



Brüssel, den 8. März 2022
(OR. en)

6988/22

LIMITE

JUR 149
ECOFIN 203
DROIPEN 28
CRIMORG 28
COTER 66
CODEC 251
IA 23
FISC 64

**Interinstitutionelles Dossier:
2016/0239 (COD)**

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung:

- Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Begrenzung hoher Bargeldzahlungen mit den Grundfreiheiten und mit der Eigenschaft der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel in der Union

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 20. Juli 2021 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung² (im Folgenden „Vorschlag“) vorgelegt.

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

² Dokument COM(2021) 420 final.

2. Mit dem Vorschlag soll unter anderem eine Begrenzung hoher Bargeldzahlungen eingeführt werden. So ist insbesondere in Artikel 59 des Vorschlags vorgesehen, dass Personen, die mit Gütern handeln oder Dienstleistungen erbringen, Barzahlungen nur in Höhe von maximal 10 000 EUR oder dem entsprechenden Gegenwert in der nationalen oder einer Fremdwährung entgegennehmen oder tätigen dürfen, und dass die Mitgliedstaaten niedrigere Obergrenzen festlegen beziehungsweise bereits bestehende niedrigere Obergrenzen beibehalten dürfen.
3. Bei den Beratungen in den Vorbereitungsgremien des Rates wurde die Frage aufgeworfen, ob eine solche Begrenzung mit der Eigenschaft der Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel in der Union und mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) vereinbar ist.
4. Mit dem vorliegenden Gutachten, das auf das Ersuchen der Gruppe der Finanzattachés vom 26. November 2021 hin erstellt wurde, werden diese Fragen beantwortet.

II. RECHTLICHER RAHMEN UND SACHVERHALT

a) Der Vorschlag

5. Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 114 AEUV und zielt darauf ab, ein einheitliches EU-Regelwerk mit Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu schaffen (Artikel 1).
6. Er ist Teil eines umfangreicheren Pakets, das außerdem einen Vorschlag für eine Richtlinie über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849³, einen Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung der Behörde der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung⁴ und einen Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung (EU) 2015/847 zur Ausweitung der Rückverfolgbarkeitsanforderungen auf Kryptowerte⁵ umfasst.

³ Dokument COM(2021) 423 final.

⁴ Dokument COM(2021) 421 final.

⁵ Dokument COM(2021) 422 final.

7. Mit diesem Paket wird die seit langem von der Union verfolgte Politik zur Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung fortgesetzt, die 1991 mit der ersten Richtlinie der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche eingeleitet wurde. In den letzten 30 Jahren wurden ihr Anwendungsbereich und ihr materieller Inhalt entsprechend den sich weiterentwickelnden internationalen Standards und der zunehmenden Komplexität der Finanzkriminalität schrittweise erweitert.
8. Im Zuge der Weiterentwicklung dieser Politik ist der Unionsgesetzgeber 2015 zu der Feststellung gelangt, dass „[h]ohe Barzahlungen [...]sehr leicht für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht werden [können]“⁶, und hat dementsprechend für Personen, die mit Gütern handeln, Anforderungen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingeführt, die befolgt werden müssen, wenn sie Barzahlungen von 10 000 EUR oder mehr (einschließlich durch verbundene Zahlungsvorgänge) tätigen oder entgegennehmen. Diese Anforderungen sahen jedoch kein konkretes Verbot von Barzahlungen oberhalb dieser Grenze vor.
9. Die darauf folgenden Entwicklungen rechtfertigten nach Auffassung der Kommission einen strengeren Ansatz. So heißt es in der Folgenabschätzung zu dem Vorschlag, dass die mit Barzahlungen zusammenhängenden Risiken daran abzulesen seien, dass die Verwendung von Barmitteln nach wie vor der Hauptgrund für die Meldung verdächtiger Transaktionen innerhalb des Finanzsystems sei. Jedoch sei es bei der Strafverfolgung problematisch, den Zusammenhang zwischen Bargeld und kriminellen Aktivitäten nachzuweisen.⁷

⁶ Erwägungsgrund 6 der Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission („Vierte Geldwäscherichtlinie“) (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

⁷ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, „Impact Assessment accompanying the Anti-money laundering package“, SWD(2021) 190 final (Folgenabschätzung), Seite 114.

10. Derzeit haben 19 Mitgliedstaaten Obergrenzen für Bargeldzahlungen eingeführt oder sind im Begriff, sie einzuführen, wobei diese Obergrenzen zwischen 500 EUR (Griechenland) und 10 300 EUR (Tschechien) variieren und im Durchschnitt bei rund 4 500 EUR liegen⁸.
11. Die Kommission stellt jedoch fest, dass durch unterschiedliche nationale Beschränkungen die Wirksamkeit der nationalen Obergrenzen für Bargeldzahlungen untergraben wird, da mitunter illegale Aktivitäten aus einem Mitgliedstaat, in dem Beschränkungen für Bargeldzahlungen gelten, in ein Nachbarland verlagert werden, in dem großzügigere oder gar keine Beschränkungen gelten, was sich negativ auf die Kohärenz der Anwendung der Geldwäscherichtlinie auswirkt und zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führt⁹.
12. Auf dieser Basis hat die Kommission mehrere Optionen zur Bewältigung dieses Problems geprüft und im Rahmen des vorliegenden Vorschlags einen Text vorgelegt, in dem Folgendes vorgesehen ist:
- Personen, die mit Gütern handeln oder Dienstleistungen erbringen, dürfen Barzahlungen nur in Höhe von maximal 10 000 EUR oder dem entsprechenden Gegenwert in der nationalen oder einer Fremdwährung entgegennehmen oder tätigen, unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird (Artikel 59 Absatz 1 des Vorschlags).
 - Nach Anhörung der Europäischen Zentralbank dürfen die Mitgliedstaaten niedrigere Obergrenzen festlegen; diese sind der Kommission mitzuteilen. Gleichmaßen behalten auf nationaler Ebene bereits bestehende Obergrenzen, die unter dem festgelegten Limit liegen, ihre Gültigkeit (Artikel 59 Absätze 2 und 3 des Vorschlags).
 - Die Obergrenze gilt nicht für Zahlungen zwischen natürlichen Personen, die nicht in ihrer beruflichen Funktion handeln, und für Zahlungen oder Einlagen, die in den Räumlichkeiten von Kreditinstituten vorgenommen werden (Artikel 59 Absatz 4 des Vorschlags).

⁸ Folgenabschätzung, S. 112. Darüber hinaus hat Malta für einige Branchen eine Obergrenze von 10 000 EUR für Bargeldzahlungen eingeführt, wohingegen andere Mitgliedstaaten beschlossen haben oder vorhaben, diese Obergrenzen zu senken. In drei Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien und Spanien) gelten für Gebietsfremde höhere Obergrenzen (zwischen 10 000 und 15 000 EUR), während in Ungarn und Polen Obergrenzen lediglich für Transaktionen zwischen Unternehmen gelten und einige Länder wie beispielsweise Slowenien unterschiedliche Obergrenzen für Transaktionen zwischen Unternehmen (B2B) und Transaktionen zwischen Unternehmen und Verbrauchern (B2C) festgelegt haben. Unter den Ländern, die keine Obergrenzen für Bargeldzahlungen festgelegt haben, gestatten Irland und Schweden den Händlern, Bargeldzahlungen abzulehnen.

⁹ Folgenabschätzung, S. 115.

b) Anwendbare Bestimmungen

13. Nach Artikel 7 der Charta (Achtung des Privat- und Familienlebens) hat „[j]ede Person [...] das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation“.
14. In Artikel 8 der Charta (Schutz personenbezogener Daten) heißt es:
„(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.
(2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken. (...)“
15. In Artikel 16 der Charta (Unternehmerische Freiheit) ist vorgesehen, dass „[d]ie unternehmerische Freiheit [...] nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt“ wird.
16. Gemäß Artikel 17 der Charta (Eigentumsrecht) gilt, dass „[j]ede Person [...] das Recht [hat], ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.“
17. Gemäß Artikel 128 Absatz 1 AEUV hat „[d]ie Europäische Zentralbank [...] das ausschließliche Recht, die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen. Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken sind zur Ausgabe dieser Banknoten berechtigt. Die von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Banknoten sind die einzigen Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten.“

18. Erwägungsgrund 19 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro¹⁰ (im Folgenden „Verordnung Nr. 974/98“) lautet wie folgt:

„[...] 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.“

19. Gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 974/98 gilt Folgendes:

„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.“

III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

a) Vereinbarkeit der Bestimmungen über die Obergrenze für Bargeldzahlungen mit der Eigenschaft der Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel

20. Zunächst stellt sich die Frage, ob das Verbot, Beträge über 10 000 EUR bar zu bezahlen, der Eigenschaft der Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, wie sie im Primär- und im Sekundärrecht vorgesehen ist, zuwiderlaufen würde.
21. Die Eigenschaft der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel ist in Artikel 128 Absatz 1 Satz 3 AEUV und – mit beinahe identischem Wortlaut – in Artikel 16 Absatz 1 Satz 3 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank festgeschrieben. Sie ist auch im Sekundärrecht verankert, nämlich in Artikel 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98¹¹.

¹⁰ ABl. L 139 vom 11.5.1998, S. 1.

¹¹ Mit Artikel 11 Satz 2 der genannten Verordnung wird auch Münzen, die auf Euro lauten, die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels verliehen. Vgl. Urteil in der Rechtssache C-422/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2021:63, Randnr. 61.

22. Für eine bestehende Zahlungsverpflichtung bedeutet die Eigenschaft der Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel Folgendes: i) die Verpflichtung zur Annahme (der Gläubiger einer Zahlungsverpflichtung kann die Annahme von Euro-Banknoten und Euro-Münzen nicht verweigern, es sei denn, die Parteien hätten ein anderes Zahlungsmittel vereinbart), ii) die Annahme zum vollen Nennwert (der monetäre Wert der Euro-Banknoten und Euro-Münzen entspricht dem auf den Banknoten und Münzen angegebenen Betrag), und iii) die schuldbefreiende Wirkung (der Schuldner kann sich von einer Zahlungsverpflichtung befreien, indem er dem Gläubiger Euro-Banknoten und Euro-Münzen anbietet)¹².
23. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil von 2021 in der Rechtssache *Hessischer Rundfunk* jedoch anerkannt, dass die Eigenschaft des Euro als gesetzliches Zahlungsmittel und insbesondere die Verpflichtung des Gläubigers zur Annahme von Euro-Banknoten und Euro-Münzen mit schuldbefreiender Wirkung aus Gründen des öffentlichen Interesses eingeschränkt werden kann. Jedoch müssen solche Beschränkungen im Hinblick auf das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse verhältnismäßig sein¹³.
24. In dem besonderen Kontext der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch die Mitgliedstaaten hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Verhinderung und die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung legitime Ziele darstellen, die mit dem Schutz der öffentlichen Ordnung in Zusammenhang stehen¹⁴. Diese Ziele können daher auch als Gründe des öffentlichen Interesses für die Einführung von Beschränkungen der Eigenschaft von Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel betrachtet werden.
25. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen die fraglichen Maßnahmen zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet sein und dürfen nicht über die Grenzen dessen hinausgehen, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die mildeste Maßnahme zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen¹⁵.

¹² Urteil in der Rechtssache *Hessischer Rundfunk*, s.o., Randnr. 67. Siehe auch die Empfehlung der Kommission vom 22. März 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.

¹³ Urteil in der Rechtssache *Hessischer Rundfunk*, s.o., Randnrn. 67 und 68.

¹⁴ Urteil in der Rechtssache C-212/11, *Jyske Bank Gibraltar*, EU:C:2013:270, Randnrn. 62 bis 64 und die dort angeführte Rechtsprechung.

¹⁵ Urteil in der Rechtssache *Hessischer Rundfunk*, s.o., Randnr. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung.

26. Darüber hinaus hat der Gerichtshof anerkannt, dass dem Unionsgesetzgeber ein weites Ermessen zugebilligt werden muss, das sich nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der in Bereichen, in denen seine Tätigkeit sowohl politische als auch wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen verlangt und in denen er komplexe Prüfungen und Beurteilungen vornehmen muss, zu erlassenden Bestimmungen erstreckt, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten, woraus folgt, dass es nicht darum geht, ob eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche war, da die Maßnahme nur dann rechtswidrig sein kann, wenn sie gemessen an dem Ziel, das das zuständige Organ zu verfolgen beabsichtigt, offensichtlich ungeeignet ist¹⁶.
27. In der dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzung hat die Kommission drei Optionen¹⁷ geprüft, die zur Verfügung stehen, um die Probleme, die im Zusammenhang mit der Verwendung von Bargeldzahlungen für die Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung festgestellt wurden, auszuräumen, und sie hat die Vor- und Nachteile jeder dieser Optionen analysiert. Dabei ist sie zu dem Schluss gekommen, dass die vorgeschlagene Option die beste sei, da durch sie für ein besser abgestimmtes Vorgehen im gesamten Binnenmarkt gesorgt würde, die Ineffizienzen des bestehenden Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verringert würden, indem die für Warenhändler bestehenden Verpflichtungen aufgehoben würden, und die Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen vereinheitlicht würden, während die Eigenschaft der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel nicht in Frage gestellt würde¹⁸.
28. In derselben Folgenabschätzung stellt die Kommission fest, dass eine solche Obergrenze mit den für die Überwachung von Barmitteln geltenden Grenzwerten übereinstimmen und sicherstellen würde, dass schutzbedürftige Verbrauchergruppen nicht beeinträchtigt würden, da eine ausreichend hohe Obergrenze festgelegt würde, die den Bedürfnissen dieser Gruppen gerecht würde. Diese Option würde den Mitgliedstaaten außerdem die Möglichkeit einräumen, bereits bestehende niedrigere Obergrenzen beizubehalten, da anerkannt würde, dass niedrigere Obergrenzen aufgrund nationaler Besonderheiten gerechtfertigt sein könnten¹⁹. Ähnlich wie in der Rechtssache *Hessischer Rundfunk* würden durch die in Rede stehende Maßnahme andere Zahlungsmittel als Bargeld beibehalten²⁰.

¹⁶ Urteil in der Rechtssache C-482/17, *Tschechische Republik gegen Parlament und Rat*, EU:C:2019:1035, Randnrn. 77 und 78, und Urteil in der Rechtssache C-626/18, *Polen gegen Parlament und Rat*, EU:C:2020:1000, Randnrn. 95 und 97.

¹⁷ 1) eine bessere Durchsetzung des bestehenden Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; 2) die Einführung einer EU-weiten Obergrenze von 10 000 EUR für Bargeldtransaktionen, wobei die Mitgliedstaaten eine niedrigere Obergrenze festlegen können, und 3) die Einführung einer EU-weiten Obergrenze von weniger als 10 000 EUR für Bargeldtransaktionen (Folgenabschätzung, S. 116 f).

¹⁸ Folgenabschätzung, S. 116.

¹⁹ Folgenabschätzung, S. 116.

²⁰ Urteil in der Rechtssache *Hessischer Rundfunk*, s.o., Randnr. 75.

29. In Anbetracht der in der Folgenabschätzung dargelegten Aspekte, insbesondere der Abwägung der verschiedenen Optionen und der unterschiedlichen Interessen, erscheint die vorgeschlagene Begrenzung von Bargeldzahlungen für die Erreichung der mit der Maßnahme verfolgten Ziele nicht offensichtlich ungeeignet.
30. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die vorstehende Argumentation nicht durch den Umstand in Frage gestellt werden kann, dass die Maßnahmen, die Gegenstand des Urteils in der Rechtssache *Hessischer Rundfunk* waren, von einem Mitgliedstaat erlassen worden sind, wohingegen die vorgeschlagene Begrenzung von der Union erlassen werden soll.
31. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass der Gerichtshof dem Umstand, ob eine Maßnahme im Interesse der Allgemeinheit im Rahmen des innerstaatlichen Rechts oder im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften definiert ist, keine besondere Bedeutung beigemessen hat²¹. Mit anderen Worten lassen Tragweite und Bedeutung des Begriffs des Allgemeininteresses als Begründung für eine mögliche Begrenzung der Eigenschaft von Euro-Banknoten oder Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel keine Unterscheidung danach zu, ob die Begrenzung von den Mitgliedstaaten oder von der Union selbst eingeführt wird. Die Möglichkeit, eine solche Begrenzung seitens der Mitgliedstaaten vorzusehen, ist, ebenso wie die hier erörterte Begrenzung der Verwendung von Barmitteln, tatsächlich im EU-Sekundärrecht (Verordnung Nr. 974/98) vorgesehen.

b) Vereinbarkeit der Bestimmungen zur Begrenzung von Bargeldzahlungen mit den Grundrechten und Grundfreiheiten der EU

32. Der Juristische Dienst des Rates wurde um Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob das Verbot, Beträge über 10 000 EUR mit Bargeld zu begleichen, mit der Charta vereinbar ist. In dem Ersuchen um Stellungnahme wurde jedoch nicht näher ausgeführt, in Bezug auf welches der Grundrechte beziehungsweise in Bezug auf welche der Grundfreiheiten, die in der Charta festgeschrieben sind, das Verbot ein Problem der Vereinbarkeit aufwerfen würde. Hier sind zwei Vorbemerkungen angebracht.
33. Erstens wurde, – dem Umstand zu Trotz, dass in 19 Mitgliedstaaten Obergrenzen für die Bargeldverwendung analog zu der hier erörterten Obergrenze bestehen, – die Vereinbarkeit dieser bestehenden Obergrenzen mit den Grundrechten bisher weder in Frage gestellt noch durch den Europäischen Gerichtshof oder den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geprüft.

²¹ Vgl. z. B. Urteil in der Rechtssache C-114/96, *Kieffer*, EU:C:1997:316, insbesondere Randnrn. 28 bis 37, in dem der Gerichtshof von der Union erlassene Maßnahmen mit beschränkender Wirkung auf den Binnenmarkt anhand derselben Kriterien geprüft hat, wie sie auch zur Begründung gleichwertiger nationaler Beschränkungen dienen können.

34. Zweitens ist im Unionsrecht nicht in allen Fällen ein absolutes Recht auf Bargeldzahlung vorgesehen. Auch in der Charta ist ein solches Recht nicht vorgesehen²². Auch wenn kein absolutes Recht oder Grundrecht auf die Verwendung von Barmitteln besteht, ist die Frage zu prüfen, ob durch das hier erörterte Verbot Grundrechte beeinträchtigt werden können, für deren Ausübung die Verwendung von Barmitteln unerlässlich wäre. Insbesondere könnten die folgenden Rechte relevant sein: das Recht auf unternehmerische Freiheit und das Eigentumsrecht (Artikel 16 bzw. Artikel 17 der Charta) sowie das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 7 bzw. Artikel 8 der Charta).
35. Für die Ausübung des Rechts auf unternehmerische Freiheit und des Eigentumsrechts kann zweifellos Bargeld verwendet werden, doch ist dessen Verwendung im Allgemeinen für die uneingeschränkte Ausübung dieser Rechte nicht erforderlich, da sie auch durch die Verwendung anderer Formen von Währung oder anderer Zahlungsmittel als Bargeld ausgeübt werden können²³. Darüber hinaus können weder das Recht auf unternehmerische Freiheit noch das Eigentumsrecht dahingehend ausgelegt werden, dass sie einer wirtschaftlichen oder finanziellen Regulierung allein deshalb entgegenstünden, weil diese einen Eingriff in die Ausübung dieser Rechte darstellen würde.
36. Tatsächlich setzt die Ausübung des Rechts auf unternehmerische Freiheit zwangsläufig voraus, dass die Interessen der Nutznießer dieses Rechts mit anderen geschützten berechtigten Interessen in Einklang gebracht werden²⁴. In keinem Fall ist der Schluss zulässig, dass die vorgeschlagene Begrenzung einer Verletzung dieses Rechts gleichkäme, analog zu der Tatsache, dass beispielsweise Aufsichtsvorschriften oder kartellrechtliche Bestimmungen nie als mit der unternehmerischen Freiheit unvereinbar angesehen wurden.

²² Siehe Schlussanträge des Generalanwalts Pitruzzella in den verbundenen Rechtssachen C-422/19 und C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2020:756, Randnr. 133.

²³ Siehe Schlussanträge des Generalanwalts Pitruzzella in der Rechtssache *Hessischer Rundfunk*, s. o., Randnr. 134.

²⁴ Erläuterung zu Artikel 16 (Unternehmerische Freiheit) und dort angeführte Rechtsprechung (ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 17).

37. Ebenso ist das Eigentumsrecht nach ständiger Rechtsprechung kein absolutes Recht, sondern muss im Hinblick auf seine gesellschaftliche Funktion gesehen werden. Folglich kann die Ausübung des Eigentumsrechts Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Union entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der das so gewährleistete Recht in seinem Wesensgehalt antasten würde²⁵. Die in den Nummern bis 23 30 im Kontext der Fragen zu der Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel vorgenommene Prüfung des Vorliegens eines Ziels von öffentlichem Interesse beziehungsweise der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme ist hier in vollem Umfang übertragbar, sodass der Schluss gezogen werden kann, dass die vorgeschlagene Maßnahme keinen ungerechtfertigten Eingriff in das Eigentumsrecht bedeuten würde.
38. In Bezug auf das Eigentumsrecht ist eine abschließende Bemerkung zu machen. Es könnte vorgebracht werden, dass eine unmittelbare Verbindung zwischen der Verwendung von Bargeld und der Ausübung dieses Rechts relevant wird, wenn es sich um ein Element der sozialen Eingliederung handelt, d. h. in Bezug auf Bürgerinnen und Bürger, die noch keinen Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen in der Union haben und für die die Verwendung von Bargeld die einzige Möglichkeit zur Ausübung dieses Grundrechts ist²⁶.
39. Das vorgeschlagene Verbot der Verwendung von Bargeld betrifft jedoch lediglich Zahlungen oberhalb eines Grenzwerts (10 000 EUR), der ausreichend hoch ist, um die meisten alltäglichen Transaktionen auszuschließen. Zudem gilt das Verbot nicht für natürliche Personen, die nicht in ihrer beruflichen Funktion handeln. Wie in der Folgenabschätzung der Kommission zu dem Vorschlag erläutert, scheinen diese Einschränkungen des Geltungsbereichs des Verbots verhältnismäßig zu sein, sodass die Ausübung des Eigentumsrechts durch schutzbedürftige Personen durch die Verwendung von Bargeld gewährleistet ist²⁷.

²⁵ Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat International Foundation*, EU:C:2008:461, Randnr. 355.

²⁶ Einer Studie der EZB aus dem Jahr 2017 zufolge hatten 3,64 % der Haushalte im Euro-Währungsgebiet keinen Zugang zu Bank- oder Finanzdienstleistungen. Vgl. Ampudia, M., Ehrmann M., 'Financial inclusion: what's it worth?', ECB Working Paper Series No 1990, Januar 2017, insbesondere Tabelle 1.

²⁷ Siehe Nummer 28

40. Die vorgeschlagene Obergrenze für Bargeldzahlungen kann potenziell auch eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens und des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten darstellen. Das vorgeschlagene Verbot der Bargeldverwendung könnte unter Umständen einen relativen Eingriff in diese Rechte bedeuten, insbesondere, indem potenziell Aufzeichnungen über bestimmte Aspekte des Lebens der betroffenen Personen geführt und Muster in ihrem privaten Handeln, wie beispielsweise ihr Konsumverhalten und ihre allgemeine Interaktion mit ihren Gemeinschaften, aufgezeigt werden.
41. Trotzdem lässt die geringe Eingriffsintensität nicht den Schluss zu, dass das Verbot im Vergleich zu den bestehenden Methoden der bargeldlosen Zahlung, wie beispielsweise Debit- und Kreditkarten oder elektronischer Zahlungsverkehr, auch für Online-Käufe, einen schwerwiegenderen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten bedeuten würde, und es deutet auch nichts auf fehlende Verhältnismäßigkeit hin. Darüber hinaus bietet die Barzahlung an sich keine größere Anonymität als andere Transaktionsmöglichkeiten, da üblicherweise und nach nationalen Rechtsvorschriften für Zahlungen für Güter oder Dienstleistungen Rechnungen ausgestellt werden, für die grundsätzlich eine Identifizierung des Empfängers besagter Güter oder Dienstleistungen erforderlich ist.
42. Es sei also darauf hingewiesen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, die in Folge von Zahlungen (unabhängig vom gewählten Zahlungsmittel) in die Hände von Marktteilnehmern gelangen, in jedem Fall den Datenschutzvorschriften der Union unterliegt, durch die im Wesentlichen das Recht auf den Schutz dieser personenbezogenen Daten garantiert wird. Und schließlich unterliegt, wie oben bereits im Zusammenhang mit dem Recht auf unternehmerische Freiheit und dem Eigentumsrecht dargelegt, der Geltungsbereich des vorgeschlagenen Verbots erheblichen quantitativen und qualitativen Einschränkungen, durch die sichergestellt ist, dass die Mehrzahl der alltäglichen Transaktionen nicht darunter fallen, sodass der Umfang der auf diese Weise generierten Datenspuren im Hinblick auf den damit entstehenden Eingriff in die Privatsphäre nicht über den Umfang hinausgehen würde, der im Wege der bestehenden Zahlungsmittel entstehen würde.

IV. FAZIT

43. Aus den oben dargelegten Gründen vertritt der Juristische Dienst folgende Auffassung:

- a) die Eigenschaft der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel in der Union, wie sie in den Verträgen festgelegt ist und im Sekundärrecht näher ausgeführt wird, wird durch die vorgeschlagene Begrenzung von Bargeldzahlungen nicht beeinträchtigt;
 - b) die vorgeschlagene Begrenzung ist mit den in der Charta verankerten Rechten, Freiheiten und Grundsätzen, insbesondere dem Recht auf unternehmerische Freiheit und dem Eigentumsrecht (Artikel 16 bzw. Artikel 17 der Charta) sowie dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und dem Recht auf den Schutz personenbezogener Daten (Artikel 7 bzw. Artikel 8 der Charta), vereinbar.
-