

# Anonymisierte Fassung

C-423/19 - 1

Rechtssache C-423/19

Vorabentscheidungsersuchen

**Eingangsdatum:**

31. Mai 2019

**Vorlegendes Gericht:**

Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

27. März 2019

Eingetragen in das Register des Gerichtshofes unter der Nr. 1117294	
Luxemburg, den	04. 06. 2019
Fax/E-mail:	Der Kanzler, im Auftrag
eingegangen am: 31.5.19	Daniel Dittert Referatsleiter

**Kläger, Berufungskläger und Revisionskläger**

LI

**Beklagter, Berufungsbeklagter und Revisionsbeklagter:**

Hessischer Rundfunk

---

Bundesverwaltungsgericht

**BESCHLUSS**

BVerwG 6 C 6.18

VGH 10 A 2929/16

Verkündet

am 27. März 2019

Zweigler

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungstreitsache

DE

des Herrn LI, Frankfurt am Main,

Klägers, Berufungsklägers und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte Lindenau, Prior & Partner, Königsallee 30,40212 Düsseldorf -

gegen

den Hessischen Rundfunk, vertreten durch den Intendanten, Bertramstraße 8,60320 Frankfurt am Main,

Beklagten, Berufungsbeklagten und Revisionsbeklagten,

- Prozessbevollmächtigte:

FPS Fritze, Wicke und Seelig

Partnerschaftsgesellschaft von Rechtsanwälten mbB, Eschersheimer Landstraße 25 - 27, 60322 Frankfurt am Main -

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 27. März 2019

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft, die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller und Hahn sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu folgenden Fragen eingeholt:

1. Steht die ausschließliche Zuständigkeit, die die Union gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 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 (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 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 Mitgliedstaates, dessen Währung der Euro ist, angewendet werden, soweit und solange die Union von ihrer Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat?

Gründe:

I

- 1 Der Kläger ist Inhaber einer Wohnung, die sich im Bereich des Beklagten, einer öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalt, befindet. Der Beklagte hat die vom Kläger angebotene Zahlung des Rundfunkbeitrags mit Bargeld unter Verweis auf seine Beitragssatzung abgelehnt. Darin ist geregelt, dass der Rundfunkbeitrag nur bargeldlos durch Lastschriftinzug, Einzelüberweisung oder Dauerüberweisung entrichtet werden kann. Mit Bescheid vom 21. April 2016 setzte der Beklagte rückständige Rundfunkbeiträge für das erste Quartal 2016 in Höhe von 52,50 € fest. Mit Widerspruchsbescheid vom 24. Mai 2016 wies der Beklagte den Widerspruch des Klägers zurück.
- 2 Der Kläger hat Klage erhoben und beantragt, den Festsetzungsbescheid vom 21. April 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 24. Mai 2016 aufzuheben, hilfsweise festzustellen, dass er berechtigt ist, Rundfunkbeiträge in bar an den Beitragsservice zu zahlen, weiter hilfsweise festzustellen, dass seine Beitragsschuld in Höhe von 214,94 € für das Jahr 2015 durch Hinterlegung dieses Betrages beim Amtsgericht Frankfurt am Main erloschen ist. Mit Urteil vom 31. Oktober 2016 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung des Klägers mit Urteil vom 13. Februar 2018 zurückgewiesen.
- 3 Mit der Revision verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend: § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG und Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV sähen jeweils eine unbedingte und unbeschränkte Verpflichtung zur Annahme von Euro-Banknoten als Mittel zur Tilgung von Geldschulden vor. Diese Verpflichtung könne nur durch vertragliche Vereinbarung zwischen den Beteiligten oder aufgrund einer bundesgesetzlichen bzw. unionsrechtlichen Ermächtigung eingeschränkt werden. Dies gelte auch dann, wenn Gründe der Praktikabilität im Rahmen von Massenverfahren für den Ausschluss der Bargeldzahlung sprächen.

II

- 4 Der Rechtsstreit ist auszusetzen, weil sein Ausgang von einer vorab einzuholenden Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union über die Auslegung der Verträge abhängt (Art. 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AE UV -).
- 5 Am innerstaatlichen Recht gemessen hat die Revision Erfolg. Hiernach sind die mit dem Hauptantrag angefochtenen Bescheide rechtswidrig, weil der in der Beitragssatzung des Beklagten geregelte Ausschluss der Möglichkeit, Rundfunkbeiträge mit Euro-Banknoten zu zahlen, gegen die bundesrechtliche Bestimmung des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG verstößt, die öffentliche Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten verpflichtet (1.). Der Senat kann jedoch ohne eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht feststellen, ob § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit der ausschließlichen Zuständigkeit, die die Union gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Buchst, c und Art. 127 ff. AEUV im Bereich der Währungspolitik für diejenigen Mitgliedstaaten hat, deren Währung der Euro ist, in Einklang steht (2.). Diese Frage wäre nur dann nicht entscheidungserheblich, wenn entweder das Unionsrecht eine mit § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG übereinstimmende Regelung der Verpflichtung zur Annahme von Euro- Banknoten enthält (3.) oder wenn § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG auch bei fehlender Zuständigkeit der Mitgliedstaaten angewendet werden kann, soweit und solange die Union von ihrer Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (4.). Auch diese weiteren Fragen lassen sich jedoch ohne eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht abschließend klären.
- 6 1. Nach innerstaatlichem Recht erweisen sich der Festsetzungsbescheid des Beklagten vom 21. April 2016 und der Widerspruchsbescheid vom 24. Mai 2016, deren Aufhebung der Kläger mit seinem Hauptantrag begehrt, als rechtswidrig.
- 7 a) Das gerichtliche Prüfprogramm ergibt sich im Wesentlichen aus den Bestimmungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG), des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. IS. 42, ber. S. 2909 und 20031S. 738), zum hier maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Bescheide des Beklagten zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. März 2016 (BGBl. IS. 396), des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBankG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 1992 (BGBl. IS. 1782), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Juli 2013 (BGBl. IS. 1981), des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (Art. 1 des Fünfzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrags, RBSStV), dem das Land Hessen mit Gesetz vom 23. August 2011 (GVBl.1382) zugestimmt hat, sowie der Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge vom 5. Dezember 2012 (StAnz. Nr. 51-52/2012 S. 1434, Beitragssatzung).
- 8 Art. 31GG lautet:
- Bundesrecht bricht Landesrecht.

9 § 286 BGB lautet:

(1) Leistet der Schuldner auf eine Mahnung des Gläubigers nicht, die nach dem Eintritt der Fälligkeit erfolgt, so kommt er durch die Mahnung in Verzug. (...)

(2) Der Mahnung bedarf es nicht, wenn

1. für die Leistung eine Zeit nach dem Kalender bestimmt ist,

(...)

10 § 293 BGB lautet:

Der Gläubiger kommt in Verzug, wenn er die ihm angebotene Leistung nicht annimmt.

11 § 294 BGB lautet:

Die Leistung muss dem Gläubiger so, wie sie zu bewirken ist, tatsächlich angeboten werden.

12 § 295 BGB lautet:

Ein wörtliches Angebot des Schuldners genügt, wenn der Gläubiger ihm erklärt hat, dass er die Leistung nicht annehmen werde, oder wenn zur Bewirkung der Leistung eine Handlung des Gläubigers erforderlich ist, insbesondere wenn der Gläubiger die geschuldete Sache abzuholen hat. (...)

13 § 14 Abs. 1 BBankG lautet:

Die Deutsche Bundesbank hat unbeschadet des Artikels 128 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union das ausschließliche Recht, Banknoten im Geltungsbereich dieses Gesetzes auszugeben. Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel. (...)

14 § 2 Abs. 1 RBStV lautet:

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

15 § 7 Abs. 3 RBStV lautet:

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

16 § 9 Abs. 2 RBStV lautet:

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. (...)

17 § 10 RBStV lautet:

(...)

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

(...)

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

18 § 10 Abs. 2 der 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.

19 b) Auf der Grundlage allein der genannten Vorschriften des nationalen Rechts lagen die Voraussetzungen für den Erlass des Festsetzungsbescheids des Beklagten vom 21. April 2016 nicht vor. Wird das Unionsrecht nicht berücksichtigt, waren die festgesetzten Beiträge nicht im Sinne des § 10 Abs. 5 Satz 1 RBStV rückständig, da kein Schuldnerverzug im Sinne der in den §§ 286 ff. BGB enthaltenen allgemeinen Rechtsgedanken vorlag.

20 Zwar war der Kläger als Inhaber einer Wohnung nach § 2 Abs. 1 RBStV verpflichtet, einen Rundfunkbeitrag zu entrichten. Die im privaten Bereich an Wohnungen anknüpfende Rundfunkbeitragspflicht ist im Wesentlichen mit dem Grundgesetz vereinbar (BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2018 -1 BvR 1675/16 u.a. - NJW 2018,3223 Rn. 49 ff.). Die Beiträge des Klägers für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. März 2016 waren am 15. Februar 2016 fällig, weil der

Rundfunkbeitrag nach § 7 Abs. 3 RBStV in der Mitte eines Dreimonatszeitraums für jeweils drei Monate zu leisten ist. Da die Leistungszeit jedenfalls mittelbar nach dem Kalender bestimmt ist, war eine Mahnung für den Eintritt des Verzugs entbehrlich (vgl. § 286 Abs. 2 Nr. 1 BGB).

- 21 Der Beklagte befand sich jedoch bei Erlass der angefochtenen Bescheide in einem - den Schuldnerverzug ausschließenden - Annahmeverzug (§ 293 BGB). Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs hat er die vom Kläger angebotene Begleichung der Rundfunkbeiträge im Wege der Barzahlung abgelehnt. Die Nichtannahme der Leistung war nicht deshalb gerechtfertigt, weil es wegen des Ausschlusses der Möglichkeit der Barzahlung in § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung an einem ordnungsgemäßen Angebot des Klägers gefehlt hätte (§§ 294, 295 Satz 1 BGB). Denn der auf die landesrechtliche Ermächtigung in § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 RBStV gestützte Ausschluss der Barzahlungsmöglichkeit in § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung verstößt gegen die bundesrechtliche Regelung des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG und ist deshalb - sofern das Unionsrecht außer Betracht bleibt - unwirksam.
- 22 § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG verpflichtet öffentliche Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten. Ausnahmen lassen sich entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs nicht ohne weiteres auf Gründe der Verwaltungspraktikabilität oder Kostenersparnis stützen, sondern setzen eine Ermächtigung durch ein Bundesgesetz voraus. Dies folgt zwar nicht bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift. Jedoch sprechen systematische Erwägungen und vor allem die Entstehungsgeschichte sowie der Sinn und Zweck der Vorschrift dafür, dass die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel im Sinne des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG mit einem Zwang zur Annahme von Euro-Banknoten zur Tilgung von Geldschulden verbunden ist.
- 23 Im Rahmen der systematischen Auslegung kommt vor allem dem Umstand Bedeutung zu, dass diejenigen bundesrechtlichen Regelungen, welche die Möglichkeit der Zahlung mit Bargeld an staatliche Stellen ausschließen oder beschränken (vgl. z.B. § 224 Abs. 4 Satz 1 Abgabenordnung oder § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Kraftfahrzeugsteuergesetz), weitgehend ins Leere gingen, wenn § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG den Ausschluss der Möglichkeit, hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten mit Euro-Banknoten zu erfüllen, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Praktikabilität ohne weiteres zuließe.
- 24 Die Gesetzesmaterialien lassen deutlich erkennen, dass mit dem Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels die Vorstellung verbunden wurde, dass ein solches Zahlungsmittel grundsätzlich von jedem Gläubiger einer Geldschuld akzeptiert werden muss. In der Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Deutsche Bundesbank wird zu § 10, dem späteren § 14, ausgeführt, dass "Noten der Bundesbank in unbeschränkter Höhe angenommen werden" müssen (BT-Drs. 2/2781S. 34). Aus der Anpassung des Wortlauts des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG durch das Gesetz über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der

Einführung des Euro-Bargeldes vom 16. Dezember 1999 (BGBl. IS. 2402) haben sich insoweit keine Änderungen ergeben. Vielmehr geht die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung weiterhin von einer "Annahmepflicht für jedermann" als Kennzeichen eines gesetzlichen Zahlungsmittels aus (BT-Drs. 14/1673 S. 9).

- 25 Die teleologische Auslegung des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG führt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass öffentliche Stellen Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten annehmen müssen. Diese Verpflichtung dient in erster Linie der Funktionsfähigkeit des Geldverkehrs, indem sie die Akzeptanz des Euro-Bargeldes und damit dessen Funktion als Zahlungsmittel sichert (vgl. Hahn/Häde, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 3 Rn 16; Ohler, JZ 2008, 317 <32i>). Ein genereller Ausschluss der Annahme von Euro-Banknoten bei der Erhebung bestimmter öffentlicher Abgaben kann sich auf dieses Ziel nachteilig auswirken. Dass im Privatrechtsverkehr eine Geldschuld auch durch Zahlung von "Buchgeld" erfüllt werden kann, wenn die Parteien dies - sei es auch stillschweigend - vereinbart haben (vgl. BGH, Urteile vom 25. März 1983 - VZR168/81 - BGHZ 87,156 <I63>, vom 5. Mai 1986 - IIZR150/85 - BGHZ 98, 24 <29 f.> und vom 20. Mai 2010 - Xa ZR 68/09 - BGHZ 185, 359 Rn. 29), steht dem nicht entgegen. Die Dispositionsbefugnis der Parteien über das taugliche Erfüllungsmittel für Geldschulden hat ihre rechtliche Grundlage in der verfassungsrechtlich gewährleisteten Privatautonomie. Eine Befugnis für öffentliche Stellen, die Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung abzulehnen, kann hierauf nicht gestützt werden.
- 26 Die in § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG geregelte Verpflichtung zur Annahme von Euro-Banknoten gilt auch und gerade in Bezug auf sog. Massenverfahren wie die Erhebung des Rundfunkbeitrags. Anhaltspunkte dafür, dass die Möglichkeit, den Rundfunkbeitrag bar zu zahlen, die verfassungsrechtlich gebotene Finanzausstattung der Rundfunkanstalten (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 11. September 2007 -1 BvR 2270/05 u.a. - BVerfGE 119,181 <218 ff.>) gefährden könnte, sind nicht erkennbar. Dass die mit der Annahme von Bargeld verbundenen Kosten gegebenenfalls den Rundfunkbeitrag erhöhen und damit auch die Beitragspflichtigen belasten, die eine Möglichkeit zur Barzahlung nicht in Anspruch nehmen würden, ist nach innerstaatlicher Rechtslage hinzunehmen. Der bundesrechtliche Normbefehl des § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG könnte nur durch eine gleichrangige Norm des Bundesrechts außer Kraft gesetzt werden. Auf eine landesrechtliche Regelung wie § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung bzw. § 9 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 10 Abs. 7 Satz 2 RBStV als Ermächtigungsgrundlage kann der Ausschluss der Möglichkeit der Zahlung mit Euro-Banknoten wegen des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31GG) nicht gestützt werden, solange eine bundesrechtliche Ermächtigung (vgl. z.B. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über den Zahlungsverkehr mit Gerichten und Justizbehörden) fehlt.
- 27 2. Die Revision gegen das Berufungsurteil ist allerdings zurückzuweisen, wenn



§ 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG seinerseits mit der ausschließlichen Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik nicht in Einklang steht. Diese Frage lässt sich ohne eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht klären.

- 28 Gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist. Nach Art. 2 Abs. 1 AEUV kann daher nur die Union in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen. Der Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung ergeben sich gemäß Art. 2 Abs. 6 AEUV aus den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Bereichen. Für die Währungspolitik ist insoweit vor allem auf Art. 127 ff. AEUV abzustellen.
- 29 Der Inhalt des in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV genannten Begriffs der Währungspolitik und damit der Umfang der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union ist noch nicht abschließend geklärt. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (vgl. EuGH, Urteile vom 27. November 2012 - C-370/12 [ECLI:EU:C:2012:756], Pringle - Rn. 53 ff., vom 16. Juni 2015 - C-62/14 [ECLI:EU:C:2015:400], Gauweiler u.a. - Rn. 42 ff. und vom 11. Dezember 2018 - C-493/17 [ECLI:EU:C:2018:1000], Weiss u.a. - Rn. 50 ff.) enthält der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union keine genaue Definition der Währungspolitik, sondern legt zugleich die Ziele der Währungspolitik und die Mittel fest, über die das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) zur Ausführung dieser Politik verfügt. Nach Art. 127 Abs. 1 AEUV und Art. 282 Abs. 2 AEUV ist das vorrangige Ziel der Währungspolitik der Union die Gewährleistung der Preisstabilität. Mittel zur Gewährleistung der Preisstabilität sind z.B. die Festsetzung der Leitzinssätze für das Euro-Währungsgebiet sowie die Ausgabe von Euro-Münzen oder -Banknoten (EuGH, Urteil vom 27. November 2012 - C-370/12, Pringle - Rn. 96). Ferner führt das Kapitel IV des Protokolls über das ESZB und die EZB die Instrumente auf, derer sich das ESZB im Rahmen der Währungspolitik bedienen kann (EuGH, Urteile vom 16. Juni 2015 - C-62/14, Gauweiler u.a. - Rn. 45 und vom 11. Dezember 2018 - C-493/17, Weiss u.a. - Rn. 52). Schließlich hat der Gerichtshof klargestellt, dass es zur Qualifizierung als währungspolitische Maßnahme nicht ausreicht, wenn eine Maßnahme mittelbare Auswirkungen auf die Stabilität des Euro haben kann (EuGH, Urteile vom 27. November 2012 - C-370/12, Pringle - Rn. 56, 97 und vom 16. Juni 2015 - C-62/14, Gauweiler u.a. - Rn. 52).
- 30 Von dieser Rechtsprechung ausgehend kann der Senat nicht abschließend entscheiden, ob sich die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik auf die Regelung der Rechtsfolgen erstreckt, die - wie insbesondere die Bestimmung einer Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Annahme von Euro-Banknoten - mit dem Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel verbunden sind, und ob daher gemäß Art. 2 Abs. 1

AEUV insoweit eine Sperrwirkung für die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten besteht. Zwar betrifft die genannte Verpflichtung weder das Ziel der Gewährleistung der Preisstabilität, noch besteht ein unmittelbarer Bezug zu den im Primärrecht aufgeführten Mitteln zur Erreichung dieser Ziele. Insbesondere wird das der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken in Art. 128 Abs. 1 AEUV eingeräumte Recht zur Ausgabe von Euro-Banknoten nicht eingeschränkt oder modifiziert. Andererseits lässt die Rechtsprechung des Gerichtshofs Raum für die Annahme, dass auch Regelungen, welche die Akzeptanz der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel und damit die Funktionsfähigkeit des Geldverkehrs sichern sollen, dem Bereich der Währungspolitik zuzuordnen sind. Es erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass ein derartiger Rechtsakt als Maßnahme, der für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich ist, auf Art. 133 AEUV gestützt werden könnte und daher auch insoweit gemäß Art. 2 Abs. 1 und 6 AEUV von einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union auszugehen ist.

- 31 3. Die Frage, ob der deutsche Gesetzgeber eine Vorschrift wie § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG wegen der ausschließlichen Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik überhaupt erlassen durfte, stellt sich allerdings dann nicht, wenn bereits das geltende materielle Unionsrecht ein Verbot für öffentliche Stellen eines Mitgliedstaats enthält, die Erfüllung einer hoheitlich auferlegten Geldleistungspflicht mit Euro-Banknoten abzulehnen. Denn auch in diesem Fall wäre § 10 Abs. 2 der Beitragssatzung wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht rechtswidrig mit der Folge, dass der Revision des Klägers stattzugeben wäre. Jedoch lässt sich auch die Frage, ob das vorhandene primäre oder sekundäre Unionsrecht solchen Regelungen entgegensteht, die für bestimmte hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten eine Zahlung mit Euro-Banknoten ausschließen, ohne eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht mit hinreichender Gewissheit beantworten.
- 32 Nach Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV sowie - wortgleich - Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank sind die von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken ausgegebenen Banknoten die einzigen Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten. Ferner bestimmt - auf sekundärrechtlicher Ebene - Art. 10 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro (ABI. L 139 S. 1), dass die auf Euro lautenden Banknoten unbeschadet des Art. 15 dieser Verordnung, d.h. nach dem Ende der Übergangszeit, als einzige in allen teilnehmenden Mitgliedstaaten die Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels haben. Aus dem Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels lässt sich ein Annahmewang für auf Euro lautende Banknoten - wie bereits für das deutsche Recht ausgeführt - nicht ohne weiteres herleiten. Der Begriff wird weder in den einschlägigen primärrechtlichen Normen des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder der Satzung des ESZB und der EZB noch in der Verordnung (EG) Nr. 974/98 definiert. Erwägungsgrund 19 der genannten Verordnung deutet lediglich daraufhin, dass Beschränkungen der Möglichkeit der Barzahlung nach Ansicht des

Unionsgesetzgebers nicht ohne weiteres den Status des Euro-Bargeldes als gesetzliches Zahlungsmittel berühren. Denn danach sind 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, sofern andere rechtliche Zahlungsmittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen.

- 33 Welche Bedeutung 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 (ABI. L 83 S. 70) in diesem Zusammenhang zukommt, ist ebenfalls unklar. Zwar trägt Nr. 1 dieser Empfehlung die Überschrift "Allgemeine Definition des Begriffs gesetzliches Zahlungsmittel". Zu den Merkmalen, die der Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel danach beinhalten sollte, wenn eine Zahlungsverpflichtung besteht, gehört nach Nr. 1 Buchst. a der Empfehlung die "Verpflichtende Annahme". Hierzu führt die Empfehlung erläuternd aus: "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". Als weiteres Merkmal der allgemeinen Definition des Begriffs gesetzliches Zahlungsmittel wird unter Nr. 1 Buchst. c der Empfehlung die "Entlastung von Zahlungsverpflichtungen" genannt. Hierzu wird erläuternd ausgeführt: "Ein Schuldner kann sich selbst von einer Zahlungsverpflichtung entlasten, indem er dem Zahlungsempfänger eine Zahlung mit Euro-Banknoten und -Münzen anbietet". Bei Einzelhandelstransaktionen sollen nach Nr. 2 und Nr. 3 der Empfehlung Ausnahmen von der Annahme von Euro-Banknoten "aus Gründen im Zusammenhang mit dem Grundsatz von Treu und Glauben" möglich sein, z.B. wenn der Einzelhändler über kein Wechselgeld verfügt, bei Banknoten in hoher Stückelung oder wenn der Nennwert der angebotenen Banknote im Vergleich zu dem Betrag, der dem Zahlungsempfänger geschuldet wird, unverhältnismäßig ist. Weitere Ausnahmen von der verpflichtenden Annahme, insbesondere für hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, werden in der Empfehlung nicht erwähnt.
- 34 Hervorzuheben ist jedoch, dass Empfehlungen der Unionsorgane nach Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht verbindlich sind. Auch wenn die nationalen Gerichte nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union verpflichtet sind, Empfehlungen bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn sie Aufschluss über die Auslegung zu ihrer Durchführung erlassener nationaler Vorschriften geben oder wenn sie verbindliche Unionsvorschriften ergänzen sollen, bleibt eine Abweichung von der Empfehlung aufgrund der tatsächlichen Umstände des konkreten Falles zulässig (EuGH, Urteil vom 15. September 2016 - C-28/15 [ECLI:EU:C:2016:692], KPN - Rn. 41 f.).
- 35 Zudem zeigt die Entstehungsgeschichte der Empfehlung (2010/191/EU) der Kommission vom 22. März 2010, dass der Erlass eines förmlichen Rechtsakts

gerade vermieden werden sollte. Nach ihrem Erwägungsgrund 4 stützt sich die Empfehlung auf die wichtigsten Schlussfolgerungen aus einem Bericht, der von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Finanzministerien und nationalen Zentralbanken des Eurogebiets ausgearbeitet wurde. In diesem Bericht mit dem Titel "Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins" ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/elteg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/elteg_en.pdf)) wird festgehalten, dass ein Dissens in Bezug auf die Frage besteht, ob der Union eine - von ihr noch nicht wahrgenommene - ausschließliche Zuständigkeit zur Festlegung einer allgemeinen Definition des gesetzlichen Zahlungsmittels und der sich hieraus ergebenden Auswirkungen zusteht oder ob insoweit die nationalen Gesetzgeber regelungsbefugt sind. Aus diesem Grund empfiehlt der Bericht im Ergebnis nicht den Erlass einer rechtsverbindlichen Regelung z.B. durch Ergänzung der Verordnung (EG) Nr. 974/98, sondern regt lediglich den Erlass einer Kommissionsempfehlung als "soft law" an. Auch dieser Hintergrund spricht dagegen, der Empfehlung maßgebliche Bedeutung für die Auslegung des Begriffs des gesetzlichen Zahlungsmittels im Sinne der genannten Vorschriften des primären und sekundären Unionsrechts beizulegen. Anderenfalls wäre im Übrigen auch nicht verständlich, dass die Kommission in Erwägungsgrund 5 der Empfehlung (2010/191/EU) ankündigt, die Umsetzung der Empfehlung drei Jahre nach ihrer Annahme zu überprüfen und zu beurteilen, ob Regulierungsmaßnahmen erforderlich sind. Derartige Maßnahmen sind bisher nicht ergangen.

- 36 Im Hinblick darauf, dass die Kommission in Erwägungsgrund 3 der Empfehlung (2010/191/EU) vom 22. März 2010 selbst eine "gewisse Unsicherheit" im Eurogebiet in Bezug auf den Geltungsbereich des gesetzlichen Zahlungsmittels und dessen Auswirkungen feststellt, kann die Frage, ob das geltende Unionsrecht öffentliche Stellen eines Mitgliedstaats zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten verpflichtet und welche Ausnahmen es gegebenenfalls zulässt, letztlich nur durch den Gerichtshof der Europäischen Union geklärt werden.
- 37 4. Die Entscheidungserheblichkeit der zuerst genannten Frage, ob der deutsche Gesetzgeber § 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG wegen der ausschließlichen Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik überhaupt erlassen durfte, ist ferner auch dann zu verneinen, wenn zwar dem geltenden materiellen Unionsrecht eine Verpflichtung zur Annahme von Euro-Banknoten bei der Erfüllung hoheitlich auferlegter Geldleistungspflichten nicht zu entnehmen ist, eine nationale Regelung mit diesem Inhalt jedoch gleichwohl angewendet werden kann, soweit und solange die Union von ihrer ausschließlichen Zuständigkeit keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat, wofür die genannte Empfehlung der Kommission vom 22. März 2010 spricht. Auch diese weitere Frage bedarf mangels einer gesicherten Rechtsprechung der Klärung durch den Gerichtshof der Europäischen Union.

- 38 Zwar bestimmt Art. 2 Abs. 1AEUV, dass die Mitgliedstaaten in einem Bereich, für den die Verträge der Union eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen, nur gesetzgeberisch tätig werden dürfen, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen. Weiter ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs seit langem geklärt, dass das Unionsrecht Vorrang vor Gesetzgebungsakten der Mitgliedstaaten hat (vgl. EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964 - Rechtssache 6/64 [ECLI:EU:C:1964:66], Costa/ENEL - Slg. 1964,1259 <1270). Ebenso ist geklärt, dass nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts die Vertragsbestimmungen und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Unionsorgane in ihrem Verhältnis zum internen Recht der Mitgliedstaaten zur Folge haben, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des geltenden staatlichen Rechts ohne weiteres unanwendbar wird und ein wirksames Zustandekommen neuer staatlicher Gesetzgebungsakte insoweit verhindert wird, als diese mit dem Unionsrecht unvereinbar wären (vgl. EuGH, Urteil vom 9. März 1978 - Rechtssache 106/77 [ECLI:EU:C: 1978:49], Simmenthal - Rn. 17/18). Die grundlegenden Entscheidungen des Gerichtshofs zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts beziehen sich jedoch auf solche Fälle, in denen einem nationalen Rechtsakt eine materielle Norm des primären oder sekundären Unionsrechts entgegensteht. Der vorhandenen Rechtsprechung kann jedoch nicht mit der Gewissheit, die für ein Absehen von der Vorlage nach Art. 267 Abs. 3 AEUV erforderlich ist, entnommen werden, ob ein nationaler Rechtsakt auch bereits dann nicht angewendet werden darf, wenn er mangels eines gesetzgeberischen Tätigwerdens der Union lediglich unter Verstoß gegen die Sperrwirkung der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zustande gekommen ist.

Prof. Dr. Kraft        Dr. Heitz        Dr. Möller  
Hahn    Steiner