswidrig.⁹ Entwickelt wurde dieses unionale Normwiederholungsverbot in Bezug auf Art. 288 Abs. 2 AEUV¹⁰. Nach Auffassung des Gerichtshofs ruft die nationale Übernahme oder Wiederholung einer Verordnung Unsicherheit sowohl über die Rechtsnatur der anwendbaren Bestimmungen als auch über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens hervor, wodurch ihre gleichzeitige und einheitliche Anwendung in der gesamten Union gefährdet wird.¹¹ Die Verabschiedung inhaltlich gleichlautender Regelungen durch den nationalen Gesetzgeber sei „geeignet [...], die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Entscheidung über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts [...] zu beschneiden“ und „die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm im Unklaren“¹² zu lassen. Dies widerspreche aber der mitgliedstaatlichen Verpflichtung, „nicht die unmittelbare Geltung zu vereiteln, die Verordnungen und sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts äußern“¹³.

Das Verbot, unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbare Rechtsakte durch einen dazwischentretenden nationalen Gesetzes- oder Verordnungsakt „umzusetzen“, findet seinen Grund also letztlich in einem gemeinschaftsrechtlichem Transparenzgebot: Bürger, Verwaltung und Gerichte sollen mit einem Blick in die einschlägigen nationalen Gesetze erkennen können, wie die Rechtslage unter Berücksichtigung des vorrangigen Gemeinschaftsrechts zu verstehen ist.¹⁴ Das Normwiederholungsverbot dient damit dem Schutz des Auslegungsmonopols des EuGH (Art. 19

⁹ EuGH, Rs. C-39/72 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:1973:13, Rn. 9 f.; EuGH, Rs. C-34/73 (Variola), ECLI:EU:C:1973:101, Rn. 11. S. dazu zudem *U. Haltern*, *Europarecht*, Bd. 1, 3. Aufl. 2017, Rn. 865 ff. und Bd. 2, Rn. 677 f.; *W. Schroeder*, in: *Streinz* (Hrsg.), *AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 288 Rn. 43.

¹⁰ Bzw. dessen Vorgängernorm Art. 189 Abs. 2 EWGV.

¹¹ EuGH, Rs. C-39/72 (Kommission/Italien), (Fn. 9), Rn. 17.

¹² EuGH, Rs. C-34/73 (Variola), (Fn. 9), Rn. 11.

¹³ Ebd., Rn. 10; EuGH, Rs. C-94/77 (Zerbone), ECLI:EU:C:1978:17, Rn. 22/27.

¹⁴ *M. Selmayr*, *Das Recht der Wirtschafts- und Währungsunion*, Bd. 1, 2002, S. 288 f. Zur Rolle des Einzelnen für die dezentrale Rechtsdurchsetzung im Unionsrecht s. *U. Haltern* (Fn. 9), Bd. 2, Rn. 622 ff.

Abs. 1 S. 2 EUV), vor allem aber der effektiven Umsetzung des Unionsrechts (Art. 4 Abs. 3 EUV).

2. Ausnahmen aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit

Auf den ersten Blick steht diese Rechtsprechung einer wortlautgleichen Übernahme unmittelbar anwendbarer Normen des Unionsrechts auch im Bereich des Währungsrechts von vornherein entgegen. Allerdings gilt das Normwiederholungsverbot nicht absolut. Zum einen hat der Gerichtshof anerkannt, dass manche Bestimmungen einer Verordnung zu ihrer Durchführung des Erlasses entsprechender Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten bedürfen, wobei ihnen ein weiter Ermessensspielraum zusteht.¹⁵ Das Verbot, die unmittelbare Geltung einer Unionsnorm durch den Erlass von Umsetzungsmaßnahmen zu vereiteln, hindert folglich nicht in jeder Beziehung weiteres mitgliedstaatliches Handeln, insbesondere dann nicht, wenn der Unionsrechtsakt eine entsprechende ausdrückliche Erlaubnis enthält¹⁶ oder für eine unmittelbare Anwendung nicht hinreichend bestimmt ist.¹⁷ Auch mitgliedstaatliche Auslegungsregeln zur Beseitigung von Unklarheiten sollen erlassen werden können, sofern sie keine rechtsverbindliche Wirkung haben.¹⁸ Zum anderen erkennt der EuGH ausdrücklich die Möglichkeit nationaler Wiederholungsmaßnahmen an, wenn weder das europäische noch das nationale Recht für sich genommen vollstreckt werden können. In solchen Fällen einer zersplitterten Rechtslage gesteht der EuGH den Mitgliedstaaten zu, im Interesse des inneren Zusammenhangs und der Verständlichkeit punktuell Normwiederholungen vorzunehmen,¹⁹ eine Ausnahme, die insbesondere im Datenschutzrecht Relevanz erlangt hat.²⁰

Dies zeigt, dass das Unionsrecht eine wiederholende nationale Gesetzgebung nicht schlechthin untersagt, sondern das Normwiederholungsverbot in den Grenzen seines Zwecks – der Schaffung von Rechtssicherheit und -klarheit – Ausnahmen kennt. Wenn eine nationale Normwiederholung zu mehr Rechtssicherheit und Transparenz führt als ihr Unterlassen, würde

¹⁵ EuGH, Rs. C-403/98 (Monte Arcosu), ECLI:EU:C:2000:175, Rn. 26, 28.

¹⁶ S. dazu *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 288 Rn. 21.

¹⁷ S. dazu *U. Haltern* (Fn. 9), Bd. 2, Rn. 679.

¹⁸ EuGH, Rs. C-94/77 (Zerbone), (Fn. 13), Rn. 22/27.

¹⁹ EuGH, Rs. C-272/83 (Kommission/Italien), ECLI:EU:C:1985:147, Rn. 26 f.

²⁰ So lässt ErwG 8 der DSGVO nationale Normwiederholungen ausdrücklich zu. Vgl. hierzu BT-Drs. 18/11325 und *A. Benecke/J. Wagner*, DVBl 2016, 600 (605).

ein formalistisches Verständnis des gemeinschaftsrechtlichen Transformationsverbots seinen Zweck verfehlen. Das gilt insbesondere für Sachbereiche, die durch ein intensives Zusammenspiel des Gemeinschaftsrechts mit nationalen Regeln geprägt sind. In solchen Fällen kann eine punktuelle wiederholende mitgliedstaatliche Gesetzgebung nicht nur rechtmäßig, sondern im Einzelfall sogar geboten sein.

III. Anwendung der Rechtsprechung auf den „besonderen institutionellen Rahmen des ESZB“

Mit der EZB und den nationalen Zentralbanken vereint das ESZB mitgliedstaatliche und supranationale Institutionen zu einem „rechtsträgerübergreifenden Verbund“²¹, der in dieser Form ohne historisches Vorbild ist.²² Er wird geprägt durch eine wechselseitige Einflussnahme sowie eine enge aufgabenbezogene Verflechtung und Verbindung der Zentralbanken, wobei die nationalen Zentralbanken zwar mitgliedstaatliche Organe bleiben, im Rahmen eines übergreifenden Regelwerkes aber als „integraler Bestandteil“ (Art. 14.3 ESZB-Satzung) in das System eingegliedert sind.²³ Rechtlich wird diese Eingliederung durch ein auf mehreren Rechtsebenen verteiltes System zusammenhängender Vorschriften gewährleistet: Trotz ihrer Eigenschaft als „integraler Bestandteil“ des ESZB finden sich die Rechtsgrundlagen der nationalen Zentralbanken sowohl im Gemeinschafts-, als auch weiterhin im mitgliedstaatlichen Recht. Gem. Art. 131 AEUV und Art. 14.1 ESZB-Satzung müssen die Mitgliedstaaten allerdings sicherstellen, dass ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften im Bereich des Währungsrechts mit den Verträgen „im Einklang“ stehen.²⁴

Angesichts dieser engen rechtlichen Verzahnung von unionaler und mitgliedstaatlicher Ebene im Bereich des Zentralbank- und Währungsrechts erscheint es grundsätzlich angemessen, das intensive Zusammenspiel von Unionsrecht und nationalem Recht auch in den nationalen Gesetzestexten

²¹ C. Seiler, EuR 2004, 52 (55).

²² L. Dittrich, Die Bedeutung des Rechts für die Stabilität des Geldes, 2016, S. 104.

²³ F. Becker, in: Siekmann (Hrsg.), EWU Kommentar zur EU-Währungsunion, AEUV, 2013, Art. 282 Rn. 28 m.w.N.

²⁴ S. dazu B. Dziechciarz, Rechtliche Integration der nationalen Zentralbanken in das Europäische System der Zentralbanken und in das Eurosystem, S. 83 ff.

zum Ausdruck zu bringen.²⁵ Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu Aufgaben, Zielen und Organisationsstruktur der nationalen Zentralbanken im ESZB sind so zahlreich, dass eine punktuelle Normwiederholung zur Vermeidung rudimentärer, ohne den gemeinschaftsrechtlichen Zusammenhang kaum verständlicher Normen im Einzelfall notwendig wird.²⁶ Das haben auch Kommission und EZB in der Vergangenheit anerkannt, wenn sie nicht nur mehrfach Normwiederholungen in nationalen Zentralbanksatzungen hingenommen haben,²⁷ sondern sogar explizit darauf hinweisen, dass die durch Art. 131 AEUV und Art. 14.1 ESZB-Satzung geforderte Anpassung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften „[auch] durch die Übernahme von Bestimmungen der Verträge und der ESZB-Satzung“ erfolgen könne.²⁸

IV. § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG als zulässige Wiederholung von Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV?

Es könnte sich bei § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG also tatsächlich um eine ausnahmsweise zulässige Reproduktion des Unionsrechts handeln. Jedenfalls die Instanzgerichte der Ausgangsverfahren und Teile des Schrifttums sehen in dieser Norm eine bloße Paraphrasierung von Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV.²⁹ Gemessen am jeweiligen Wortlaut der beiden Vorschriften drängt sich diese Beurteilung zwar nicht unmittelbar auf. § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG legt fest, dass Banknoten das einzige *unbeschränkte* gesetzliche Zahlungsmittel sein sollen; eine Eigenschaft, die in Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV keine Erwähnung findet. Allerdings erschöpft sich die Bedeutung des Begriffs des „unbeschränkten“ Zahlungsmittels wohl in einer Abgrenzung zu Euro-Münzen, die anders als Banknoten nur bis zu einem Betrag

²⁵ M. Selmayr (Fn. 14), S. 291.

²⁶ M. Selmayr (Fn. 14), S. 289.

²⁷ S. die Bsp. bei B. Dziechciarz (Fn. 24), S. 120 Fn. 556; und F. Elderson, in: Liber amicorum P. Zamboni Garavelli, 2005, S. 102 f. Auch GA Pitruzzella (Fn. 5), weist in Fn. 82 zu Rn. 151 auf diesen Umstand hin.

²⁸ So der Mai 2018 gem. Art. 140 AEUV erlassene Konvergenzbericht der EZB, S. 20.

²⁹ S. z.B. M. Rodi, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, AEUV, 2. Aufl. 2018, Art. 128 Rn. 6; C. Herrmann, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, 2010, S. 314; R. Freitag, Euro as Legal Tender (and Banknotes) in: Amtenbrink/Herrmann (Hrsg.), The EU Law of Economic and Monetary Union, 2020, 595 (612); B. Beck/D. König, K&R 2017, 142 (144).

von 50 Euro je Zahlung angenommen werden müssen (Art. 11 S. 3 Euro-VO II). Das jedenfalls legt die Entstehungsgeschichte der Norm nahe.³⁰ Der Norminhalt des § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG geht so gesehen nicht über eine Umschreibung der Eigenschaften des gesetzlichen Zahlungsmittels hinaus, wie sie bereits durch das Unionsrecht ausgestaltet werden.³¹

Indes ergeben sich aus dem oben geschilderten Zweck des Normwiederholungsverbotes Anforderungen an eine ausnahmsweise zulässige mitgliedstaatliche Normwiederholung. So darf durch die wiederholende mitgliedstaatliche Gesetzgebung die Rechtssicherheit nicht beeinträchtigt und das Monopol des EuGH über die Auslegung von Rechtsvorschriften europarechtlicher Herkunft nicht untergraben werden. Trotz Normwiederholung muss folglich Klarheit über den europarechtlichen Charakter eines Rechtsatzes und den Grund seiner rechtlichen Wirkung bestehen.³² Die nationalen Gesetze müssen deshalb zum einen ihren unionalen Ursprung erkennen lassen. Um die notwendige Rechtsklarheit zu schaffen ist es zum anderen wichtig, dass der Inhalt der inkorporierten Norm nicht verändert wird.³³

Gerade Letzteres erscheint mit Blick auf § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG problematisch. Die Unterscheidung zwischen einem „beschränkten“ und einem „unbeschränkten“ Zahlungsmittel ist im Europarecht zwar angelegt, findet sich in dieser Form aber nicht in Art. 128 Abs. 1 AEUV wieder. Auf Art. 11 S. 3 Euro-VO II verweist § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG hingegen nicht. Auch die Entstehungsgeschichte der Norm legt eine bewusste Erweiterung des Inhalts von Art. 128 Abs. 1 AEUV durch den deutschen Gesetzgeber nahe.³⁴ Es ist somit zu bezweifeln, dass § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG in seiner jetzigen Form den hohen Anforderungen des Transparenzgebots entspricht.³⁵

³⁰ Bereits vor der Einführung des Euro bezweckte der Begriff des „unbeschränkten Zahlungsmittel[s]“ die Abgrenzung zu den Deutsche Mark-Münzen, für die im Unterschied zu den -Banknoten nur eine beschränkte Annahmepflicht bestand, vgl. BT Drs. 1/806, S. 4. In der Gesetzesbegründung zum Dritten Euro-Einführungsgesetz heißt es, dass das Eigenschaftswort „unbeschränkt“ auch nach Einführung des Euro „aus Gründen der Rechtssicherheit“ beibehalten werden sollte, „da hierzu eine ausdrückliche Regelung im Gemeinschaftsrecht fehlt“, vgl. BT Drs. 14/1673 S. 15.

³¹ So wohl auch C. *Freimuth*, in: Siekmann (Fn. 23), Art. 128 AEUV Rn. 79.

³² EuGH, Rs. C-34/73 (*Variola*) (Fn. 9), Rn. 11.

³³ B. *Dziechciarz* (Fn. 24), S. 119; A. *Benecke/J. Wagner* (Fn. 20), S. 605; GA *Pitruzzella* (Fn. 5), Rn. 152.

³⁴ S. Fn. 30.

³⁵ So auch GA *Pitruzzella* (Fn. 5), Rn. 153.

V. Fazit

Die Übernahme von unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Unionsrechts in eine nationale Rechtsordnung kann im Einzelfall mit dem Unionsrecht vereinbar sein. Das gilt insbesondere in Sachbereichen, die durch eine intensive Verflechtung von unionalem und nationalem Recht geprägt sind, wie es beim Währungs- und Zentralbankrecht grundsätzlich der Fall ist. Die mitgliedstaatliche Normwiederholung muss dabei aber in jedem Fall im Sinne der Rechtssicherheit und -klarheit erfolgen. Den daraus erwachsenen Anforderungen genügt § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG im Einzelnen nicht. Selbst bei einer ausnahmsweisen Duldung mitgliedstaatlicher Normwiederholung scheint § 14 Abs. 1 S. 2 BBankG demnach kompetenzrechtlich nicht hinnehmbar.