

RECHTSGUTACHTEN

zum Vorschlag der Europäischen Kommission
für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Einführung des digitalen Euro
[COM(2023) 369 final]

erstattet im Auftrag von
Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK)
von

Inhalt

A. WESENTLICHE ERGEBNISSE	4
B. EINLEITUNG	6
C. GUTACHTENAUFTRAG.....	8
D. STAND DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS ZUM DIGITALEN EURO.....	9
I. ZENTRALE INHALTE DES VERORDNUNGSENTWURFS ZUM DIGITALEN EURO.....	9
II. ÄNDERUNGSVORSCHLAG DES RATES.....	13
III. STELLUNGNAHME DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	14
E. AUSGEWÄHLTE PROBLEMFELDER DER EINFÜHRUNG DES DIGITALEN EURO	15
I. AUSGANGSPUNKT: STRUKTURIERUNG DER RECHTSBEZIEHUNGEN BEI AUSGABE UND VERTEILUNG DES DIGITALEN EURO	15
II. ART. 133 S. 1 AEUV ALS TAUGLICHE RECHTSGRUNDLAGE DES VERORDNUNGSENTWURFS	16
1. Reichweite der primärrechtlichen Rechtsetzungskompetenz.....	17
a) Verbandskompetenz.....	17
b) Organkompetenz	18
c) Materielle Anforderungen	20
(a) Abgrenzung zwischen währungs- und geldschuldrechtlichen Regelungen	20
(b) Erforderlichkeit i.S.d. Art. 133 S. 1 AEUV.....	22
2. Verhältnis zu weiteren Kompetenzbestimmungen	24
a) Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV	24
b) Art. 352 Abs. 1 AEUV.....	26
3. Grenze zu mitgliedstaatlichen Kompetenzen (Art. 345 AEUV).....	27
4. Zwischenergebnis	28
III. RECHTSNATUR DES DIGITALEN EURO	29
1. Merkmale des digitalen Euro als konstitutive Elemente seiner Rechtsnatur.....	29
2. Nicht-physische Erscheinungsform	30
a) Reichweite von Art. 128 AEUV.....	30
b) Münzgewinn	32
c) Notwendigkeit einer Vertragsänderung?.....	33
d) Zwischenergebnis	33
3. Konkretisierung der Merkmale als gesetzliches Zahlungsmittel	33
4. Übertragbarkeit als Voraussetzung der Umlauffähigkeit	35
a) Ausgangspunkt.....	35
b) Ansatzpunkte für die Ausgestaltung der funktionalen Rechtsnatur: Zugang, Abwicklungsinfrastruktur oder Übertragbarkeit?	37
(a) Hybrides Zugangsmodell durch Einschaltung von Intermediären	38

(b)	Einheitliche Abwicklungsinfrastruktur	38
(c)	Funktionale Ausgestaltung der Übertragung.....	39
(1)	Online-Übertragbarkeit	41
(2)	Offline-Übertragbarkeit.....	44
c)	Befund: Notwendiger Änderungsbedarf hinsichtlich der Rechtsnatur	45
(a)	Ziel: Funktionales Bargeldäquivalent.....	45
(b)	Postulat: Festschreibung als sachähnlicher Vermögenswert.....	48
d)	Zwischenergebnis	51
IV.	DIGITALER EURO ALS MASSENZAHLUNGSVERKEHRSSYSTEM	52
1.	Begriffliche Einordnung	52
2.	Kompetenzrechtliche Aspekte.....	53
a)	Art. 114 AEUV	53
b)	Art. 133 AEUV und die Rolle von EZB und Eurosystem im Massenzahlungsverkehr.....	54
3.	Grundrechtsrelevanz	58
a)	Eingriff in Schutzbereich	58
b)	Rechtfertigung des Eingriffs	59
c)	Zwischenergebnis	61
V.	LEGISLATIVER PREISDECKEL UND VERPFLICHTUNG ZUM KOSTENLOSEN ANGEBOT GRUNDLEGENDER ZAHLUNGSDIENSTE	62
1.	Kompetenzrechtliche Aspekte.....	62
a)	Art. 133 S. 1 AEUV.....	62
b)	Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV	64
c)	Art. 352 Abs. 1 AEUV.....	65
d)	Zwischenergebnis	65
2.	Grundrechtsrelevanz	66
VI.	VERPFLICHTUNG ZUR NUTZUNG DES EZB-FRONT-END, ART. 28 ABS. 1 S. 1 VOE	68
1.	Kompetenzrechtliche Aspekte.....	68
a)	Art. 133 S. 1 AEUV.....	68
b)	Art. 127 AEUV	69
c)	Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV	69
d)	Art. 352 Abs. 1 AEUV.....	70
e)	Zwischenergebnis	71
2.	Grundrechtsrelevanz	71
F.	ZUSAMMENFASSUNG	73

A. WESENTLICHE ERGEBNISSE

Der Verordnungsentwurf zur Einführung des digitalen Euro (COM[2023] 369 final, nachfolgend: VOE) ist vom plausiblen Ziel geleitet, einen **kohärenten Rechtsrahmen** für die neue Erscheinungsform der Gemeinschaftswährung zu schaffen. An einzelnen, im Gutachten näher beschriebenen Punkten weist der VOE indes gewisse systematische Inkonsistenzen auf.

(1) Die für den VOE gewählte **Rechtsgrundlage** (Art. 133 S. 1 AEUV) ermächtigt prinzipiell den Unionsgesetzgeber, einen einheitlichen Rechtsrahmen für die Einführung und Verwendung eines digitalen Euro zu setzen. Wenngleich einige Vorschriften des VOE in einem gewissen Spannungsverhältnis zu anderen Kompetenz- und Aufgabenbestimmungen (insb. Art. 114 Abs. 1, Art. 128, Art. 352 AEUV) stehen, verfolgt der Legislativvorschlag **überwiegend währungspolitische Ziele**, die auch **erforderlich** scheinen.

In Bezug auf einige Vorschriften bestehen jedoch kompetenzmäßige Bedenken. Die **Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste** (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Anhang I, II VOE), die Einführung eines **legislativen Preisdeckels** (Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE), die **Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste** für den digitalen Euro (Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VOE) sowie die **Verpflichtung zur Nutzung des EZB-Front-Ends** (Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE) lassen sich schwerlich als währungspolitische Regelungen einordnen und damit nicht bzw. nicht ausschließlich auf Art. 133 S. 1 AEUV stützen.

(2) Die vorgesehene **Statuszuweisung** als „bargeldähnliches“ **gesetzliches Zahlungsmittel** betrifft maßgeblich die Umlauffähigkeit des digitalen Euro, wofür indes klare, unionsrechtlich vorstrukturierte Regeln zur Übertragbarkeit des digitalen Euro notwendig sind, die durch die mitgliedstaatlichen Zivilrechtsordnungen näher ausgestaltet werden müssen. Das bestehende EU-Zahlungsdiensterecht reicht insofern nicht aus. Entsprechender Nachbesserungsbedarf besteht (i) bei der Erscheinungsform, die als „**nicht-physisch**“ zu definieren ist, vor allem aber (ii) in Bezug auf die **funktionale Rechtsnatur** des digitalen Euro, die als **sachähnlicher** (dinglicher) **Vermögenswert** auszustalten ist.

(3) Sowohl die **Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste** (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Anhang I, II VOE), der **legislative Preisdeckel** (Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE), die **Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste** (Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VOE) als auch die **Verpflichtung zur Nutzung des EZB-Front-Ends** (Art. 28 Abs. 1

S. 1 VOE) sind in ihrer derzeitigen Ausgestaltung unter grundrechtlichen Aspekten nicht unbedenklich. Die Notwendigkeit dieser Regelungen sollte nochmals überdacht werden.

Das aktuell **laufende Gesetzgebungsverfahren** bietet die dringend zu nutzende Chance, den VOE entlang der im nachfolgenden Gutachten aufgezeigten Punkte inhaltlich **grundlegend zu überarbeiten** und damit **rechtstechnisch zu optimieren**.

B. EINLEITUNG

In einem wirtschaftlichen Umfeld, das dynamischer denn je von der Digitalisierung beeinflusst wird, erscheint die Notwendigkeit von digitalen Zahlungsmitteln als praktisch unabdingbarer Nachvollzug der technologisch, teils disruptiven Entwicklung; mindestens könnte Digitalgeld bestehende (gesetzliche) Zahlungsmittel sowie Bezahlverfahren sinnvoll ergänzen.

So zwingend diese Logik aus Sicht der an Zahlungsvorgängen beteiligten Wirtschaftsteilnehmer zu sein scheint, so komplex und divers sind die damit adressierten rechtlichen Aspekte. Diese betreffen die grundlegende Frage, inwieweit es sich bei digitalem Geld um eine hoheitliche Währung handeln soll (Central Bank Digital Currency, CBDC), die traditionell durch Zentralbanken emittiert und überwacht wird, oder aber um privates Digitalgeld (*decentralized finance*), das gerade nicht durch eine zentrale Stelle (Währungsbehörde) gesteuert wird. Weiters ist zu klären, in welchem Währungsraum – national, supranational, international – eine solche Digitalwährung als Zahlungsmittel eingesetzt werden soll. Schließlich stellt sich die Frage nach den funktionalen Merkmalen, die eine Digitalwährung charakteristischerweise besitzen soll, wobei die Erscheinungsform als entmaterialisiertes Zahlungsmittel augenfällig scheint. Hinzu treten die typischen Eigenschaften, die einem wirtschaftsrechtlichen Geldbegriff immanent sind, allen voran als weitgehend akzeptiertes, weil gesetzliches Zahlungsmittel („Einlösevertrauen“), in dessen Folge eine Abgrenzung zu privaten Erscheinungsformen, wie Buch-/Giral-, E-Geld sowie Kryptowerten notwendig scheint. Zu berücksichtigen sind schließlich auch die weiteren, herkömmlichen Geldfunktionen als Wertspeicher sowie als Preismesser.¹

Bereits der Umriss der verschiedenen Regelungsebenen, Akteure, Funktionsmerkmale und Erscheinungsformen von Geld illustriert die Vielgestaltigkeit der Interessenlage, in der sich der Regelungsrahmen einer europäischen Digitalwährung bewähren muss. Dies erklärt ein Stück weit auch den derzeitigen Stand der Entwicklung, denn für die breite Öffentlichkeit ist bislang nur das von Zentralbanken ausgegebene physische Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel nutzbar.² Allerdings ist gerade dessen alltägliche Nutzung durch das Publikum, nicht erst seit

¹ Vgl. zu den Funktionen von Geld grundlegend *Hahn/Häde*, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 34 Rn. 34 m. w. N.; *Manger-Nestler*, in: Omlor/Link, Kryptowährungen und Token, 2. Aufl. 2023, 465, 481.

² Für die Eurozone folgt die Eigenschaft der gemeinsamen Währung Euro als gesetzliches Zahlungsmittel für Banknoten aus Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV, für Münzen aus Art. 10 VO [EG] 974/98. Hingegen nutzt beispielsweise China seit 2021 (stellenweise) digitales Zentralbankgeld (e-CNY) als gesetzliches Zahlungsmittel, s. *Huang*, RdZ 2023, 210.

der COVID-19-Pandemie, spürbar rückläufig, während nicht physische, digitale Bezahlmethoden (Kartenzahlung, PayPal, Google-/Apple-Pay etc.) Hochkonjunktur haben.³ Somit verlagert sich das tatsächliche Nutzungsverhalten weg vom Zentralbankbargeld hin zu privaten Zahlungsmitteln (Buchgeld), die in privaten Zahlungsverkehrssystemen umlaufen.

Nun könnte man diese Entwicklung von Seiten der Mitgliedstaaten, der Europäischen Union (EU)/Europäischen Zentralbank (EZB) und der Zivilgesellschaft dem „freien Spiel der Marktkräfte“ mit dem Argument überlassen, dass jeder (Geld-)Nutzer frei in der Wahl seines Bezahlverhaltens sei. Regulatorisch wäre ein solches legislatives Untätigbleiben nur insoweit zu rechtfertigen, als technologisch innovative Bezahlmethoden oder private Zahlungsmittel keine oder nur sehr begrenzte Risiken für die Marktteilnehmer, insb. die Finanzwirtschaft sowie die Gesellschaft (Endnutzer), mit sich bringen würden. Eine solche absolute Präferenz für weitgehend unregulierte Märkte würde die Reichweite unterschätzen, die einer hoheitlichen Gewährleistungsverantwortung für die Rolle von unbedingt akzeptierten gesetzlichen Zahlungsmitteln zukommt; eine solche wäre nicht mehr hinreichend gewährleistet, wenn die existente Form von Zentralbankbargeld mangels Attraktivität im täglichen Bezahlverhalten unter Bedeutungsverlust leidet und damit dem Risiko des Marktversagens ausgesetzt ist. Insofern ist nicht nur die Bereitstellung bzw. der Zugang zu einem gesetzlichen Zahlungsmittel Teil der (staatlichen) Daseinsvorsorge,⁴ sondern unterliegt vor allem auch die Bereitstellung einer nutzungsattraktiven und damit vom breiten Publikum akzeptierten Erscheinungsform der hoheitlichen Gewährleistungsverantwortung. Dazu zählt seit geraumer Zeit die von Zentralbanken weltweit sowie in Währungsverbünden aktiv begleitete Entwicklung verschiedenster Modelle von digitalem Zentralbankgeld.⁵

Auch die EZB hat sich diesem Phänomen geöffnet und legte mit dem **Report on a digital euro**⁶ im Jahr 2020 ein eigenes Konzept vor, das zunächst zwei Szenarien zur Ausgestaltung von

³ Laut einer Studie über Zahlungseinstellungen im Euroraum ist Bargeld zwar nach wie vor beliebtestes Zahlungsmittel, der Trend ist jedoch deutlich rückläufig, siehe: *ECB, Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*, December 2020, S. 5 ff., abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu> (04.07.2024).

⁴ Dies betont auch der Rat der Europäischen Union, *Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelle Dossiers*, 05.12.2023, 16192/23 (Fn. 18), S. 1 ff., 6; vgl. im Kontext eines „monetären Ankers“ *Broemel*, RdZ 2024, 13, 16 f.

⁵ *Bank for International Settlement*, BIS Papers No 125, Gaining momentum – Results of the 2021 BIS survey on central bank digital currencies, May 2022, <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap125.pdf>. Eine Übersicht über die Projekte zu CBDCs findet sich auf der Webseite der BIS, <https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc.htm> (04.07.2024).

⁶ *ECB, Report on a digital euro*, October 2020, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu> (04.07.2024).

CBDC gegenüberstellte und als Nukleus des digitalen Euro, der digitalen Erscheinungsform der gemeinsamen Währung des Euroraums, bezeichnet werden kann.⁷

Die im Sommer 2023 von der EU-Kommission im Rahmen des **Single Currency Package** vorgeschlagene Einführung eines digitalen Euro bedeutet daher kaum weniger als ein Meilenstein in der europäischen Geldgeschichte, dessen eingehende Analyse unweigerlich eine Vielzahl von Rechtsfragen auf den Plan treten lässt, mit denen regulatorische Vorhaben solchen Ausmaßes regelmäßig konfrontiert sind.

C. GUTACHTENAUFTRAG

Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) hat mich beauftragt, im Rahmen eines Rechtsgutachtens signifikante Problemstellen des Verordnungsentwurfs zum digitalen Euro zu umreißen. Als Ausgangspunkt und zugleich zentraler Querschnittsaspekt, auf den bei Einzelaspekten stets zu rekurren ist, steht die Frage im Raum, inwieweit Art. 133 S. 1 AEUV als taugliche Rechtsgrundlage die im VOE zum digitalen Euro zusammengefassten Regelungsziele und -zwecke sowie Funktionsmerkmale einer europäischen Digitalwährung abzudecken vermag (s.u., [Pkt. E. II.II](#)). Bevor die einzelnen Aspekte einer gründlichen Analyse zugeführt werden, werden ein Abriss der zentralen Inhalte des Verordnungsentwurfs (s. u., [Pkt. D. I.](#)) sowie der Stand des europäischen Legislativprozesses (s. u., [Pkt. D. II.](#)) vorangestellt.

⁷ Siehe zur Entwicklung; *Kottmann/Shulman*, NJW 2024, 267 f.; *Manger-Nestler*, ZBB 2023, 337, 338 f.; *Omlor/Schneider*, BKR 2023, 649, 649 f.

D. STAND DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS ZUM DIGITALEN EURO

I. Zentrale Inhalte des Verordnungsentwurfs zum digitalen Euro

Mit dem am 28. Juni 2023 als Teil des sog. Single Currency Package⁸ veröffentlichten, auf Art. 133 AEUV gestützten **Verordnungsentwurf zum digitalen Euro (COM/2023/369 final, nachfolgend: VOE)**⁹, setzte die EU-Kommission den unionalen Gesetzgebungsprozess zur Einführung eines digitalen Euro in Gang.

Der VOE¹⁰ umfasst insgesamt zehn Kapitel, wobei die zentralen inhaltlichen Aussagen in den Kap. II – IX enthalten sind. In *Kap. I*, dem eigentlichen Regelungsinhalt vorangestellt, finden sich notwendige **Begriffsbestimmungen**. Der VOE dient dem Zweck, den Euro an den technologischen Wandel anzupassen und Vorschriften festzulegen, die seinen Status als gesetzliches Zahlungsmittel, seine Verbreitung und Verwendung sowie seine wesentlichen technischen Merkmale betreffen (Art. 1 VOE). Definiert wird der digitale Euro lapidar als „digitale Form der einheitlichen Währung, die natürlichen und juristischen Personen zur Verfügung steht“ (Art. 2 Nr. 1 VOE; EN: the digital form of the single currency available to natural and legal persons, FR: «euro numérique», la forme numérique de la monnaie unique accessible aux personnes physiques et morales).

Kap. II enthält einige Bestimmungen zur **Rechtsnatur** des digitalen Euro (Art. 3 VOE), zur alleinigen **Zuständigkeit** des Eurosystems (EZB und nationale Zentralbanken der Eurozone) für die Ausgabe (Art. 4 VOE) sowie zum **anwendbaren Recht** (Art. 5 VOE). Dabei wiederholt Art. 3 VOE die vermeintlich legaldefinitionsähnliche Beschreibung, wonach der digitale Euro die **digitale Form der einheitlichen Währung** sein soll. Nach Art. 4 Abs. 1 VOE hat die EZB das ausschließliche Recht die **Ausgabe** des digitalen Euro zu genehmigen; die EZB und die nationalen Zentralbanken (NZBen) des Eurosystems können den digitalen Euro ausgeben. In Gestalt des digitalen Euro sollen die Endnutzer eine „**direkte Verbindlichkeit**“ gegenüber der EZB bzw. den NZBen (Art. 4 Abs. 2 VOE; EN: direct liability, FR: un passif direct) erhalten. Um

⁸ Das Paket umfasst neben dem VO-Vorschlag zum digitalen Euro (s. Fn. 9) den VO-Vorschlag über den Status von Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel (COM/2023/364 final) sowie den Verordnungsvorschlag über die Erbringung von Diensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro durch EU-Zahlungsdienstleister mit Sitz außerhalb der Eurozone (COM/2023/368 final).

⁹ VO-Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, COM/2023/369 final, 28.6.2023.

¹⁰ Vgl. zu ersten Analysen *Gentzsch*, EuZW 2023, 839; *Manger-Nestler*, MDR 2023, R245; *Omlor/Schneider*, BKR 2023, 649.

einen Gleichlauf mit dem anwendbaren Recht (Art. 5 Abs. 3 und 5 VOE) für herkömmliches Bargeld herzustellen, sollen Zahlungsvorgänge in digitalem Euro auch der Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2)¹¹, für die die EU-Kommission ebenfalls Neuregelungen¹² vorgeschlagen hat, sowie grundsätzlich auch dem Unionsrechtsrahmen für Geldwäsche (AMLD¹³ /GeldtransferVO¹⁴) unterliegen. Hingegen wird die Anwendbarkeit des neuen Regulierungsrahmens für Kryptowerte (MiCA) direkt ausgeschlossen.¹⁵

Richtungsweisend in *Kap. III* ist die Statuszuweisung an den digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel (Art. 7 VOE) und die daraus abgeleitete, rechtstechnisch als Regel-Ausnahme-Verhältnis ausgestaltete **Annahmepflicht** (Art. 9 ff. VOE) sowie die **Konvertierbarkeit** von digitalem Euro in Euro-Bargeld (Art. 12 VOE). Nach Art. 7 Abs. 1 VOE wird dem digitalen Euro der Status als **gesetzliches Zahlungsmittel** (EN: legal tender status, FR: cours légal) zuerkannt. Es schließt sich in Abs. 2 eine Legaldefinition des gesetzlichen Zahlungsmittels ([i] verpflichtende Annahme, [ii] zum vollen Nennwert, [iii] mit schuldbefreiender Wirkung) an. In den Absätzen 3-5 folgt sodann eine Erläuterung jedes der drei Wesensmerkmale des gesetzlichen Zahlungsmittels. Art. 8 VOE begrenzt den räumlichen Geltungsbereich der Statuszuweisung. In Art. 9-11 VOE sind die grundsätzliche Annahmeverpflichtung und deren Ausnahmen geregelt. Der grundsätzlichen Verpflichtung zur Annahme stehen eine Reihe von Ausnahmen (Art. 9 VOE) gegenüber; etwa das Recht für Kleinstunternehmen, den digitalen Euro nicht anzunehmen, es sei denn, sie akzeptieren vergleichbare digitale Zahlungsmittel (Art. 9 lit. a] VOE). Kein Annahmezwang soll auch für natürliche Personen bestehen, die im Rahmen einer „rein persönlichen Tätigkeit“ handeln (Art. 9 lit. c] VOE). Unbenommen bleibt die einzelvertragliche Vereinbarung eines anderen Zahlungsmittels, sofern der

¹¹ RL (EU) 2015/2366 v. 25.11.2015, ABI 2015, L 337/35.

¹² Vorschlag für eine Richtlinie über Zahlungsdienste und E-Geld-Dienste im Binnenmarkt v. 28.6.2023, COM(2023) 366 final (PSD3); Vorschlag für eine Verordnung über Zahlungsdienste im Binnenmarkt v. 28.6.2023, COM(2023) 367 final (PSR).

¹³ VO (EU) 2024/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.5.2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung v. 31.5.2024, ABI L, 2024/1624; RL (EU) 2024/1640 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.5.2024 über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und zur Änderung und Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849, ABI L, 2024/1640. Vgl. noch zu den Legislativvorschlägen Gentzsch, BKR 2022, 693.

¹⁴ VO (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.5.2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers, ABI 2015, L 141/1.

¹⁵ Siehe Art. 2 Abs. 2 lit. c) sowie Erw.-gr. 13 VO (EU) 2023/1114 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.5.2023 über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010 und VO (EU) Nr. 1095/2010 sowie der RL 2013/36/EU und RL (EU) 2019/1937, ABI 2023, L 150/40.

Zahlungsempfänger ein solches mit dem Zahler ausdrücklich vor der Zahlung vereinbart hat (Art. 9 lit. d] VOE); Vertragsklauseln, die nicht im Einzelnen ausgehandelt wurden, sollen nicht verwendet werden dürfen (Art. 10 i. V. m. Art. 9 lit. d] VOE). Vorgesehen sind zudem Ausnahmen währungsrechtlicher Natur (Art. 11 VOE), die durch einen delegierten Unionsrechtsakt näher ausgestaltet werden. Unbeschadet davon bleibt das Recht der Mitgliedstaaten zur Regelung von Ausnahmen vom Annahmezwang, wobei die Kriterien der EuGH-Rechtsprechung zu Barzahlungsbeschränkungen (Rs. C-422/19)¹⁶ aufgegriffen werden. Vorgeschrieben wird schließlich eine Nennwertgarantie, d. h. die Konvertibilität von digitalen Euro in Euro-Bargeld und umgekehrt (Art. 12 VOE). Untermauert wird die Konvertibilität durch das Recht des Zahlers, in Fällen, in denen ein Annahmezwang unionsrechtlich vorgeschrieben ist (insb. Art. 7 – 11 VOE), zwischen der digitalen Euro- oder Barzahlung zu wählen.

Kap. IV regelt, dass die **Bereitstellung** von digitalen Euro **innerhalb des Euro-Währungsgebiets** durch Zahlungsdienstleister erfolgen soll (Art. 13, 14 VOE) und gestaltet damit den Lebenszyklus des digitalen Euro und dessen Ökosystem (Digital euro ecosystem) als **mehrpoliges Rechtsverhältnis** aus. Um eine direkte Vertragsbeziehung zwischen EZB und Endnutzer ausdrücklich auszuschließen (Art. 26 Abs. 2 S. 1 1. HS sowie Erw.-gr. [6] VOE), den digitalen Euro aber als direkte Verbindlichkeit gegen die EZB auszugestalten (Art. 4 Abs. 2 VOE), nutzt der VOE die Einbeziehung von Intermediären (Zahlungsdienstleister, Kreditinstitute, die auf Grundlage der PSD2 zugelassen sind). Das somit entstehende mehrteilige Rechtsverhältnis – gedanklich eine Art „Haus“ mit „Dach“ und „Fundament“ – enthält zwei Regelungsebenen (EZB – Intermediäre sowie Intermediäre – Endnutzer; s.u. [Pkt. E. I.](#)) mit entsprechenden Rechtsbeziehungen, die aufgrund jeweils unterschiedlicher Rechtswirkungen, aus denen u. U. komplexe Haftungskonstellationen entstehen können, getrennt voneinander zu betrachten sind.

Kap. V legt zentrale Grundsätze der **Nutzung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungs- und Zahlungsmittel** fest; insb. wird der EZB das Recht eingeräumt, die Wertaufbewahrungsfunktion zu beschränken (Art. 16 Abs. 1-7 VOE), und normiert, dass der digitale Euro **unverzinst** sein soll (Art. 16 Abs. 8 VOE). Art. 17 Abs. 1 VOE verpflichtet Zahlungsdienstleister, grundlegende Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen

¹⁶ Gentsch, EuZW 2023, 839, 843 f.; vgl. Manger-Nestler/Gramlich, WM 2021, 1257, 1260; Omlor/Schneider, BKR 2023, 649, 653 f; Brauneck, RdZ, 148, 152 f.

Euro für natürliche Personen **kostenlos** zu erbringen. Darüber hinaus müssen die Händlerentgelte nach Art. 17 Abs. 2 VOE verhältnismäßig sein, wobei der EZB die ausschließliche Befugnis eingeräumt werden soll, entsprechende Obergrenzen festzulegen (Art. 17 Abs. 2, 5 VOE).

In *Kap. VI* enthalten sind Regelungen zur **Bereitstellung des digitalen Euro außerhalb des Euro-Währungsgebietes**, die davon abhängig sind, ob die betreffenden natürlichen und juristischen Personen ihren Aufenthalt oder ihre Niederlassung in einem nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat haben.

Es schließt sich *Kap. VII* an, das Regelungen zu **technischen Merkmalen**, insbesondere zu Funktionalitäten (Art. 22 ff. VOE) und Modalitäten der Bereitstellung des digitalen Euro (Art. 25 ff. VOE) enthält. Der digitale Euro soll ab seiner ersten Ausgabe sowohl für **Offline-** als auch für **Online-Zahlungsvorgänge** zur Verfügung stehen (Art. 23 Abs. 1 VOE), wobei Online- und Offline-Bestände (auf Antrag) untereinander zum Nennwert konvertierbar sind (Abs. 2). Die geplante Dichotomie der Übertragungsmöglichkeiten ist nur insoweit geregelt, als die Online-Übertragung accountbasiert erfolgen soll, während der digitale Euro in der Offline-Variante wohl als inhaberbasiertes Vermögenswert (bargeldähnlich?) transferiert werden soll. Eine klare Zuweisung der Rechtsnatur, etwa als wert-/inhaberbasiert, zumindest sachähnlicher Vermögenswert, findet jedoch nicht statt.

Der digitale Euro soll kein programmierbares Geld, etwa für den Kauf bestimmter Waren oder zeitlich befristet, sein, sondern als Digitalwährung vollständige Fungibilität besitzen (Art. 24 Abs. 2 VOE). Der Vorschlag enthält zudem Modalitäten zur Interoperabilität des digitalen Euro mit den sog. EUDI-Wallets¹⁷ (EU Digital Identity Wallet, Art. 25 VOE) sowie mit den Standards für private digitale Zahlungsmittel (Art. 26 VOE). Front-End-Dienste sollen sowohl seitens der Zahlungsdienstleister bzw. Kreditinstitute als auch durch die EZB gestaltet werden können, wobei dem Nutzer ein Wahlrecht eingeräumt werden soll (Art. 28 Abs. 1 VOE). Art. 30 VOE regelt sodann die Abwicklung von Zahlungsvorgängen in

¹⁷ Die Änderung der eIDAS-Verordnung (VO [EU] Nr. 910/2014) durch die eIDAS-2-Verordnung wurden vom EU-Parlament und Rat im Frühjahr 2024 beschlossen, wobei zum Zeitpunkt der Druckfassung noch keine Dokumentennummer zugewiesen war. Im Zentrum der Änderung durch die eIDAS-2-Verordnung steht die Einführung der EUDI-Wallet, die viele Funktionen erhalten soll, die mit der digitalen Identität einer Person in Zusammenhang stehen. S. dazu ausführlich Lange-Hausstein/Kremer, BKR 2024, 362 ff.

digitalen Euro, wobei jede Zahlung nach Abs. 1 sofort abzuwickeln ist, indes zwischen Online-Zahlungen (Abs. 2) und Offline-Zahlungen (Abs. 3) unterschieden wird.

Regelungen zum Schutz der **Privatsphäre** sowie zum **Datenschutz** finden sich in *Kap. VIII*, etwa in Gestalt von Pseudonymisierungspflichten für Zahlungsdienstleister (Art. 34 Abs. 4 VOE) sowie für EZB und Eurosystem (Art. 35 Abs. 4 VOE). Bei Offline-Zahlungen in digitalen Euro sollen EZB/Eurosystem ebenso wie Zahlungsdienstleister keinen Zugang zu personenbezogenen Transaktionsdaten erhalten (Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 VOE). Online-Zahlungsvorgänge werden im Hinblick auf Geldwäsche wie private digitale Zahlungsmittel behandelt werden, Offline-Zahlungsvorgänge hingegen separat geregelt (Art. 37 VOE).

Das letzte Kap. vor den Schlussbestimmungen widmet sich Aspekten der **Geldwäschebekämpfung** (*Kap. IX*).

II. Änderungsvorschlag des Rates

Im Rahmen der Tagung des Rates im Dezember 2023, anlässlich derer der VOE erstmals innerhalb dieses EU-Organs diskutiert wurde,¹⁸ schlugen einige Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Niederlande) erste Änderungsvorschläge inhaltlicher Natur zum VOE vor. Erwähnenswert scheinen hierbei die Bestrebungen, die **Rechtsnatur** des digitalen Euro klarer zu regeln und diesen ausdrücklich als nicht physischen, dinglichen Vermögenswert (**non-physical in rem asset**) zu qualifizieren, wobei sich dessen Regelung im Einzelnen nach dem Privatrecht des jeweiligen Mitgliedstaates richten sollte.¹⁹

Auch der Begriff des **Zahlungskontos** für den digitalen Euro (Art. 2 Nr. 5 VOE) wurde kritisiert, da er nahelege, die Zahlungsdienstleister hätten eine (direkte schuldrechtliche) Verbindlichkeit gegenüber den Endnutzern (arg. ex Wortlaut Art. 4 Abs. 2 VOE). Die Arbeitsgruppe schlug daher vor, die Formulierung zu ändern²⁰ und zudem einen neutralen Begriff („digital euro holding“ oder „wallet“) zu verwenden. Ebenso sollte nach Ansicht der

¹⁸ Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelle Dossiers, 05.12.2023, 16192/23, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16192-2023-INIT/de/pdf> (04.07.2024).

¹⁹ Erw.-gr. (9) könnte daher lauten: “Like euro banknotes and coins, the digital euro should be a liability item in the balance sheet of the European Central Bank or of the national central banks of the Member States whose currency is the euro towards digital euro users. The digital euro shall be the property of digital euro users and not of the payment services providers providing digital euro services. The nature of the digital euro shall be that of a non-physical in rem asset, as applicable pursuant to the private law of the respective member states [...]”.

²⁰ Art. 4 Abs. 2 VOE sollte daher um folgenden Satz ergänzt werden: „The digital euro shall be the property of digital euro users and not of the payment services providers providing digital euro services.“

Gruppe von Mitgliedstaaten in die Verordnung ein Passus aufgenommen werden, der klarstellt, dass der digitale Euro als **Passivposten** in den Bilanzen der EZB bzw. NZBen („liability item on the balance sheet of these entities“) abgebildet werden soll und als Zahlungsmittel im **Eigentum** der Endnutzer (nicht der Intermediäre/Zahlungsdienstleister) steht.²¹ Der Vorschlag, die Eigentumszuweisung zugunsten der Endnutzer des digitalen Euro als nicht-physischen, dinglichen Vermögenswert auszustalten, ist schon deshalb genauer zu untersuchen (s.u., [Pkt. E. III. 4. c\]](#)), weil er diametral zum VOE der EU-Kommission liegt, wonach der digitale Euro in der Online-Variante accountbasiert ausgestaltet sein soll, während die Offline-Übertragung sich eher an der wertbasierten Übertragung des physischen Bargeldes orientieren will.

III. Stellungnahme des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament diskutiert den VOE zum digitalen Euro derzeit in erster Lesung und hat Anfang 2024 einige Stellungnahmen zum Stand der Beratungen (ECON-Ausschuss) veröffentlicht. Auch das EU-Parlament ist um eine Konkretisierung der **Rechtsnatur** bemüht, weshalb erste Standpunkte²² vorschlagen, den digitalen Euro nicht nur als digitale Form der gemeinsamen Währung (Art. 2 Nr. 1 VOE) zu definieren, sondern als „**digitale Form von Banknoten und Münzen** als Teil der einheitlichen Währung, die natürlichen und juristischen Personen im Sinne von Artikel 128 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Verfügung steht, von der Europäischen Zentralbank oder den nationalen Zentralbanken ausgegeben wird und einen **Passivposten in der Bilanz** dieser Stellen darstellt“.²³ Darüber hinaus wird auch von Mitgliedern des ECON-Ausschusses vorgeschlagen, den Begriff des **Zahlungskontos** in Art. 2 Nr. 5 VOE durch den der „wallet“ und den Begriff „settlement“ (Abrechnung, Abwicklung) durch „transfer“ (Übertragung) zu ersetzen.²⁴ Damit wird deutlich, dass auch das EU-Parlament die präzisere Festlegung der Rechtsnatur des digitalen Euro als notwendig erachtet und dabei eine eindeutig(er)e Bargeldähnlichkeit präferiert.

²¹ Art. 2 Nr. 1 VOE könnte lauten: „digital euro’ means the digital form of the single currency available to natural and legal persons, issued by the ECB or the national central banks, constituting a liability item on the balance sheet of these entities [...]“; dieselbe Änderung wäre auch in Art. 2 Nr. 11, Nr. 12 sowie Erw.-gr. (9) vorzunehmen.

²² Informationen auf Grundlage des allgemein zugänglichen Standes des Gesetzgebungsverfahrens: <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?action=update&qid=1709291777174> (04.07.2024). Zu den Beratungen des ECON-Ausschusses des EU-Parlaments s. insbesondere *ECON*, Draft Report, 09.02.2024, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-758954_EN.pdf (04.07.2024).

²³ *ECON*, Draft Report (o. Fn. 22), S. 31 f.

²⁴ *ECON*, Draft Report (o. Fn. 22), S. 33 f.

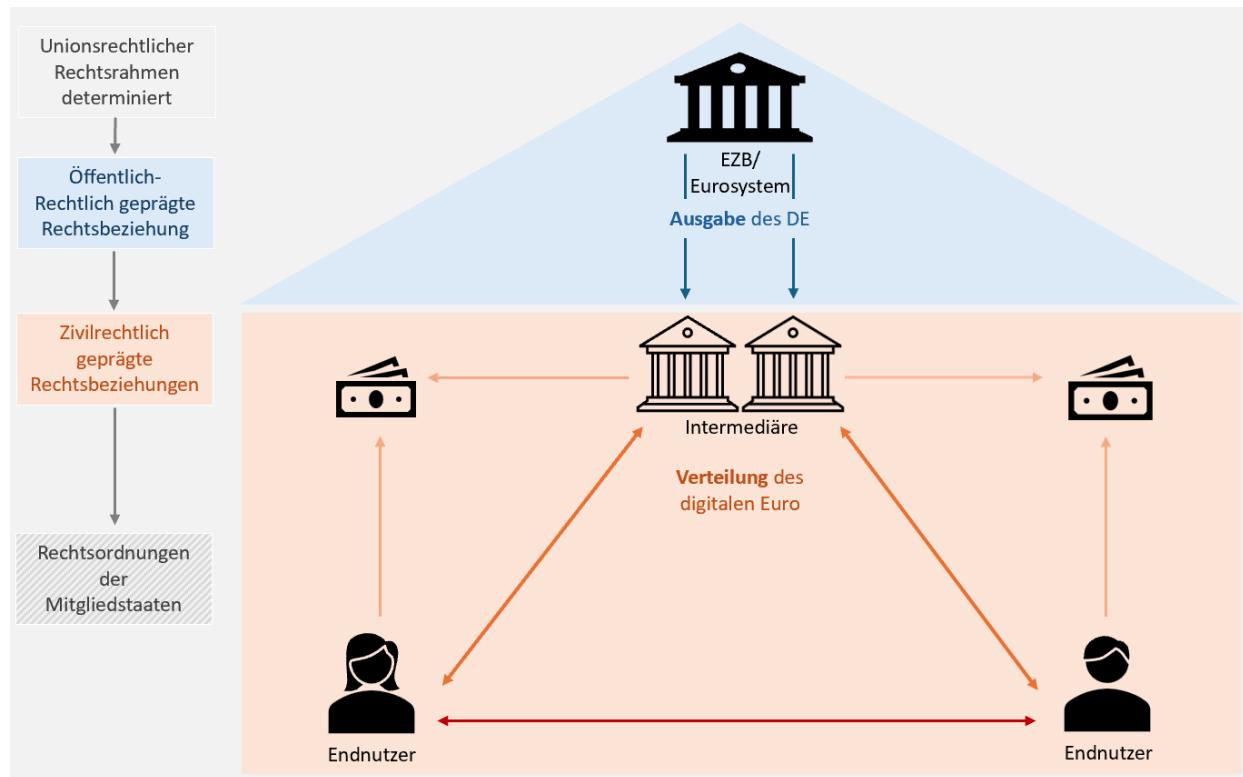
E. AUSGEWÄHLTE PROBLEMFELDER DER EINFÜHRUNG DES DIGITALEN EURO

Entsprechend des Gutachtenauftrags sollen nachfolgend ausgewählte Problemfelder genauer untersucht werden, die bei der Analyse des Verordnungsentwurfs der EU-Kommission aufgefallen sind. Schwerpunkte dabei bilden Überlegungen zur tauglichen Kompetenzgrundlage (unter II.), zur Zuweisung der Rechtsnatur des digitalen Euro sowie zur rechtlichen Einordnung seiner Übertragungsvarianten (unter III.), zur Funktion des digitalen Euro als Massenzahlungsverkehrssystem (unter IV.), zum legislativen Preisdeckel und zu kostenlosen Diensten (unter V.) sowie zur „EZB-App“ (unter VI.).

I. Ausgangspunkt: Strukturierung der Rechtsbeziehungen bei Ausgabe und Verteilung des digitalen Euro

Um ein tieferes Verständnis für die genannten Einzelaspekte zu erzeugen, sollen vorab kurz die Rechtsbeziehungen strukturiert werden, die bei der Ausgabe/Emission und Verteilung des digitalen Euro von der EZB unter Einbeziehung von Intermediären an die Endnutzer entstehen und jeweils mitzudenken sind.

Das durch den VOE vorgesehene multipolare Rechtsverhältnis, in dem mindestens drei Akteure (EZB, Intermediär(e), Endnutzer) auf zwei Ebenen interagieren, lässt sich sinnbildlich als ein **Haus** abbilden:



Das Verhältnis zwischen EZB und Intermediären ist als eine Art „**Dach**“ vorstellbar, in dessen Kompetenzbereich die Ausgabe bzw. Emission des digitalen Euro als nicht-physische Form der gemeinsamen Währung einzuordnen ist. Die in diesem Verhältnis existierenden Rechtsbeziehungen sind daher überwiegend öffentlich- bzw. währungsrechtlicher Natur.

Das (Rechts-)Verhältnis zwischen Intermediären und Endnutzern lässt sich als eine Art „**Fundament**“ assoziieren, worauf überwiegend Rechtsnormen aus dem Bereich des (nationalen) Zivilrechts anwendbar sind. Gleichwohl besitzen die Intermediäre in diesem Rechtsverhältnis eine Doppelstellung, denn sie fungieren (nicht nur datenschutzrechtlich) als eine Art Gatekeeper²⁵, also als notwendiges Scharnier zwischen EZB und Endnutzern, und sind somit sowohl an der Rechtsbeziehung zur EZB als auch dem Rechtsverhältnis zu den Endnutzern beteiligt. Demnach strukturieren die aus der funktionalen Ausgestaltung des digitalen Euro folgenden Rechtspflichten nicht nur das Verhältnis zwischen EZB und Intermediären („Dach“), sondern wirken sich maßgeblich auf die Ausgestaltung der Rechtsbeziehung zwischen Intermediären und Endnutzern aus („Fundament“) und setzen somit der privatautonomen Gestaltungsfreiheit dieser Rechtsbeziehung (unionsrechtliche) Grenzen.

Nicht nur sinnbildlich, sondern vor allem auch rechtlich sind daher zwei, voneinander unabhängige Betrachtungsebenen zu trennen: (i) die **Emission/Ausgabe** der digitalen Euro durch die EZB an die Intermediäre (einschließlich der damit verbundenen Vorgaben für den Massenzahlungsverkehr) sowie (ii) die **Verteilung** der digitalen Euro durch die Intermediäre an die Endnutzer. Dabei ist jede der genannten Ebenen anhand der im VOE geplanten, grundrechtsrelevanten Rechtspflichten daraufhin zu überprüfen, ob sie kompetenzmäßig dem Zuständigkeitsbereich des Unionsgesetzgebers zuzuordnen ist und damit auf Art. 133 S. 1 AEUV gestützt werden kann, sowie im Einklang mit den systemprägenden Grundsätzen der Währungsunion, insbesondere dem Prinzip der Einheitlichkeit der gemeinsamen Währung, steht.

II. Art. 133 S. 1 AEUV als taugliche Rechtsgrundlage des Verordnungsentwurfs

Ausgangspunkt der rechtlichen Betrachtung ist die von der EU-Kommission für den VOE gewählte Primärrechtsgrundlage des Art. 133 S. 1 AEUV. Die Norm eröffnet dem

²⁵ Ebenso Sillaber/Eggen, RDI 2023, 501, 504.

Unionsgesetzgeber eine Rechtsetzungsbefugnis für solche (Unions-)Rechtsakte, „die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind“. Mit Blick auf den VOE zum digitalen Euro ist im Folgenden zunächst ganz generell die Reichweite von Art. 133 AEUV in kompetenzmäßig-organisationsrechtlicher sowie materieller Hinsicht auszuloten (s. u., [Pkt. 1.](#)), bevor das Verhältnis zu anderen primärrechtlichen Kompetenzbestimmungen erklärt werden soll (s. u., [Pkt. 2.](#)).

1. Reichweite der primärrechtlichen Rechtsetzungskompetenz

Bei der Frage der Kompetenz ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen der Verbands- sowie der Organkompetenz.

a) Verbandskompetenz

Die Verbandskompetenz bestimmt, welche Ebene im unionalen Mehrebenensystem für den Erlass des konkreten Rechtsaktes zuständig ist, wobei in Abhängigkeit vom jeweiligen Politikbereich zwischen verschiedenen Zuständigkeitskategorien (Art. 2 – 6 AEUV) zu trennen ist, die festlegen, in welchem Umfang und mit welcher Intensität die Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten von einer ihr zugewiesenen Kompetenz Gebrauch machen darf.²⁶ Für das Politikfeld der gemeinsamen Währungspolitik haben bislang 20 (von insgesamt 27) EU-Mitgliedstaaten die Zuständigkeit auf die Union übertragen. Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV ist daher Ausdruck der ausschließlichen währungspolitischen **Verbandskompetenz**²⁷ der Union, die sich auf die Mitgliedstaaten der Eurozone erstreckt. Währungspolitik im Sinne dieser Kompetenzzuweisungsnorm bezieht sich dabei nicht nur auf die Instrumente der Währungspolitik, sondern schließt auch das Zentralbankrecht sowie insbesondere auch Bestimmungen darüber ein, wie die Mitgliedstaaten den Euro einführen können. Alle gesetzgeberischen Tätigkeiten in diesem Bereich obliegen der Union.²⁸ Es bestehen daher keine Zweifel, dass die Verbandskompetenz für den vorliegend zu beurteilenden VOE zum digitalen Euro, der die Einführung und Ausgabe einer digitalen Form der gemeinsamen Währung zum Gegenstand hat, bei der **Union** anzusiedeln ist. Gestützt wird dieses Ergebnis auch durch den historischen Vergleich der Einführung des Euro als gemeinsame Währung

²⁶ Pache, in: Pechstein/Nowak/Häde EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 5 EUV, Rn. 33.

²⁷ Starski, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 138 AEUV, Rn. 1.

²⁸ Ebenso Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 3 AEUV, Rn. 8; Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 57; andere Auffassung vertreten offenbar Kottmann/Shulman, NJW 2024, 267, 268 f.

(1999/2002), bei der die Mitgliedstaaten in dem Bewusstsein, dass zum damaligen Zeitpunkt nur physisches Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel existierte, die Regelungshoheit für eine gemeinsame Währung dem Gemeinschafts- bzw. heutigem Unionsgesetzgeber überantwortet haben. Es bestehen in diesem Zusammenhang keine Anhaltspunkte, dass sie die Übertragung der Regelungshoheit auf die physische Darreichungsform des gesetzlichen Zahlungsmittels beschränken wollten.²⁹ Die tatsächliche Bezugnahme auf Bargeld ist schlicht dem Umstand geschuldet, dass zum damaligen Zeitpunkt digitale Formen von Zentralbankgeld real nicht existierten und – auch mit Blick auf den buchgeldbasierten Girogeldverkehr zwischen Geschäftsbanken und Individuen (Private/Unternehmen) – nicht vorstellbar schienen.

b) Organkompetenz

Die Organkompetenz, wonach sich bestimmt, welches (Gesetzgebungs-)Organ zum Erlass des konkreten Rechtsakts zuständig ist, lässt sich nicht so eindeutig klären, ist jedoch von erheblicher Relevanz für die Wahl der tauglichen Primärrechtsgrundlage.

Um die Frage nach der Organkompetenz für die Etablierung einer neuen Währungsform zu beantworten, erscheint es zunächst sinnvoll, zwischen (i) der **Einführung** als solche und (ii) der **Ausgabe** zu trennen. Dieses Verständnis liegt auch den Gründungsverträgen selbst zu Grunde, wie der historische Vergleich zur Situation der Einführung des Euro als gemeinsamer Währung zeigt. Im Zuge der Vertragsrevision von Maastricht wurde der gemeinsamen Währungspolitik ein eigenes Kapitel (VIII) gewidmet, wobei die Befugnis zur Ausgabe von Bargeld (sog. **Notenbankmonopol**) dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB), genauer dem Eurosystem (Art. 282 Abs. 1 S. 2 AEUV), übertragen wurde.³⁰ Die Dramaturgie der Maastrichter Vertragsbestimmungen sowie das unionsrechtliche Bestimmtheitsgebot³¹ lassen keinen Zweifel daran, dass die **Einführung** einer neuartigen Erscheinungsform der gemeinsamen Währung durch den Unionsgesetzgeber selbst erfolgen muss,³² wohingegen bei der **Ausgabe** für das (physische) Euro-Bargeld zwischen der unionalen Ebene für Banknoten (Art. 128 Abs. 1 AEUV) sowie der mitgliedstaatlichen, unter Genehmigungsvorbehalt der EZB

²⁹ Zum historischen Ablauf der Euro-Einführung Hahn/Häde, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 14 Rn. 14 ff.

³⁰ S. ausführlich zur Dramaturgie der Währungsunion Manger-Nestler, in: Müller-Graff, EnzEuR, Bd. 4, 2. Aufl. 2021, § 25, Rn. 18 ff.

³¹ S. dazu Schröder, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 49 GRC, Rn. 10 f.

³² So bereits Manger-Nestler/Gramlich, WM 2019, 1949, 1953; ebenso Rat der Europäischen Union, Interinstitutionelles Dossier (Fn. 18), S. 9.

stehenden Ebene für Münzen (Art. 128 Abs. 2 AEUV) zu unterscheiden ist. Um dem Euro-Bargeld den Status als **gesetzliches Zahlungsmittel** zuzuweisen und dabei dem Prinzip der Einheitlichkeit der gemeinsamen Währung³³ Rechnung zu tragen, findet sich in Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV die Statusgarantie für Banknoten, während Art. 10 **Euro-EinführungsVO** (EG) Nr. 974/98³⁴ dies für Euro-Münzen regelt (und Euro-Banknoten wiederholt) und sich dafür auf die primärrechtliche Rechtsetzungsermächtigung des Art. 109 Abs. 4 Satz 3 EGV und damit die Vorgängervorschrift von Art. 133 AEUV stützt. Sichtbar wird damit die historische Parallelität zwischen dem VOE zum digitalen Euro und der Euro-EinführungsVO, die somit die Kontinuität der gemeinsamen Währung gewährleistet.

Ein entgegengesetztes Verständnis, das eine originäre Rechtsetzungsbefugnis (lediglich der EZB) aus Art. 128 AEUV herzuleiten versucht,³⁵ scheint diese historische Auslegung ein Stück weit zu vernachlässigen. Zudem verkennt diese Auffassung die systematische Stellung von Art. 128 AEUV, der – als direkte Nachbarnorm zu Art. 127 AEUV und ebenso wie diese – seiner historisch-teleologischen Grundkonzeption nach nicht als Rechtsetzungsermächtigung an den Unionsgesetzgeber, sondern – wie bereits die Überschrift (Ziele und Aufgaben des ESZB) verdeutlicht – als funktionsbezogene **Aufgabenverteilungs-** bzw. **Befugnisnorm**³⁶ für die EZB (und das Eurosystem) dienen soll. Die EZB besitzt infolge ihrer besonderen Rechtsstellung³⁷ als Unionsorgan (Art. 13 Abs. 2 EUV) und funktional unabhängige (Art. 130, Art. 282 AEUV) Währungsbehörde im Gegensatz zu anderen Unionsorganen ein strukturelles Legitimationsdefizit,³⁸ das nicht dazu dienen kann, grundlegende währungspolitische Entscheidungen wie die Einführung einer vollkommen neuartigen Erscheinungsform eines gesetzlichen Zahlungsmittels hinreichend zu legitimieren. Eine andere Sichtweise stünde in klarem Widerspruch zur Bedeutung und Tragweite eines solchen Meilensteins europäischer

³³ Dazu ausführlich *Manger-Nestler*, in: Müller-Graff, EnzEuR, Bd. 4, 2. Aufl. 2021, § 25, Rn. 68 ff.

³⁴ VO (EG) Nr. 974/98 des Rates v. 3.5.1998 über die Einführung des Euro, ABI 1998, L 139/1, zuletzt geändert durch VO (EU) 2022/1207 des Rates v. 12.7.2022 zur Änderung der VO (EG) Nr. 974/98 im Hinblick auf die Einführung des Euro in Kroatien, ABI 2022, L 187/16.

³⁵ *Kottmann/Shulman*, NJW 2024, 267, 268 f.; *Grünwald/Zellweger-Gutknecht/Geva*, CMLR, Vol. 58, 2021, 1029, 1040 ff.

³⁶ Vgl. *Rodi*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 127 AEUV, Rn. 1.

³⁷ Vgl. *Rodi*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 127 AEUV, Rn. 2.

³⁸ *Becker*, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 282 AEUV, Rn. 69; *Manger-Nestler*, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 282 AEUV, Rn. 13; *Streinz*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2018, Art. 13 EUV, Rn. 13.

³⁹ Vgl. zum strukturellen Legitimationsdefizit *Manger-Nestler*, in: Müller-Graff, EnzEuR, Bd. 4, 2. Aufl. 2021, § 25, Rn. 82; *Siekmann*, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 15 ESZB-Satzung, Rn. 3.

Geldgeschichte. Ein Tätigwerden des **kompetenziell wie demokratisch hinreichend legitimierten Unionsgesetzgebers** (Rat und Parlament auf Grundlage von Art. 289 AEUV) scheint daher in Bezug auf den grundsätzlichen Rechtsrahmen der neuen Erscheinungsform der einheitlichen Währung **zwingend**.

Speziell das Verhältnis zwischen Art. 133 AEUV und Art. 128 AEUV ist daher **kompetenzrechtlich** dahingehend **kaskadiert**,³⁹ dass allein der Unionsgesetzgeber befugt ist, den Rechtsrahmen und damit auch Erscheinungsformen sowie implizit auch die Rechtsnatur (s. u., [Pkt. E. III.](#)) der gemeinsamen Währung festzulegen. Sofern – und erst wenn – dies gegeben ist, kommt Art. 128 AEUV als Befugnisverteilungs- bzw. Aufgabenzuweisungsnorm ins Spiel, wonach EZB und Eurosystem die Befugnis zur Banknoten“ausgabe“ besitzen;⁴⁰ Art. 4 Abs. 1 VOE aktualisiert diese Funktion für den digitalen Euro mit dem Ziel, Regelungen vornehmlich zu technischen Details der **Ausgabe** der digitalen Erscheinungsform festlegen zu können. Diese, aus dem institutionellen Gleichgewicht der Unionsorgane (Art. 13 Abs. 1 EUV) folgende, gleichzeitig die besondere Rechtsstellung der EZB berücksichtigende Interpretation wird letztlich auch durch den Wortlaut von Art. 133 S. 1 AEUV gestützt, der *expressis verbis* auf die „Befugnisse“ der EZB rekurriert.

c) **Materielle Anforderungen**

Zudem müsste der VOE zum digitalen Euro insgesamt als „währungspolitische Regelung“ einzustufen sein, der die materiellen Voraussetzungen von Art. 133 S. 1 AEUV erfüllt.

(a) *Abgrenzung zwischen währungs- und geldschuldrechtlichen Regelungen*

Dem Wortlaut nach ermächtigt Art. 133 S. 1 AEUV, der systematisch dem Kapitel zur Währungsunion angehört, nur zu unmittelbar **währungspolitischen Regelungen** in Bezug auf den Euro. Nicht umfasst sind hingegen Regelungen, die etwa dem privaten Geldschuldrecht zuzuordnen sind; diese unterfallen der Kompetenz der Mitgliedstaaten (Prinzip der

³⁹ In diesem Sinne auch EuGH, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2021:63, Rn. 50; *Manger-Nestler*, ZBB 2023, 337, 345 ff.; *dies./Gramlich*, WM 2019, 1949, 1953; ähnlich *Gentzsch*, EuZW 2023, 839, 844 f.; *Schäfer/Assakkali*, EuZW 2023, 215, 219. Von einer umgekehrten Kaskadierung ausgehend wohl *Kottmann/Shulman*, NJW 2024, 267, 270 f.

⁴⁰ Im Rahmen ihrer Aufgaben, hier speziell Art. 128 Abs. 1 AEUV, kann die EZB auf die in Art. 132 Abs. 1 AEUV vorgegebenen Rechtsakte, insbesondere Verordnungen (1. Sp.-str.) zurückgreifen. S. dazu *Manger-Nestler*, Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 132, AEUV Rn. 5 ff.

begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 3 EUV).⁴¹ Das systematische wie teleologische Verständnis von Art. 133 AEUV, das durch die Maastrichter Konzeption der Währungsunion gerahmt wird, legt indes nahe, auch **währungsrechtliche Regelungen im weiteren Sinn**⁴² einzuschließen. Darunter zu verstehen sind all diejenigen Rechtsakte, „die den Euro als Währung in seiner Einheitlichkeit und Integrität schützen und seine praktische Nutzung als einheitliche Währung im Wirtschaftsverkehr der Euro-Teilnehmerstaaten ermöglichen“.⁴³

Bei währungsrechtlichen Regelungen im weiteren Sinne, etwa solchen, die neben währungs- auch wirtschaftspolitische oder verbraucherschützende Zielsetzungen verfolgen,⁴⁴ besteht regelmäßig ein **Spannungsverhältnis zwischen** (supranationalem) **Währungsrecht** und (wirtschaftspolitischen) Binnenmarktzielen, aber auch (mitgliedstaatlichem) **Geldprivatrecht**. Bereits die Vielgestaltigkeit der dem VOE zum digitalen Euro vorangestellten, mit 85 durchaus zahlreichen Erwägungsgründe macht deutlich, dass die Setzung eines Rechtsrahmens für eine europäische Digitalwährung ein ganzes Bündel von Zielsetzungen verfolgt, von denen währungspolitische zwar vorrangig, aber eben nicht abschließend zu sein scheinen.

Welchem Bereich eine Einzelnorm bzw. der gesamte Rechtsakt zuzuordnen ist, lässt sich daher nicht generell, sondern nur abhängig vom jeweiligen Einzelfall beurteilen.⁴⁵ Die Beurteilung ist dabei in erster Linie anhand des mit der Regelung verfolgten Ziels (*Telos*) der konkreten (Einzel-)Regelung vorzunehmen,⁴⁶ die wiederum im Licht der systemprägenden Prinzipien⁴⁷ zu betrachten ist, die den ordnungstheoretischen Rahmen der Währungsunion vorgeben. Dabei ist der Einheitlichkeit der gemeinsamen Währung kontextbezogen die größte Bedeutung zuzumessen. Nicht zuletzt der EuGH betonte, dass ein Rechtsakt, der die Eigenschaft der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel regele, als Maßnahme, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sei, auf Art. 133 AEUV gestützt

⁴¹ Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 133 AEUV, Rn. 2, 13, der festhält, dass für nur mittelbar währungspolitisch wirkende Maßnahmen keine Kompetenz der EU besteht; Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2018, Art. 133 AEUV, Rn. 2.

⁴² Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 133 AEUV, Rn. 1; Wutscher, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 2019, Art. 133 AEUV, Rn. 2.

⁴³ Selmayr, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 133 AEUV, Rn. 7.

⁴⁴ Zur Abgrenzungsproblematik bei sog. Wertsicherungsklauseln Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 133 Rn. 12 f.

⁴⁵ Vgl. Khan/Richter, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 133 AEUV, Rn. 2 f.

⁴⁶ Häde, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 133 AEUV, Rn 1 ff., 4 ff.; EuGH, Rs. C-62/14 – Gauweiler, u.a., ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 46; EuGH, Rs. C-370/12 – Pringle, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 53, 55

⁴⁷ S. dazu insgesamt Manger-Nestler, in: Müller-Graff, EnzEuR, Bd. 4, 2. Aufl. 2021, § 25, Rn. 67 ff.

werden könne und daher auch insoweit von einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union auszugehen sei.⁴⁸

Der VOE zum digitalen Euro enthält eine ganze Reihe von Regelungen mit währungsrechtlicher Zielrichtung, allen voran Art. 3 VOE (digitale Form der gemeinsamen Währung), Art. 4 VOE (Ausgabemonopol EZB/Eurosystem) sowie Art. 7 VOE, der die Eigenschaftszuweisung als gesetzliches Zahlungsmittel enthält, für die bereits der Generalanwalt explizit die währungspolitische Kompetenz aus Art. 133 AEUV adressierte.⁴⁹ Auch die Regelungen in Kap. IV und Kap. VI, die die Bereitstellung des digitalen Euro innerhalb wie außerhalb des Euro-Währungsgebiets regeln, sind insoweit währungspolitisch motiviert, als sie den räumlichen wie persönlichen Anwendungsbereich der neuen Erscheinungsform der Währung einheitlich regeln. Zweifel bestehen hingegen hinsichtlich der Standardsetzung für den Zahlungsverkehr mit digitalem Euro in Gestalt „grundlegender Zahlungsdienste“ (Art. 14 Abs. 1 VOE), denn der VOE spezifiziert derartige Zahlungsdienste in den Anhängen I und II genau und verpflichtet Kreditinstitute, die Zahlungskonten anbieten (Erw.-gr. 28 VOE), zu deren Angebot.

In den Bestimmungen des Kap. V finden sich Regelungen zur Nutzung als Wertaufbewahrungs- und Zahlungsmittel, wobei zumindest die Rolle als Wertaufbewahrungsmittel (Art. 15-16 VOE) als währungspolitische Funktionszuweisung einzuordnen ist. Nicht ausschließlich währungspolitisch motiviert scheint hingegen die Regelung in Art. 17 VOE, da im Hinblick auf die Gebührenfreiheit für grundlegende Zahlungsdienste in digitalem Euro dort zumindest auch verbraucherschützende Bestimmungen bzw. wettbewerbsrechtliche Ziele mitverfolgt werden (s. u., [Pkt. E. V.](#)). Hingegen handelt es sich bei der Festlegung von technischen Merkmalen (Kap. VII, Art. 22-32 VOE) des digitalen Euro um Regelungen, die die Funktionsweise und Umlauffähigkeit der entmaterialisierten Erscheinungsform sowie die Konvertibilität zwischen physischen und nicht-physischen Formen der einheitlichen Währung Euro betreffen.

(b) *Erforderlichkeit i.S.d. Art. 133 S. 1 AEUV*

Neben dem Erfordernis einer währungspolitisch intendierten Regelung postuliert Art. 133 S. 1 AEUV mit dem Merkmal der Erforderlichkeit noch eine weitere Voraussetzung,

⁴⁸ EuGH, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2021:63, Rn. 23.

⁴⁹ Schlussanträge GA Pitruzzella, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2020:756, Rn. 25.

die ihrem Schutzzweck zufolge vor übermäßiger Regulierung schützen soll.⁵⁰ Dieses Telos zugrunde legend, trifft den Unionsgesetzgeber keine strenge Darlegungslast im Sinne eines nach strikten Verhältnismäßigkeitswägungen zu prüfenden Übermaßverbotes.⁵¹ Insofern ist dem Unionsgesetzgeber ein weiter legislativer **Einschätzungsspielraum** zuzugestehen, den die Erforderlichkeit lediglich im Sinne einer tatsächlichen, nicht vollkommen realitätsfernen Notwendigkeit zu umschreiben sucht und somit einen transparent (i. S. v. Art. 10 Abs. 3 EUV)⁵² begründeten und nachvollziehbaren Gesetzgebungsprozess garantiert.

Bezogen auf das Merkmal der Erforderlichkeit begegnen die zuvor beschriebenen, währungspolitisch motivierten Vorschriften des VOE zum digitalen Euro keinen grundsätzlichen Bedenken. Die dynamische Digitalisierung des Zahlungsverkehrs (private Zahlungsdienste/-mittel, Krypto“währungen“) und die damit verbundene Rückläufigkeit der privaten Bargeldnutzung lassen die Einführung eines digitalen Bargeldäquivalents geeignet und angemessen erscheinen.⁵³ Auch beabsichtigt der Unionsgesetzgeber keine Einschränkung (oder gar Abschaffung, die kompetenziell von Art. 133 S. 1 AEUV nicht gedeckt wäre!) einer bestimmten Erscheinungsform gesetzlicher Zahlungsmittel, sondern will den physischen (Bar-)Zahlungsmitteln ein nicht-physisches Äquivalent („offline und bargeldgleich“) zur Seite stellen. Er erweitert damit den gestaltbaren Rechtsrahmen für die Endnutzer wie die (Finanz-)Wirtschaft, wodurch gesetzliche Zahlungsmittel „wirksam genutzt“ (Erw.-gr. 28 S. 1 VOE) werden können und somit auch zukünftig attraktiv bleiben. Eben diese Erweiterung des individuellen Handlungsspielraums der Endnutzer, die *per se* nicht grundrechtsverkürzend wirken kann, darf jedoch umgekehrt nicht zu einer Beschränkung von Grundrechtspositionen anderer Marktteilnehmer (insbesondere Kreditinstitute) führen. Dem Unionsgesetzgeber obliegt insoweit eine grundlegende Gestaltungsaufgabe, einen Ausgleich zu schaffen zwischen verschiedenen Grundrechten der beteiligten Akteure und der für die gesellschaftliche Wohlfahrt notwendigen Verwendung der Informations- und Kommunikationstechnologie;

⁵⁰ Becker, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 133 AEUV; ähnlich auch Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 133 AEUV, Rn. 4.

⁵¹ Vgl. Khan/Richter, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 133 AEUV Rn. 2; Becker, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 133 AEUV.

⁵² S. zum unionalen Transparenzgebot Heselhaus, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 10 EUV, Rn. 10.

⁵³ So auch Gentsch, EuZW 2023, 839, 844 f.; Omlor/Schneider, BKR 2023, 649, 654. S. auch Erwägungsgründe (3) und (4) VOE, die auf „eine sich rasch digitalisierende Wirtschaft“ und das damit einhergehende geänderte Geldnutzungs- und Bezahlverhalten als Grund für die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Einführung einer digitalen Variante des gesetzlichen Zahlungsmittels rekurrieren.

dabei müssen die grenzüberschreitende (europäische wie globale) Vernetzung der Akteure und Transaktionen bei der Ergebnisfindung angemessen einbezogen werden.

Der währungspolitisch erforderliche Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers findet seine Grenzen daher dort, wo sich die Regelungen des VOE nicht mehr nur mit den Funktionsmerkmalen der digitalen Erscheinungsform in Bezug auf ihre „Verwendung [...] als Währung“ beziehen (Ob), sondern die Art und Weise des „Vertriebs“ (Wie) standardisieren; bei „grundlegenden Zahlungsdiensten“ (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Anhänge I, II VOE) scheint diese Grenze erreicht, wenn nicht sogar überschritten, weshalb grundrechtsrelevante Aspekte noch näher betrachtet werden (s. u., [Pkt. E. V. 2.](#)).

2. Verhältnis zu weiteren Kompetenzbestimmungen

Wie bereits angerissen, steht die Rechtsetzungsermächtigung für währungspolitische Maßnahmen aus Art. 133 S. 1 AEUV in einem kompetenziellen Spannungsverhältnis zu anderen Primärrechtsgrundlagen, insbesondere zu Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV (Binnenmarkt) und Art. 352 Abs. 1 AEUV (Arrondierungskompetenz), weshalb im Folgenden eine klare Grenzziehung zu beiden genannten Bestimmungen vorzunehmen ist.

a) Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV

Den Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV als Rechtsgrundlage heranzuziehen, hat offenbar auch die EU-Kommission erwogen, denn sie stützt jedenfalls den parallelen Verordnungsentwurf über die Erbringung von Diensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro durch EU-Zahlungsdienstleister mit Sitz außerhalb der Eurozone (**COM/2023/368 final**) auf eben diese Rechtsangleichungskompetenz. Inwieweit Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV auch für den VOE zum digitalen Euro passfähig wäre, ist daher genauer zu untersuchen.

Nach Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV wird der Unionsgesetzgeber ermächtigt, „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten [zu erlassen], welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“. Voraussetzung hierfür ist zunächst die beabsichtigte **Angleichung** in Form einer „sachbezogene(n) Annäherung“ mitgliedstaatlicher Vorschriften an unionsrechtlich vorgegebene Standards mit denen nationale Rechtsunterschiede [...] beseitigt werden

sollen“.⁵⁴ Grundsätzlich muss daher der Sekundärrechtsakt, der auf Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV gestützt werden soll, nationales Recht modifizieren. Ist dies nicht der Fall, kann Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV nur dann in Ansatz gebracht werden, wenn qua Sekundärrecht neue Strukturen (wie etwa in der EU-Finanzaufsicht) geschaffen werden, die in einem engen sachlichen Zusammenhang zu einer Angleichungsmaßnahme stehen.⁵⁵ Gegenstand der Angleichung können **Rechts- und Verwaltungsvorschriften** der Mitgliedstaaten sein, wobei dieses Merkmal weit zu verstehen ist.⁵⁶ Eine Anpassung erfordert zudem keine Unterschiedlichkeit nationaler Regelungen, sondern kommt auch bei Gleichartigkeit derselben oder sogar dann in Betracht, wenn keine nationalstaatlichen Regelungen existieren, solange in einem Mitgliedstaat eine angleichungsbedürftige Regelung besteht. Nach Ansicht des EuGH kann sogar eine sog. **präventive Rechtsangleichung** auf Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV gestützt werden, wenn das Entstehen von Binnenmarkthemmrisen wahrscheinlich ist und die Maßnahme deren Vermeidung bezieht.⁵⁷ Letztlich muss die Regelung einen **Binnenmarktbezug** aufweisen, welcher dann vorliegt, wenn ohne die Rechtsangleichungsmaßnahme Hemmisse für den Binnenmarkt, etwa in Form von Wettbewerbsverfälschungen oder Beeinträchtigung von Grundfreiheiten, die Folge wären.⁵⁸

Allerdings kommt Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV nur dann zum Tragen, wenn nicht eine speziellere Rechtsgrundlage einschlägig ist. Denn Rechtsangleichung (und die entsprechende Kompetenzgrundlage) ist für die Union nicht als Selbstzweck zu verstehen, sondern ihr kommt vielmehr stets eine dienende und integrationsbezogene Funktion im Kontext der Verwirklichung des Binnenmarktes zu.⁵⁹ Während etwa die Errichtung des Europäischen Finanzaufsichtssystems (2010) im Rahmen der ersten Säule der Bankenunion unter organisationsrechtlichen Gesichtspunkten noch auf Art. 114 AEUV gestützt werden konnte, wurde die Errichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (2014) nicht mehr auf Art. 114 AEUV gegründet, sondern auf die sachlich näher liegende, wenn auch bis an ihre Grenzen gedehnte Kompetenzbestimmung des Art. 127 Abs. 6 AEUV.⁶⁰ Mit Blick auf

⁵⁴ Korte, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 114 AEUV, Rn. 23

⁵⁵ Korte, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 114 AEUV, Rn. 24, der von einem „akzessorischen Charakter [...] zur eigentlichen Rechtsangleichung“ spricht.

⁵⁶ Terhechte/Kübek, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 114 AEUV, Rn. 56 ff.

⁵⁷ EuGH, Rs. C-350/92, Slg. 1995, I-1985, Rn. 35 (Spanien/Rat).

⁵⁸ Terhechte/Kübek, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 114 AEUV, Rn. 59 ff.

⁵⁹ Terhechte/Kübek, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 114 AEUV, Rn. 12.

⁶⁰ Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 127 AEUV, Rn. 54, 58 ff.

Art. 127 Abs. 6 AEUV wird noch eine systematische Parallele sichtbar, da die Norm – ebenso wie Art. 133 S. 1 AEUV – organkompetenziell auf den Unionsgesetzgeber (Rat und Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) verweist.

Wie bereits ausgeführt (s. o., [Pkt. E. II. 1.](#)), lassen sich weite Teile der Vorschriften des VOE zum digitalen Euro auf die währungspolitische Rolle des neuen digitalen gesetzlichen Zahlungsmittels stützen, weshalb die währungspolitische Rechtsetzungskompetenz schwerpunktmäßig als sachnäher einzustufen ist und Art. 133 S. 1 AEUV dem Grundsatz nach Vorrang vor Art. 114 Abs. 1 AEUV genießt.

b) Art. 352 Abs. 1 AEUV

Zu prüfen ist schließlich, inwieweit Raum für die **Arrondierungskompetenz** aus Art. 352 Abs. 1 AEUV bestehen könnte, die jedoch nur dann einschlägig wäre, wenn sich einzelne Bestimmungen des VOE nicht auf speziellere Primärrechtsgrundlagen (insbesondere Art. 133 S. 1 AEUV) stützen lassen. Denn Art. 352 Abs. 1 AEUV wird unter strengen Tatbestandsvoraussetzungen lediglich eine **Lückenschließungsfunktion** zugemessen, ohne die Kompetenz der Union zu erweitern (keine Kompetenz-Kompetenz)⁶¹.

Art. 352 Abs. 1 AEUV ist anwendbar, sofern zwei Voraussetzungen kumulativ vorliegen: (i) ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche, welches **zur Verwirklichung der Ziele der Verträge erforderlich** ist, sowie (ii) das **Fehlen der dazu notwendigen Befugnis(se)** in den Verträgen.

Im Rahmen der in **Art. 3 EUV** aufgeführten Ziele der Union nennt **Absatz 4** als drittgereichtes operatives Hauptziel die Errichtung einer **Wirtschafts- und Währungsunion**, deren gemeinsame Währung der Euro ist.⁶² Bei der Frage der Erforderlichkeit der Regelung als **kompetenzbegründendes** Tatbestandsmerkmal ist dem Unionsgesetzgeber ein **weiter Entscheidungsspielraum** einzuräumen, der aber judiziell (zumindest eingeschränkt) überprüfbar ist.⁶³ Der Maßstab der Erforderlichkeit ist im Einzelnen jedoch strittig.⁶⁴ Allgemein wird eine Erforderlichkeit dann angenommen, wenn eine Diskrepanz zwischen dem

⁶¹ Statt vieler *Streinz*, in: Streinz: EUV/AEUV, 2. Aufl. 2018, Art. 352 AEUV, Rn. 1.

⁶² Vgl. ausführlich *Manger-Nestler*, in: Müller-Graff, EnzEuR, Bd. 4, 2. Aufl. 2021, § 25, Rn. 59 ff.

⁶³ So die herrschende Ansicht: *Frenz*, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 352 AEUV, Rn. 24; *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 352 AEUV, Rn. 51 ff.; *Streinz*, in: Streinz: EUV/AEUV, 2. Aufl. 2018, Art. 352 AEUV, Rn. 35.

⁶⁴ *Streinz*, in: Streinz: EUV/AEUV, 2. Aufl. 2018, Art. 352 AEUV, Rn. 37 ff.

Ziel und dessen Verwirklichung besteht, wenngleich nicht jede noch so kleine Diskrepanz bereits eine Erforderlichkeit zu begründen vermag, denn zwischen einem Ziel und dessen Verwirklichung liegt denknotwendigerweise immer eine Diskrepanz, anderenfalls wäre das Ziel bereits erreicht. Es bedarf daher einer **Diskrepanz von einem Gewicht zwischen dem unionalen Ziel und dessen Verwirklichung.**⁶⁵

Mit Blick auf den VOE zum digitalen Euro lässt sich eine solche Diskrepanz grundsätzlich nicht feststellen, jedenfalls nicht in erheblichem Ausmaß, weshalb Art. 352 AEUV als Kompetenzgrundlage eher fernliegend scheint.

3. Grenze zu mitgliedstaatlichen Kompetenzen (Art. 345 AEUV)

Nach Art. 345 AEUV lassen die Verträge die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten unberührt. Damit stellt die Vorschrift klar, dass die Union keine Kompetenz im Bereich der mitgliedstaatlichen Eigentumsordnung besitzt.⁶⁶ Der Begriff der Eigentumsordnung ist dabei weit auszulegen und umfasst die **Gesamtheit der mitgliedstaatlichen Vorschriften, die den Bestand des Eigentums regeln.**⁶⁷ Auch der EuGH hat klargestellt, dass die ausschließliche Regelungsbefugnis der Union für die einheitliche Währung (Art. 3 Abs. 1 lit. c] i. V. m. Art. 133 AEUV) dort ihre Grenze findet, wo sie an die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten für die Modalitäten der geld(schuld)rechtlichen Erfüllungswirkung gesetzlicher Zahlungsmittel stößt.⁶⁸ Der Art. 345 AEUV statuiert damit ein **Neutralitätsgebot** der EU gegenüber den Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten.

Diese Grenze ist auch bei der Einführung eines digitalen Euro zu beachten. Stellen Regelungen einer Verordnung zum digitalen Euro einen solchen Eingriff in die mitgliedstaatlichen Eigentumsordnungen dar, etwa durch die Zuweisung eigentumsrechtlich relevanter Rechtspositionen, die nicht lediglich die grundsätzliche Rechtsnatur vorstrukturieren (s.u., [Pkt. E. III.](#)), wären diese grundsätzlich unzulässig (**ultra-vires-Grenze**).

Ohne die detaillierte Prüfung vorwegzunehmen (s. u., [Pkt. III. 4.](#)), lässt sich überschlägig bereits hier vermerken, dass sich solche Regelungen im VOE nicht finden. Dies gilt vor allem auch für die vorgesehene Abwicklung über die einheitliche **EZB-Abwicklungsinfrastruktur** (Art. 30

⁶⁵ So wohl im Ergebnis auch *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 352 AEUV, Rn. 49.

⁶⁶ *Hatje*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 2019, Art. 345 AEUV, Rn. 1.

⁶⁷ *Wernicke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, 80. EL 2023, 12 m.W.N.

⁶⁸ EuGH, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2021:63, Rz. 56; ebenso *Gentzsch*, EuZW 2023, 839, 845.

VOE). Der Aspekt, über welche Infrastruktur Zahlungen mittels eines gesetzlichen Zahlungsmittels abgewickelt werden, ist fraglos von großer Bedeutung; anderenfalls wäre das Zahlungsmittel wenig praktikabel, weil als umlauffähige einheitliche Währung kaum nutzbar. Allerdings betrifft das im VOE gewählte Modell der Abwicklung von Digitale-Euro-Zahlungen die technisch einheitliche Infrastruktur, woraus jedenfalls keine expliziten Vorgaben für die jeweilige mitgliedstaatliche Zivilrechtsordnung folgen.

Auch eine unionsseitige, sekundärrechtliche Regelung, die den digitalen Euro als **nicht-physischen Vermögenswert** vorprägt, an dem der Endnutzer eine **sachähnliche** Rechtsposition erlangt, würde die Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten in ihrem substanziellen materiellen Reglungsgehalt nicht unzulässig (Neutralitätsgebot, Art. 345 AEUV) beeinflussen. Vielmehr scheint eine derartige unionsrechtliche Vorstrukturierung der Rechtsnatur – etwa als sachähnlicher Vermögenswert – samt Ausgestaltungspflicht durch die mitgliedstaatlichen Zivilrechtsordnungen dringend geboten, da sie für Rechtsklarheit und Sicherheit des Geschäftsverkehrs mit digitalen Euro sorgen und damit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der gemeinsamen Währung Rechnung tragen würde.

4. Zwischenergebnis

In einem ersten Zwischenergebnis lässt sich feststellen, dass für die Einführung eines digitalen Zentralbankgeldes in Form eines digitalen Euro an einigen Stellen ein **Spannungsverhältnis zwischen verschiedenen Primärrechtsbestimmungen** (insbesondere Art. 133 S. 1, Art. 128 Abs. 1 und Art. 345 AEUV) besteht. Auch wenn sich eine solche **kompetenzielle Gemengelage** pauschal nur unzureichend beurteilen lässt, konnte die überschlägige Prüfung bereits zeigen, dass ein Großteil der Vorschriften des VOE zum digitalen Euro kompetenzrechtlich als währungspolitische Regelungen i. S. v. Art. 133 S. 1 AEUV einzuordnen sind, da sie schwerpunktmäßig währungspolitische Zielsetzungen verfolgen, die vom Grundsatz her auch erforderlich erscheinen. Trotz allem soll die Reichweite der in Betracht kommenden Kompetenznormen für ausgewählte Einzelregelungen des VOE nicht aus dem Blick geraten, sondern wird im Rahmen der Prüfung ausgewählter Einzelaspekte jeweils gesondert aufgegriffen (s. u., [Pkt. III. – VI.](#)).

III. Rechtsnatur des digitalen Euro

Bei der genauen Analyse des VOE zum digitalen Euro taucht immer wieder die Frage nach der rechtlichen Qualität der digitalen Währungs-/Werteinheiten, also nach der Rechtsnatur des digitalen Euro auf. Der damit adressierte Aspekt, der für die Übertragbarkeit und Umlauffähigkeit zentral ist, lässt sich aus dem vorliegenden Entwurfstext der EU-Kommission nicht klar beantworten und ist auch Gegenstand der Beratungen von Rat und EU-Parlament; die nachfolgende genauere Analyse ist daher elementar.

1. Merkmale des digitalen Euro als konstitutive Elemente seiner Rechtsnatur

Der VOE definiert den digitalen Euro als **digitale Form der einheitlichen Währung** (Art. 2 Nr. 1, Art. 3 VOE) und verleiht ihm den Status als **gesetzliches Zahlungsmittel**⁶⁹ mit **grundsätzlicher Annahmeverpflichtung** zum **vollen Nennwert** und **schuldbefreiender Wirkung** (Art. 7 Abs. 2 VOE)⁷⁰. Demnach soll der digitale Euro nicht lediglich ein neues, girogeldbasiertes Zahlungsverkehrssystem der Eurozone, sondern – parallel zum Euro-Bargeld – eine weitere **Erscheinungsform** der gemeinsamen Währung etablieren, die eine direkte Verbindlichkeit der EZB bzw. der nationalen Zentralbanken gegenüber den Endnutzern begründen soll (Art. 4 Abs. 2 VOE). Damit scheint aus Sicht des Verordnungsentwurfs alles gesagt.

Unter währungsrechtlichen Gesichtspunkten mag man diesem Befund sogar ein Stück weit zustimmen können, wenngleich – erinnert sei an die Architektur des digitalen Euro als multipolares Rechtsverhältnis („Haus“, s.o., [Pkt. E. I.](#)) – bereits Zweifel darüber aufkommen, dass eine rein währungsrechtliche Funktionszuweisung zu einseitig und überdies wenig aussagekräftig im Hinblick auf die Dichotomie der Übertragungswege (online/offline) scheint. Dabei ist zunächst zu betonen, dass die Verfügungsmöglichkeit on- wie offline an sich nicht zu kritisieren ist, bildet sie doch gerade die Bandbreite moderner Bezahlvorgänge und eröffnet somit vielfältige Einsatzmöglichkeiten, was wiederum akzeptanzfördernd wirken sollte. Um eben jene Akzeptanz zu gewährleisten, ist ein hohes Maß an Rechtssicherheit unerlässlich, die

⁶⁹ Ausweislich Art. 128 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 10 VO Nr. 974/98 hat nur das Euro-Bargeld (Banknoten und Münzen) den Status als gesetzliches Zahlungsmittel; für Euro-Buch-/Girogeld gilt dies nicht. Mit dem digitalen Euro würde das gesetzliche Zahlungsmittel um eine weitere (digitale) Ausprägungsform ergänzt.

⁷⁰ Die drei Wesensmerkmale eines gesetzlichen Zahlungsmittels, welche bislang nur judikativ durch den EuGH (EuGH, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2021:63) definiert und konkretisiert wurden, werden hier durch Art. 7 Abs. 3-5 VOE erstmals legislativ definiert.

bei der Statuszuweisung als gesetzliches Zahlungsmittel nicht stehen bleiben darf. Vielmehr ist die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel rechtstatsächlich untrennbar mit der Frage nach der Übertragbarkeit des digitalen Euro verbunden, also seiner rechtssicheren Umlauffähigkeit (s. u., [Pkt. E. III. 4.](#)). Dass in der Folge Anpassungen der derzeitigen Regelungsstruktur des VOE ebenso notwendig sind, wie der mitgliedstaatlichen (Civil-)Rechtsordnungen, die von den nationalen Parlamenten entsprechend zu legitimieren wären, ist wahrscheinlich. Schließlich wird nicht klar, was mit dem Attribut „digital“ in Bezug auf die Erscheinungsform tatsächlich gemeint ist.

Es ist daher zu prüfen, inwieweit der VOE zum digitalen Euro die drei genannten Merkmale (Erscheinungsform, gesetzliches Zahlungsmittel, Übertragbarkeit) mit Blick auf die Rechtsnatur des digitalen Euro hinreichend genau konstituiert.

2. Nicht-physische Erscheinungsform

a) Reichweite von Art. 128 AEUV

Prägendes Merkmal der digitalen Form der gemeinsamen Währung ist die **nicht-physische** und damit entmaterialisierte, weil digitale Erscheinungsform.

Ein solches technologisches Verständnis zugrunde gelegt, lassen sich (Primär-)Rechtsnormen, deren Wortlaut an eine materialisierte Form der gemeinsamen Währung anknüpft, allen voran Art. 128 Abs. 1 AEUV, nicht undifferenziert auf neuartige Erscheinungsformen digitaler Währungs-/Werteinheiten anwenden. Semantisch nimmt Art. 128 AEUV ausdrücklich auf physische Banknoten (und i. V. m. VO 974/98 auf materialisiertes Münzgeld) Bezug, weshalb an einer, die Wortlautgrenze klar überschreitenden Anwendbarkeit auf eine entmaterialisierte Form der gemeinsamen Währung durchaus Zweifel bestehen. Auch eine analoge Anwendung scheint hier nicht möglich, da es insoweit an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, Art. 128 Abs. 1 AEUV teleologisch und insofern Entwicklungsoffen zu interpretieren, dass neben physischem Bargeld auch nicht-physische Erscheinungsformen zumindest nicht von vornherein ausgeklammert werden.⁷¹ Insofern steht **Art. 128 Abs. 1 AEUV** der Einführung einer entmaterialisierten Darreichungsform der gemeinsamen Währung als gesetzliches Zahlungsmittel **nicht entgegen**, ganz gleich, ob man

⁷¹ In diesem Sinne, wenn auch ohne direkten Bezug zu Art. 128 AEUV Schlussanträge GA Pitruzzella, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2020:756, Rn. 82.

den digitalen Euro als Bargeldäquivalent, buchgeldähnlich oder als Zahlungsmittel *sui generis* begreifen will.

Denn weder dem Wortlaut noch dem Telos von Art. 128 Abs. 1 AEUV lässt sich entnehmen, dass die Mitgliedstaaten bei der Maastrichter Vertragsrevision die Möglichkeit *a priori* ausschließen wollten, nach gesetzgeberischem Ermessen eine neue, entmaterialisierte Form der gemeinsamen Währung zu schaffen und ihr den Status als gesetzliches Zahlungsmittel zuzuweisen. Auch der Satz 3 in Absatz 1 des Art. 128 AEUV, der bestimmt, dass die von der EZB ausgegebenen Banknoten die einzigen sind, die in der Union als gesetzliches Zahlungsmittel gelten, widerspricht diesem Befund nicht, denn dieser Satz bezieht sich in systematischer Zusammenschau mit den Sätzen 1 und 2 des ersten Absatzes von **Art. 128 AEUV** eben gerade nur auf materialisierte, nicht hingegen auf entmaterialisierte Banknoten bzw. digitale Währungs-/Werteinheiten. Telos der Regelung ist es, zu vermeiden, dass in einzelnen Mitgliedstaaten über das Euro-Bargeld hinaus, andere Währungsformen den Status als gesetzliches Zahlungsmittel be- bzw. erhalten.⁷² Der Zuschnitt des Art. 128 AEUV auf ein materialisiertes gesetzliches Zahlungsmittel ist daher vielmehr der Tatsache geschuldet, dass zu seinem Entstehungszeitpunkt⁷³ entmaterialisiertes Zentralbankgeld weder existierte noch gedanklich wie technisch vorstellbar schien. Das auf materialisiertes Bargeld (nicht Buchgeld!) gestützte Verständnis⁷⁴ des Art. 128 AEUV schließt damit lediglich die **direkte** (und wohl auch mangels planwidriger Regelungslücke analoge) **Anwendung des Art. 128 AEUV** als Primärrechtsgrundlage für einen entmaterialisierten (digitalen) Euro aus; nicht aber dessen Einführung durch einen Sekundärrechtsakt.

⁷² Konkreter Anlass war die in den Verhandlungen durch die Niederlande vertretene Ansicht, Banküberweisungen hätten in den Niederlanden den Status als gesetzliches Zahlungsmittel, siehe *Freimuth*, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 128 AEUV, Rn. 1. Eine solche Zersplitterung in der Eurozone das gesetzliche Zahlungsmittel betreffend wollte man mit der Regelung des Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV verhindern, nicht indes andere Formen des gesetzlichen Zahlungsmittels, welche für die gesamte Eurozone gelten und vom Unionsgesetzgeber eingeführt werden.

⁷³ Siehe zur Entstehungsgeschichte *Freimuth*, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 128 AEUV, Rn. 1 ff.

⁷⁴ S. dazu bereits oben, Fn. 29.

b) Münzgewinn

Fraglich erscheint, ob der VOE möglicherweise gegen die primärrechtliche Vorschrift des Art. 128 Abs. 2 AEUV verstößt, nach der der sog. Münzgewinn bei der Ausgabe von Euro-Münzen den Mitgliedstaaten zusteht.⁷⁵

Kompetenziell unterscheidet Art. 128 AEUV zwischen Banknoten und Münzen und bringt dies regelungstechnisch durch zwei getrennte Absätze zum Ausdruck. Während Absatz 1⁷⁶ für Euro-Banknoten das „ausschließliche Recht“ zur Ausgabe der EZB zuweist, verbleibt das Recht zur Emission von **Euro-Münzen** nach Absatz 2 bei den **Mitgliedstaaten**, steht aber unter Genehmigungsvorbehalt der EZB.⁷⁷

Im VOE fehlt eine solche geteilte Zuständigkeit für die Ausgabe des digitalen Euro mit der gedanklichen Folge, dass der den Mitgliedstaaten verbleibende Münzgewinn durch die Einführung eines digitalen Euro (und dem weiteren Rückgang der Bargeldnutzung) perspektivisch zumindest geschränkt wird, währenddessen das digitale gesetzliche Zahlungsmittel steten Zulauf erhalten könnte. Mit Blick auf die Regelung des Art. 128 Abs. 2 AEUV scheint eine solche tatsächliche Entwicklung jedoch unproblematisch. Zunächst dürfte der Münzgewinn durch den Rückgang der Bargeldnutzung auch unabhängig von der Einführung eines digitalen Euro rückläufig sein, etwa weil sich das Nutzerverhalten stärker in den unbaren Zahlungsverkehr mit privaten Zahlungsdiensten/Kartenanbietern verlagert; es besteht insofern also kein adäquat-kausaler Zusammenhang zwischen Ursache (digitales Zentralbankgeld) und Wirkung (Münzgewinn).

Des Weiteren begründet Art. 128 Abs. 2 AEUV **keinen Anspruch** der Mitgliedstaaten auf einen Münzgewinn in dem Sinne, dass der Unionsgesetzgeber oder die EZB solche Maßnahmen unterlassen, die den Münzgewinn mittelbar tangieren oder gar bei rückläufigem Münzgewinn aufgrund tatsächlicher Umstände aktiv Gegenmaßnahmen zum Schutz des Münzgewinns ergreifen müssten. Ein solches Verständnis ist weder vereinbar mit dem Wortlaut noch dem Telos des Art. 128 Abs. 2 AEUV, der lediglich für den Fall, dass ein Münzgewinn aus der Ausgabe von Euro-Münzen entsteht, diesen den Mitgliedstaaten zuordnet.

⁷⁵ Siehe hierzu *Freimuth*, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 128 AEUV, Rn. 88.

⁷⁶ Inhaltlich gleichlautend Art. 16 Abs. 1 ESZB-Satzung. Erwähnt wird das Recht zur Ausgabe von Banknoten auch in Art. 282 Abs. 3 Satz 2 AEUV.

⁷⁷ Dazu *Manger-Nestler*, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 128 AEUV, Rn. 8 f., 13.

Der Art. 128 Abs. 2 AEUV steht damit der Einführung eines digitalen Euro nicht entgegen, auch wenn diese mittelbar zu einer Verringerung des Münzgewinns bei den Mitgliedstaaten führen kann.

c) Notwendigkeit einer Vertragsänderung?

Der Vollständigkeit halber erwähnt sei, dass Art. 128 AEUV für den digitalen Euro um einen Absatz 3 erweitert werden könnte, was ohne Zweifel klarstellenden Charakter besitzen würde. Zwingend ist eine solche Vertragsrevision indes nicht, da Regelungen zur Einführung, Ausgabe und Verteilung eines digitalen Euro als währungspolitische Regelungen zulässigerweise auch per Sekundärrechtsakt, gestützt auf Art. 133 S. 1 AEUV, getroffen werden können. Dies scheint auch der legislativ einfacher gestaltbare Weg, denn eine Ergänzung von Art. 128 AEUV wäre nur im Rahmen des in der Regel langwierigen, politisch schwer abschätzbaren Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 EUV) möglich.

d) Zwischenergebnis

Ausdrücklich zu begrüßen sind daher die Änderungsvorschläge des Rates sowie des EU-Parlaments, die die entmaterialisierte Erscheinungsform des digitalen Euro nicht – wie Art. 2 Nr. 1, Art. 3 VOE („der *digitale* Euro [...] als *digitale* Form der einheitlichen Währung“) – mit der Bezeichnung desselben versuchen zu erklären, sondern ihn als **nicht-physische Form** (non-physical asset) vom physischen Bargeld abzugrenzen suchen und die digitalen Währungs- bzw. Werteinheiten damit klarer attribuieren.

3. Konkretisierung der Merkmale als gesetzliches Zahlungsmittel

Mit der Zuweisung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel wird ein wesentliches Merkmal einer öffentlichen Währung⁷⁸ in Art. 7 Abs. 2 VOE ausdrücklich benannt und nachfolgend durch Legaldefinition (Abs. 3-5) der drei Merkmale, die ein solches Zahlungsmittel konstituieren (Annahmepflicht/-zwang, Nennwertgarantie, schuldbefreiende Wirkung), weiter ausgeformt, wobei die Charakteristika sowohl vom EuGH⁷⁹ als auch im Schrifttum⁸⁰

⁷⁸ Diese Funktionszuschreibung wird auch vom *Rat der Europäischen Union*, Interinstitutionelles Dossier (Fn. 18), S. 6, begrüßt. Darauf verweisend auch bereits Schlussanträge GA Pitruzzella, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2020:756, Rn. 69.

⁷⁹ EuGH, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2021:63, Rn. 49 unter Bezugnahme auf Empfehlung der Kommission v. 22.3.2010 über den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, EU ABI L 83, S. 7.

⁸⁰ Broemel, RdZ 2024, 13, 17 ff.; Manger-Nestler/Gramlich, WM 2019, 1949, 1955.

seit längerem als rechtsbegründend angesehen werden. Die nunmehr geplante sekundärrechtliche Festschreibung der Legaldefinition ist daher zu begrüßen, wenngleich sich nicht erschließt, warum eine solche zwingend im VOE zur digitalen Erscheinungsform der einheitlichen Währung, und nicht **sinnvoller im VOE zum Bargeld**⁸¹ – quasi als „Urform“ von gesetzlichen Zahlungsmitteln – verortet werden könnte und sollte.

Während der in Art. 8 VOE geregelte räumliche Geltungsbereich auf das Territorium der Euro-Mitgliedstaaten begrenzt wird und damit eine originär währungsrechtliche, auf Art. 133 S. 1 AEUV zu stützende Regelung darstellt, scheint dies bei den in Art. 9-11 VOE geregelten Ausnahmen (insb. Art. 9 lit. d] i. V. m. Art. 10 VOE) von der grundsätzlichen Annahmeverpflichtung nicht durchweg der Fall. Bereits der EuGH betonte, dass die Statuszuweisung als gesetzliches Zahlungsmittel „nicht etwa eine absolute, sondern nur eine grundsätzliche“ **Annahmepflicht** erfordere; es sei auch nicht erforderlich, dass der Unionsgesetzgeber Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Verpflichtung erschöpfend und einheitlich festlege.⁸² Die weitreichende Regelung der Annahmepflicht im VOE (Art. 9 lit. d] i. V. m. Art. 10 VOE), die *de facto* einen Ausschluss der Verwendung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen für einen Zahlungsausschluss mit digitalem Euro bedeutet, kann nicht ohne Weiteres als währungsrechtliche Regelung eingestuft werden und ist ggf. zumindest teilweise auch dem privaten Geldschuldrecht zuzuordnen, für das der Unionsgesetzgeber zumindest nicht auf eine währungsrechtliche Kompetenzbestimmung (wie Art. 133 AEUV) zurückgreifen kann.⁸³

Selbst wenn man einen Zusammenhang mit währungspolitischen Zielsetzungen noch hineinudeuten vermag und deshalb eine (Verbands-)Kompetenz der Europäischen Union annehmen will, ist eine derart weitgehende (absolute) Annahmeverpflichtung⁸⁴ jedenfalls

⁸¹ Art. 4 Abs. 1 und 2 VOE-Bargeld enthält zwar den Grundsatz der obligatorischen Annahme als zentrales Wesenselement eines gesetzlichen Zahlungsmittels. Gleichwohl folgen in den Art. 5 ff. VOE-Bargeld zahlreiche Ausnahmen, die wohl auch einen AGB-Ausschluss zulassen. Somit ist der Annahmezwang für den digitalen Euro ohne erkennbaren Grund deutlich weitgehender als der für das Euro-Bargeld. Ebenso *Gentzsch*, EuZW 2023, 839. S. zu den Grenzen des Annahmezwangs insgesamt *Broemel*, RdZ 2024, 13, 17 ff.

⁸² EuGH, Rs. C-422/19 - Hessischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2021:63, Rn. 55.

⁸³ Ebenso *Gentzsch*, EuZW 2023, 839, 845 f.; a. A. *Omlor/Schneider*, BKR 2023, 649, 654 ff., die die Regelung darüber hinaus sowohl für erforderlich i. S. d. Art. 133 S. 1 AEUV als auch für einen verhältnismäßigen und damit gerechtfertigten Grundrechtseingriff halten.

⁸⁴ Gleichzeitig normiert Art. 9 lit. a) VOE eine Ausnahme von Annahmepflicht für Kleinstunternehmen, was inkonsistent scheint. Eine flächendeckende Verbreitung des digitalen Euro scheitert womöglich daran, dass der digitale Euro eben gerade nicht ausnahmslos auf Händlerseite akzeptiert werden muss.

nicht i. S. d. Art. 133 S. 1 AEUV erforderlich. Mit einer solchen Regelung überschreitet der Unionsgesetzgeber den Bereich des kompetenziell zulässigen gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums und damit womöglich die Grenze zur **Überregulierung**.⁸⁵ Dieses Ergebnis stützt auch der rechtsvergleichende Blick auf den ebenfalls im Single Currency Package vorgelegten VOE-Bargeld. Wie der VOE zum digitalen Euro verfolgt auch der VOE-Bargeld das Ziel, eine hinreichende und flächendeckende Versorgung mit und umfassende Nutzungsmöglichkeit des gesetzlichen Zahlungsmittels sicherzustellen (vgl. Erw.-gr. [6] und [7] VOE-Bargeld); im Gegensatz zum VOE zum digitalen Euro enthält der VOE-Bargeld jedoch keine derartig umfassende Regelung zur Annahmepflicht. Es wird lediglich der Grundsatz der obligatorischen Annahme in Art. 4 Abs. 2 VOE-Bargeld festgeschrieben, der sogleich in Art. 5 und 6 VOE-Bargeld zahlreichen Ausnahmen unterliegt. So ist der Grundsatz der obligatorischen Annahme beim Bargeld etwa gem. Art. 5 Abs. 1 lit. b) VOE-Bargeld bei sog. einseitigen ex-ante-Ausschlüssen (vgl. Erw.-gr. [6] VOE-Bargeld) suspendiert. Damit sind AGB-Ausschlüsse beim Bargeld möglich, beim digitalen Euro ist dies hingegen gerade nicht möglich. Es besteht somit bei gleichem Regelungsziel ein **Regelungsgefälle** zwischen beiden Verordnungsentwürfen, für welches es augenscheinlich keinen tragbaren Sachgrund gibt und nicht zuletzt dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Währung widerstrebt.

4. Übertragbarkeit als Voraussetzung der Umlauffähigkeit

Neben der währungsrechtlichen Einordnung als gesetzliches Zahlungsmittel in digitaler Form, sind Regelungen zur Umlauffähigkeit von entscheidender Bedeutung, da sie die Übertragbarkeit des gesetzlichen Zahlungsmittels maßgeblich konstituieren. Der VOE trifft dazu *en detail* nur wenige, teils vage und vor allem inkonsistente Aussagen, weshalb an dieser Stelle dringender Klarstellungsbedarf besteht.

a) Ausgangspunkt

Abstrakt-generelle Regelungen zur Übertragbarkeit sind zwingender Bestandteil eines jeden, insbesondere auch gesetzlichen Zahlungsmittels, da anderenfalls die **Umlauffähigkeit** und damit die praktische **Nutzbarkeit des Zahlungsmittels** nicht gewährleistet werden kann. Denn Geld ist ursprünglich kein „Geschöpf der Rechtsordnung“⁸⁶, sondern zunächst ein

⁸⁵ Für den Fall einer Annahmepflicht ebenso Schäfer/Assakkali, EuZW 2023, 215, 220.

⁸⁶ Grundlegend Knapp, Staatliche Theorie des Geldes, 1905, 1.

gesellschaftliches Phänomen, dem ein breites ökonomisches Nutzungsspektrum innewohnt. Eben diese breite sozioökonomische Nutzbarkeit stellt daher gewisse Anforderungen an die Funktionen von Geld: Geld soll wertstabil, sicher, allgemein akzeptiert und effizient zu gebrauchen sein. Die Verknüpfung von ökonomischen Nutzungsmöglichkeiten mit einem hohen Maß an Rechtssicherheit ist damit eine maßgebliche, nicht aber die alleinige Bedingung für Geldwert- und Währungsstabilität. Hinzutreten müssen – sozusagen als kollektive Intension – das Vertrauen in die Geldfunktionen und deren gegenwärtige wie zukünftige Sicherung durch die kollektive Ordnung.⁸⁷ Formuliert sind damit funktionale „Sollens“-Anforderungen, auf deren Grundlage die jeweilige Rechtsordnung den Rahmen der organisatorisch-institutionellen Geldordnung legitimiert, Grenzen für Erscheinungsformen und Funktionen von Geld eingeschlossen.⁸⁸ Die legislative Festlegung der Möglichkeit einer (zivilrechtlichen) Übertragbarkeit schafft daher **Rechtssicherheit**, die für jedes gesetzliche Zahlungsmittel und gerade für eine neuartige Darreichungsform desselben essenziell ist. Dass gegenseitige und breite Akzeptanz das „Einlösungsvertrauen“⁸⁹ abzusichern vermögen und daher wichtig für den vitalen Bestand von Geld- und Währungsordnungen sind,⁹⁰ ist keine neue Erkenntnis, wird aber dennoch vollkommen zu Recht von der EU-Kommission sowie der EZB im Kontext des Vorhabens zum digitalen Euro immer wieder betont.⁹¹

Nach derzeitigem Stand hat nur das Euro-Bargeld den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels, was durch Art. 128 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 10 VO Nr. 974/98 für Euro-Banknoten und -Münzen klargestellt wird.⁹² Buch- bzw. Girogeld,⁹³ eine „stofflose“ Geldform, die als Zahlungsmittel nicht erst seit Digitalisierung und COVID-19-Pandemie einen wahren Boom verzeichnet, wird diese ausdrückliche Eigenschaftszuweisung als gesetzliches Zahlungsmittel hingegen versagt, was *e contrario* aus dem Wortlaut der genannten

⁸⁷ Beckert, Imaginierte Zukunft, Fiktionale Erwartungen und die Dynamik des Kapitalismus, 1. Aufl. 2018, 165, 181.

⁸⁸ Hahn/Häde, Währungsrecht, 2010, § 3, Rn. 1 ff.

⁸⁹ Auf den Begriff rekurrierte das BVerfG in seiner „Euro-Entscheidung“, BVerfGE 97, 350, 372. Vgl. auch Broemel, RdZ 2024, 13, 16.

⁹⁰ Vgl. etwa Eibl, Privatheit durch Bargeld, 2020, S. 43 f.; Ohler, JZ 2008, 317, 319.

⁹¹ S. etwa Broemel, RdZ 2024, 13, 16 m. w. N. in Fn. 43.

⁹² Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 128 AEUV, Rn. 1 f.

⁹³ Buchgeld umfasst Geldsummen, die in Büchern oder auf sonstigen Datenträgern verzeichnet und damit entmaterialisiert sind, vgl. zum Buchgeldbegriff Hahn/Häde, Währungsrecht, 2010, § 3, Rn. 23 ff.; Kirchhartz, in: Claussen/Erne, Bank- und Kapitalmarktrecht, 2023, § 1, Rn. 11.

Unionsrechtsbestimmungen folgt.⁹⁴ Die Frage nach der (zivilrechtlichen) Übertragbarkeit von gesetzlichen Zahlungsmitteln wird jeweils durch die Rechts- und Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten⁹⁵ geregelt; im Ergebnis ist damit die Umlauffähigkeit als Wesensmerkmal eines Zahlungsmittels rechtstechnisch abgesichert, aber nicht unionseinheitlich geregelt, was sich wiederum recht leicht mit der Entstehungsgeschichte der Geldzeichen und der parallelen Aufnahme in nationale Rechtsordnungen begründen lässt und sich auch im unionsrechtlichen Neutralitätsgebot (Art. 345 AEUV) niederschlägt.

Gleichzeitig bestätigt aber die Zusammenschau aus den unterschiedlichen Erscheinungsformen und Rechtsnaturen einmal mehr die These, dass „Geld im Rechtssinne“⁹⁶ erst als Ergebnis der ineinander verschränkten Rechtswirkungen verschiedener Rechtsgebiete (währungs-/öffentlicht-rechtlich bzw. zivilrechtlich) sowie bei Währungsverbünden zudem Regelungsebenen (supra- bzw. national) entsteht.

b) Ansatzpunkte für die Ausgestaltung der funktionalen Rechtsnatur: Zugang, Abwicklungsinfrastruktur oder Übertragbarkeit?

Wie bereits oben festgestellt (s.o., [Pkt. E. III. 1.](#)), folgt aus der Statuszuweisung als **gesetzliches Zahlungsmittel** notwendigerweise die praktische Übertragbarkeit, deren rechtssichere Einhegung zwingend erforderlich ist. Denn es darf *de iure* keinen Unterschied machen bzw. womöglich davon abhängig sein, mit welcher Technologie (zentrale oder dezentrale Abwicklung, online oder offline) der digitale Euro übertragen werden kann. Vielmehr gilt gerade mit Blick auf die demokratisch und rechtstaatlich abgesicherte Legitimation, dass die technische Ausgestaltung – sowohl in inhaltlicher wie zeitlicher Abfolge – der normativ-rechtlichen Vorprägung durch den Unionsgesetzgeber nachfolgen muss (nicht umgekehrt).⁹⁷

⁹⁴ Im Übrigen sind auch E-Geld sowie Krypto“währungen“ keine gesetzlichen Zahlungsmittel, s. *Manger-Nestler*, ZBB 2023, 337, 342 sowie 344. *Brauneck*, RdZ 2023, 148, 151 f., weist allerdings darauf hin, dass MiCAR-regulierte Anbieter von Krypto-Dienstleistungen ebenfalls berechtigt sein sollen, den digitalen Euro zu vertreiben, wenn sie gleichzeitig kontoführende Zahlungsdienstleister gemäß PSD2 sind.

⁹⁵ Nach deutschem Zivilrecht wird Euro-Bargeld als Sache (nach § 90, §§ 929 ff. BGB) übereignet, wohingegen (Euro-)Buchgeld kein gesetzliches Zahlungsmittel ist, sondern als schuldrechtliche Forderung (nach §§ 398 ff. i. V. m. §§ 675f ff. BGB). Denn das deutsche Recht sieht, insofern parallel zum Unionsrecht, weder währungs- noch geldschuldrechtliche Vorschriften vor, die Buchgeld ausdrücklich und damit neben den Geldzeichen als gesetzliche Zahlungsmittel anerkennen. Zu Gestaltungsvorschlägen *de lege ferenda* s. *Birne*, ZEuP 2024, 407, 432 ff.; s. auch *Kriese*, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 100 ff.

⁹⁶ Grundlegend *Knapp*, Staatliche Theorie des Geldes, 1905.

⁹⁷ Diese Erkenntnis scheint sich im VOE nicht vollständig durchgeschlagen zu haben, wenngleich die EZB dies in ihren Fortschrittsberichten immer wieder betonte, siehe etwa *ECB*, Progress on the investigation phase of a digital euro – third report, 24.04.2023, S. 14, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu> (04.07.2024).

Als rechtstechnische Ansatzpunkte in Betracht kommen drei verschiedene regulatorische „Stellschrauben“: (i) der Zugang (direkt/indirekt) des Endnutzers zur Digitalwährung, (ii) die Abwicklungsinfrastruktur (zentral/dezentral) sowie (iii) die funktionale (sachen-/zessionsrechtlich) Ausgestaltung der digitalen Währungseinheit.

(a) Hybrides Zugangsmodell durch Einschaltung von Intermediären

Für Retail CBDC werden grundsätzlich ein direktes wie indirektes (hybrides) Zugangsmodell diskutiert.⁹⁸ Während beim direkten Zugriff durch die Endnutzer diese ihre digitalen Währungseinheiten ohne Zwischenschaltung einer dritten Partei (Intermediär) verwalten, kann der Endnutzer beim indirekten Modell nur über Intermediäre auf die Währungseinheiten zugreifen. Auch wenn ein direkter Zugang zur Digitalwährung den Intermediären vorbehalten ist, soll die Berechtigung an der jeweiligen digitalen Währungseinheit beim Endnutzer verbleiben, weshalb das intermediisierte Zugangsmodell auch als Hybridlösung bezeichnet wird.⁹⁹

Der VOE nutzt offensichtlich ein hybrides Zugangsmodell, da die berechtigten Endnutzer nicht direkt mit der EZB kontrahieren (s. Art. 26 Abs. 2 S. 1 1. HS VOE), sondern sich zunächst gegenüber dem Intermediär identifizieren (und später diesen zu jeder Transaktion anweisen) müssen, bevor sie über ihre digitalen Euro verfügen können. Aussagen zur Rechtsnatur der digitalen Währungseinheit sind mit der Entscheidung über das Zugangsmodell jedoch noch nicht verbunden, sondern vielmehr von der funktionalen Ausgestaltung der Übertragungsmöglichkeiten abhängig.

(b) Einheitliche Abwicklungsinfrastruktur

Auch aus der Ausgestaltung der Abwicklungs- bzw. Zahlungsinfrastruktur im VOE lassen sich noch keine eindeutigen Aussagen zur Rechtsnatur des digitalen Euro ableiten.

Grundsätzlich kann die Infrastruktur zur Ausgabe und Übertragung von CBDC entweder als zentrales oder als dezentrales System ausgestaltet werden. Bei einer zentralen Infrastruktur wird diese von der Zentralbank bereitgestellt und betrieben, sodass alle Transaktionen über die Zentralbank abgewickelt werden, wohingegen bei einer dezentralen Infrastruktur die Endnutzer oder die Intermediäre Transaktionen ausführen, ohne dass die Zentralbank

⁹⁸ Vgl. zu den verschiedenen Modellen Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 19 ff.

⁹⁹ S. dazu Birne/Sillaber/Eggen, Rdi 2022, 237, 238; Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 21 f.

zwischengeschaltet ist.¹⁰⁰ Sowohl bei einer zentralen wie dezentralen Ausgestaltung der Zahlungs-/Abwicklungsinfrastruktur müssen die Transaktionen im Einklang mit technischen Standards und Sicherheitsanforderungen des jeweiligen Währungsgebietes stehen und beispielsweise durch die Zentralbank festgelegt bzw. konkretisiert werden.

Wie beschrieben, votiert der VOE für ein hybrides Zugangsmodell unter **Einbeziehung von Intermediären** und damit für ein **multipolares Rechtsverhältnis** (s.o., [Pkt. E. I.](#)). Gleichzeitig sieht der VOE vor, dass die Übertragung von digitalen Euro nach Art. 30 i. V. m. Art. 2 Nr. 19 VOE über eine **einheitliche, vom Eurosystem bereitgestellte Abwicklungsinfrastruktur**, also zentralisiert erfolgen soll. Diese Entscheidung ist mit Blick auf die dadurch mögliche Nutzung bereits bestehender Zahlungsverkehrsinfrastruktur durchaus nachvollziehbar und auch insoweit zu begrüßen, als die EZB dadurch versucht, Disintermediationsrisiken¹⁰¹ zu Geschäftsbanken und Zahlungsdienstleistern auszuschließen. Zudem verfügen Kreditinstitute (Intermediäre) über Konten mit Sichtguthaben bei der EZB, sodass die Beträge der digitalen Währungseinheiten von diesen Guthaben abgebucht und dem digitale-Euro-Konto des Intermediärs gutgeschrieben werden.¹⁰²

Inwieweit mit einer einheitlichen Abwicklungsinfrastruktur gleichzeitig auch einheitliche Regelungen für den Massenzahlungsverkehr mit digitalen Euro sowie zugleich Standards für harmonisierte Bezahlverfahren verbunden sind, wird unter kompetenz- wie grundrechtlichen Aspekten noch genauer zu prüfen sein (s. u., [Pkt. E. IV. 2.](#)).

(c) *Funktionale Ausgestaltung der Übertragung*

Grundsätzlich lässt sich die Übertragung digitaler Währungseinheiten als konten- oder wertbasiertes System ausgestalten, wobei es bei beiden Ausgestaltungsoptionen um den für die Legitimationsprüfung heranzuziehenden Überprüfungsmechanismus geht. Die Terminologie, die bislang nirgend einheitlich festgelegt ist, orientiert sich am Herkömmlichen: einerseits an **Bankkonten**, wobei die Kontenführung und Legitimation beim kontoführenden Institut erfolgt, sowie andererseits an **Banknoten**, deren Legitimation sich von der Echtheit der Banknote ableitet.¹⁰³ Übereinstimmend mit der überwiegenden Literatur wird der Begriff des

¹⁰⁰ Birne/Sillaber/Eggen, Rdi 2022, 237, 238; Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 33.

¹⁰¹ Vgl. ECB, Progress on the investigation phase of a digital euro – second report, 19.12.2022, S. 2, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu> (04.07.2024).

¹⁰² Ebenso Birne/Sillaber/Eggen, RDi 2022, 237, 244.

¹⁰³ ECB, Report on a digital euro (o. Fn. 6), S. 29 f.; Sillaber/Eggen, Rdi 2023, 501, 505.

kontenbasierten Systems dahingehend verstanden, dass die Durchführung einer Zahlung von der Verifizierung der Identität des Zahlers durch eine zentrale Instanz abhängt,¹⁰⁴ sodass bei kontenbasiertem digitalem Zentralbankgeld die Identität des zahlenden Endnutzers überprüft wird. Das **kontenbasierte System** ist jedoch nicht vollkommen gleichzusetzen mit der Kontoführung im Kontext von privat geschöpftem Buch-/Giralgeld, bei dem lediglich schuldrechtliche Ansprüche auf gesetzliche Zahlungsmittel gegenüber der kontoführenden Instanz (Kreditinstitut/Zahlungsdienstleister) dargestellt werden. Hingegen sollen digitale Zentralbankgeldkonten einem sauberen Modellverständnis nach¹⁰⁵ nicht lediglich Ansprüche auf eine (supra-)nationale Währung abbilden, sondern die Berechtigung und Inhaberschaft des Endnutzers an den verbuchten Werteinheiten.

Wird hingegen ein **wertbasiertes System** genutzt, wird bei der Zahlung lediglich die Echtheit des eingesetzten Wertes, nicht aber die Identität des zahlenden Nutzers überprüft.¹⁰⁶ Wird eine Währung wertbasiert ausgestaltet, werden konzeptionell grundsätzlich die einzelnen digitalen Währungseinheiten (z. B. als tokenisierte Werteinheiten) auf die Parteien übertragen, wohingegen bei einer kontenbasierten Ausgestaltung die Transaktionen im Zahlungssystem auf Nutzerkonten (wie bei einem traditionellen Bankkonto als Saldo) aggregiert und nicht mehr einzeln ausgewiesen werden.¹⁰⁷

Der VOE betont ausdrücklich, dass die Übertragung des digitalen Euro sowohl online als auch offline möglich sein soll (Art. 23 Abs. 1 VOE), wobei beide Übertragungsmodi rechtlich gleichgestellt zu sein scheinen, denn sie sollen nach Nennwert äquivalent getauscht werden können (Art. 23 Abs. 2 VOE) und sofort abgewickelt werden (Art. 30 Abs. 1 VOE). Weitergehende Aussagen zur Ausgestaltung eines privatrechtlichen Ordnungsrahmens für die Übertragung der digitalen Währungseinheiten lässt der VOE jedoch vermissen. Die vermeintliche Austauschbarkeit wird auch dadurch vermittelt, dass „vor der Auslösung eines Zahlungsvorgangs in digitalen Euro im Rahmen einer Nahzahlung der Zahlungsempfänger und der Zahler darüber informiert [werden], ob der Zahlungsvorgang in digitalen Euro offline oder online erfolgt“ (Art. 23 Abs. 3 VOE). Bei genauerer Analyse ergibt sich jedoch ein wesentlich

¹⁰⁴ ECB, Report on a digital euro (o. Fn. 6), S. 29 f.; Birne/Sillaber/Eggen, RDi 2022, 237, 238 f.

¹⁰⁵ Birne, in: Omlor/Möslein, Blockchain und Recht, 2024, S. 49; dies./Sillaber/Eggen, RDi 2022, 237, 239; vgl. auch Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 107.

¹⁰⁶ Birne, ZEuP 2024, 407, 413; Sillaber/Eggen, Rdi 2023, 501, 505.

¹⁰⁷ Sillaber/Eggen, Rdi 2023, 501, 505 f.

differenzierteres Bild, sowohl hinsichtlich der rechtlichen Qualität der Übertragungsmodi als auch ihrer Gewichtung zueinander.

(1) *Online-Übertragbarkeit*

Im Rahmen der Online-Übertragbarkeit werden die Zahlungskonten für den digitalen Euro durch die Intermediäre (Zahlungsdienstleister) erzeugt und verwaltet (Art. 30 Abs. 2 i. V. m. Art. 2 Nr. 5, 14, 19 VOE), wobei der VOE die weiteren Details der Implementierung offen lässt.¹⁰⁸ Im Rahmen des hybriden Zugangsmodells ist die **Online-Variante** als kontenbasiertes System im traditionellen Sinne ausgestaltet. Die EZB soll dafür eine zentrale Abwicklungsinfrastruktur bzw. Settlementplattform (Digital Euro Settlement Platform, DESP) bereitstellen (Art. 30 Abs. 2 sowie Erw.gr. [64] VOE), durch die sich die Autorisierung zur Übertragung von der Legitimation des Nutzers gegenüber dem Intermediär als Zahlungsdienstleister (Payment Service Provider) ableitet.¹⁰⁹ Durch die von den Intermediären bereitgestellten Anwendungen (z. B. Apps im Mobile- oder Online-Banking) sollen die Endnutzer Weisungen zur Umbuchung (sowie zum On-/Offboarding) erteilen können, was grundsätzlich für eine Nähe zum traditionellen **kontenbasierten Weisungsmodell** spricht,¹¹⁰ auf dem die meisten herkömmlichen Zahlungssysteme beruhen. Da die für die Übertragung von Buchgeld notwendige Umbuchung nicht vom Nutzer selbst ausgeführt werden kann, weist dieser regelmäßig das Kreditinstitut zur Ausführung von Zahlungsvorgängen an. Die damit verbundene Erbringung von Zahlungsdiensten wird durch das unionsweit harmonisierte Zahlungsdiensterecht (PSD1/2) abgebildet; in Deutschland sind die entsprechenden Umsetzungsbestimmungen in den §§ 675c – 676c BGB sowie im Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) enthalten.¹¹¹

Dabei scheint es zweifelhaft, ob das EU-Zahlungsdiensteregime überhaupt auf einen digitalen (Online-)Euro angewendet werden kann. Denn derzeit regelt die RL (EU) 2015/2366 (PSD2) nur die Übertragung von herkömmlichem, also privat geschöpftem Buchgeld. Zudem ist die

¹⁰⁸ Dies kritisiert auch *Kriese*, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 32; ähnlich *Sillaber/Eggen*, Rdi 2023, 501, 506, die auf die Diskussion von Prototypen verweisen, vgl. *ECB*, The Eurosystem's technical onboarding package for digital euro prototyping, Annex 1, Front-end prototype providers technical onboarding package, 7.12.2022, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu> (04.07.2024); *ECB*, Digital euro, Prototype summary and lessons learned, Mai 2023, abrufbar ebenda.

¹⁰⁹ *Sillaber/Eggen*, Rdi 2023, 501, 506.

¹¹⁰ Ebenso *Sillaber/Eggen*, Rdi 2023, 501, 506 f.; *Kriese*, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 32.

¹¹¹ Zentrale Regelungen zum Zahlungsdienstevertrag finden sich in §§ 675f, 675j ff. BGB; s. zum Überblick *Birne/Zellweger-Gutknecht*, RdZ 2022, 42, 42 ff.; *dies./Sillaber/Eggen*, RDi 2022, 237, 240.

PSD2 auf EZB und nationale Zentralbanken nur dann anwendbar, „wenn sie nicht (Hervorhebung durch Verf.) in ihrer Eigenschaft als Währungsbehörden oder andere Behörden handeln“ (Art. 1 lit. e] RL (EU) 2015/2366), was bei der Ausgabe des digitalen Euro jedoch gerade der Fall wäre. Somit geht der Verweis auf die PSD2 in Art. 5 Abs. 3 VOE – zumindest *de lege lata* – ins Leere. Daran würden auch die Änderungsvorschläge der Kommission (PSR/PSD3) nur bedingt etwas ändern. Zwar definieren Art. 3 Nr. 30 i. V. m. Erw.-gr. 28 PSR-Entwurf (COM(2023) 367 final) sowie Art. 3 Nr. 23 i. V. m. Erw.-gr. 15 PSD3-Entwurf (COM(2023) 367 final) übereinstimmend den „Geld“begriff weit, indem darunter für den Massenzahlungsverkehr ausgegebenes Zentralbankgeld, Girogeld und E-Geld gefasst wird; das Zahlungsdiensterecht wäre formal damit auch für Digitalgeld anwendbar, wenngleich die mitgliedstaatlichen Ausführungsbestimmungen, insb. §§ 675f ff. BGB, derzeit damit nicht im Einklang stehen. Ein noch schwerwiegenderes Argument liefert Art. 2 Abs. 1 lit. d) PSR-Entwurf, wonach der Anwendungsbereich der PSR für EZB und nationale Zentralbanken des Eurosystems explizit nicht eröffnet sein soll, wenn diese in ihrer Eigenschaft als Währungsbehörden oder als sonstige Behörden, z. B. bei der Beaufsichtigung von Zahlungsdienstleistern (Art. 24 ff. PSD3-Entwurf), handeln. Insofern halten auch die Reformvorschläge des Zahlungsdiensterechts gerade an der bisherigen Rollenverteilung zwischen privaten Zahlungsdienstleistern/Kreditinstituten und hoheitlicher Aufsicht fest; diese funktionale Grenzziehung würde durch die Einbeziehung des digitalen Euro zumindest aufgeweicht, was bei der Folgenabschätzung mitgedacht werden müsste und weitreichende haftungsrechtliche Fragen nach sich ziehen dürfte.

Hingegen liegt der Reiz eines bargeldäquivalenten, digitalen Retailmodells gerade in der direkten Berechtigung an der konkreten Währungseinheit. Heißt mit anderen Worten: Mit der Übertragung sollen nicht lediglich Gutschriften erteilt und neue Forderungen begründet werden, sondern gerade ein Inhaberwechsel an einer konkreten Digitalwährungseinheit, wofür das Zahlungsdiensterecht, *de lege lata wie ferenda* nicht ausgelegt ist.¹¹² Insofern passt die Regelung in Art. 4 Abs. 2 VOE nur auf denforderungsgleich ausgestalteten Digitalen-

¹¹² Ebenso Birne, in: Omlor/Möslein, Blockchain und Recht, 2024, S. 49; Birne/Sillaber/Eggen, RDi 2022, 237, 243 (Zahlungsdiensterecht scheint „nicht die Übertragungsordnung der ersten Wahl zu sein“); Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 63. Für die (direkte) Anwendbarkeit der Regelungen zum Zahlungsdienstevertrag plädiert Omlor, ZBB 2023, 1, 5.

Online -Euro, stellt aber keine tragfähige Regelung für die inhaber-/wertbasierte Übertragung (offline) dar.

Letztlich erschöpft sich auch ein **zessionsrechtliches Modell**, wonach die Übertragung der digitalen Währungseinheiten wie eine Forderung (aber durch Verfügungsvertrag) erfolgt und durch Regeln der Zahlungsinfrastruktur auszustalten wäre,¹¹³ im Abtretungsvertrag zwischen den Parteien; die dingliche Zuordnungsänderung müsste daher als zusätzliches Element des Verfügungsvertrags (Bedingung, Formvorschrift) hinzutreten, was abgesehen von weiteren Hürden für die Vertragsgestaltung nach wie vor keine Bargeldähnlichkeit darstellt. Eine Bargeldannäherung wird indes nur dadurch erzielt, wenn der rechtliche Übertragungsvorgang der digitalen Währungseinheiten direkt zwischen den Nutzern stattfindet. Im Falle des hybriden Zugangsmodells findet die Transaktion unter Einschaltung von Intermediären statt, wobei die Berechtigung an den digitalen Währungseinheiten ausschließlich zwischen Endnutzern übertragen wird.¹¹⁴ Die Intermediäre werden somit nie Berechtigte, sondern verwahren lediglich die digitalen Währungseinheiten für die Endnutzer. Da eine Beteiligung der Zentralbank am Übertragungstatbestand, ähnlich wie beim Bargeld, ausscheidet, steht die Ausgestaltung des digitalen Euro als direkte Verbindlichkeit (Art. 4 Abs. 2 VOE) auch in offenem Widerspruch zu einem zessionsrechtlichen Ansatz, der seinerseits allerdings auch weniger passfähig scheint als ein sachenrechtliches Modell.

Teilweise wird in der Literatur vorgeschlagen, dass auch eine **hybride Ausgestaltung** – also eine Kombination aus konten- und inhaberbasiertem Modell – denkbar wäre, bei welcher digitales Zentralbankgeld zentralisiert nach dem Weisungsmodell verwaltet, aber (ähnlich der Abhebung am Geldautomaten) dem Inhabermodell entsprechend „entnommen“ werden könnte; nach Abschluss der Transaktionskette würde wieder eine Rückführung in das weisungsbasierte System erfolgen.¹¹⁵ Allerdings müsste eine solche, rechtlich ohnehin sehr komplexe Ausgestaltung vermeiden, dass durch die Einbeziehung von Intermediären an irgendeinen Punkt in der Transaktions-/Buchungskette der „Rückfall“ der digitalen Währungseinheiten in buchgeldähnliche Positionen erfolgt;¹¹⁶ kann dieses Risiko, auch technisch, nicht vollkommen ausgeschlossen werden, droht der Verlust der Eigenschaft als

¹¹³ S. dazu *Birne/Sillaber/Eggen*, RDi 2022, 237, 243; *Kriese*, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 119.

¹¹⁴ *Birne/Sillaber/Eggen*, RDi 2022, 237, 245; vgl. *Kriese*, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 21 f.

¹¹⁵ Auf die damit verbundenen Herausforderungen verweisen *Sillaber/Eggen*, Rdi 2023, 501, 507, Fn. 66.

¹¹⁶ Darauf verweisen auch *Birne/Sillaber/Eggen*, RDi 2022, 237, 245.

inhaberbasisierter und damit sachähnlicher Vermögenswert, weshalb dieser Ansatz jedenfalls dann nicht vorzugswürdig scheint, wenn die Bargeldäquivalenz ein zentrales Leitmotiv bildet.

(2) Offline-Übertragbarkeit

Wenn die Bargeldäquivalenz das zentrale Leitmotiv bildet, dann kommt die Offline-Übertragung von digitalem Euro dem Rechtlich dem Übertragungsvorgang von physischem Bargeld rechtlich am nächsten.

Abstrakt kann bei der Offline-Übertragung durch bloße Inhaberschaft des Trägermediums (z. B. Smartphone) über den auf Trägermedien hinterlegten Wert verfügt werden. Die Trägermedien von Sender und Empfänger wickeln die Transaktion ab (*decentralized finance*), sobald Konsens zur Echtheit von Sender- und Empfängermedium besteht und die Transaktion entsprechend den Systemparametern (z. B. Betragsgrenzen/Limits) zulässig ist; eine zentrale Stelle zur Validierung der Verfügungsbefugnis ist explizit nicht vorgesehen.¹¹⁷ Der VOE betont lediglich, dass der digitale Euro auch offline übertragbar sein soll (arg. ex Art. 30 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Nr. 15 VOE), lässt jedoch die konkrete Ausgestaltung der Übertragungsmodalitäten ausdrücklich offen.¹¹⁸ Offensichtlich ist jedoch, dass die Offline-Übertragbarkeit (etwa durch Verknüpfung mit den EUDI-Wallets, Art. 25 ff. VOE sowie Erw.gr. [57] und [58]) weitgehend als wertbasiertes System ausgestaltet ist,¹¹⁹ wobei das Trägermedium durch die Registrierung beim Herausgeber legitimiert ist, die Übertragung zwischen den Trägermedien jedoch ausschließlich durch Validierung zwischen denselben funktioniert.

Die rechtliche Einordnung der Offline-Übertragbarkeit folgt dem **Inhabermodell**, wonach die digitalen Werteinheiten ohne Mitwirkung eines Intermediärs übertragen werden können. Im Gegensatz zum Weisungsmodell ermöglicht ein inhaberbasisiertes Modell rein wertbasierte Zahlungsoptionen.¹²⁰ Vergleichbar mit der Übereignung von physischem Bargeld folgt das Recht am Wert der digitalen Euro der Inhaberschaft über den im Wertträger verkörperten Vermögenswert. Auch wenn sachenrechtliche Grundsätze *de lege lata* nicht direkt auf nicht-physische Vermögenswerte anwendbar sind, liefert ein an sachenrechtlichen Grundsätzen

¹¹⁷ Sillaber/Eggen, Rdi 2023, 501, 506.

¹¹⁸ Auf eine Umsetzung gemäß der sog. vier AKID-Prinzipien verweisen Sillaber/Eggen, Rdi 2023, 501, 506, Fn. 62.

¹¹⁹ Ebenso Sillaber/Eggen, Rdi 2023, 501, 506.

¹²⁰ Sillaber/Eggen, Rdi 2023, 501, 507.

orientiertes Übertragungsmodell die größte Bargeldannäherung.¹²¹ Dies legt wiederum eine wertbasierte Ausgestaltung der digitalen Währungseinheiten nahe, die nach unionsrechtlicher Vorstrukturierung durch die nationalen Rechtsordnungen auszuformen wären.

Im Umkehrschluss folgt daraus aber auch, dass für den Transfer das harmonisierte Zahlungsdiensterecht (PSD2 sowie auch das geltende deutsche Zahlungsdiensterecht, vgl. § 675f Abs. 4 BGB) nicht anwendbar¹²² ist. Denn derzeit regelt die RL (EU) 2015/2366 nur die Übertragung von Buchgeld, nicht hingegen von wertbasierten, dinglichen Vermögenswerten. Wie bereits gezeigt, sind die PSD2 wie die PSR/PSD3 auf EZB und nationale Zentralbanken nicht anwendbar, wenn diese in ihrer Eigenschaft als Währungsbehörde oder andere Behörde handeln, was bei der Ausgabe des digitalen Euro jedoch gerade der Fall wäre.¹²³

c) Befund: Notwendiger Änderungsbedarf hinsichtlich der Rechtsnatur

(a) Ziel: Funktionales Bargeldäquivalent

Nach dem Willen der EU-Kommission sollen die digitalen Wert-/Währungseinheiten „bargeldähnlich“ ausgestaltet sein; erwähnt wird diese zentrale Eigenschaft indes nur für Offline-Zahlungen (Erw.-gr. [75] VOE sowie Begründung des VOE, S. 1). Das wirft die ganz zentrale Frage auf, was genau mit „Bargeldähnlichkeit“ eigentlich gemeint ist bzw. sein soll, da diese funktional sowohl das gesetzliche Zahlungsmittel, die dezentrale Übertragbarkeit sowie dessen sachenrechtliche, wertbasierte Ausgestaltung betreffen kann.

Diese unzureichende Kontextualisierung, die – bewusst oder unbewusst – viel Raum für Interpretation lässt, wird etwas greifbarer, wenn der digitale Euro als nicht-physische Alternative zu herkömmlichen gesetzlichen Zahlungsmitteln – im Sinne einer „digital form of cash“ – entwickelt werden soll. *Vice versa* folgt daraus dann aber auch, dass ein digitaler Euro als funktionales Bargeldäquivalent und inhaberbasierter (und sachähnlicher) Wertträger nicht gleichzeitig eine direkte Verbindlichkeit gegenüber der EZB (Art. 2 Nr. 11, Art. 4 Abs. 2 VOE) darstellen kann, sodass „die Insolvenz der Zahlungsdienstleister keine Auswirkungen auf die

¹²¹ Birne/Sillaber/Eggen, RDI 2022, 237, 243. Ähnlich, wenn auch mit deutlicher Kritik („extremely problematic“) auch Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 32.

¹²² Ebenso Birne/Sillaber/Eggen, RDI 2022, 237, 243; Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 63. Hingegen für die (direkte) Anwendbarkeit der Regelungen zum Zahlungsdienstevertrag wohl *Omlor*, ZBB 2023, 1, 5 m. w. N.

¹²³ S. dazu ausführlich m. w. N. oben, Pkt. (1).

Nutzer des digitalen Euro“ hätte (Erw.-gr. [9], letzter Satz VOE), da der Schuldner eines solchen inhaberbasierten digitalen Euro nicht der Zahlungsdienstleister, sondern die EZB sein soll.

Der VOE hat begrifflich mit „direkter Verbindlichkeit“ (Art. 4 Abs. 2 VOE) womöglich keine nach deutschem Rechtsverständnis schuldrechtlich zu interpretierende (Buchgeld-)Verbindlichkeit vor Augen, sondern eine Art hoheitliches „Einlöseversprechen/-verpflichtung“ (Gegenleistung) für den Annahmezwang, weshalb die Bestimmung das sog. Einlösevertrauen¹²⁴ adressiert, also Mandat und Aufgabe der EZB, (auch) den digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel preisstabil (Art. 127 Abs. 1 S. 1, Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV) und damit funktions-, weil breit umlauffähig zu halten. Trotz allem besteht hier **unbedingter Klarstellungsbedarf**. Denn zwischen EZB und Endnutzern soll gerade keine direkte Vertragsbeziehung entstehen (arg. ex. Art. 13 Abs. 6 VOE), weshalb das komplexe Modell der Zwischenschaltung von Intermediären („Haus“) erdacht worden ist, sodass mit dem digitalen Euro eine digitale Währungsform, aber kein Buchgeld im traditionellen Sinne¹²⁵ (oder gar „Zentralbankgeld erster und zweiter Klasse“) geschaffen wird, mit dem die EZB und das Eurosystem – direkt oder indirekt – mit den Endnutzern in vertragliche Beziehungen tritt. Dies sollte in Art. 4 Abs. 2 VOE auch entsprechend zum Ausdruck kommen, etwa, dass der digitale Euro – parallel zu Banknotenumlauf – als Passivposten in den Bilanzen von EZB und Eurosystem ausgewiesen wird (Art. 26.3 ESZB-Satzung). Ohnehin begrenzt Art. 17 ESZB-Satzung den Kreis der *de lege lata* zugelassenen Geschäftspartner von EZB und Eurosystem auf „Kreditinstitute, öffentliche Stellen und andere Marktteilnehmer“¹²⁶, worauf im Kontext der Reichweite der Standardisierung des Massenzahlungsverkehrs durch den VOE nochmals gesondert eingegangen wird (s. u., [Pkt. E. IV.](#)).

Auch die weitere systematische Durchleuchtung des VOE vermag keine eindeutige Zuordnung der Rechtsnatur des digitalen Euro (als inhaberbasierter Wertträger oder accountbasierte Forderung) zu vermitteln, sondern sorgt für **systematische Inkonsistenzen**. So verwendet Art. 2 Nr. 5, Art. 13 VOE den Begriff „Zahlungskonto“, der herkömmlicherweise mit buchgeldbasierten, privaten Zahlungssystemen verknüpft ist; passfähiger wäre hingegen ein

¹²⁴ So bereits BVerfGE 97, 350, 372 – Euro. Ähnlich auch Birne, ZEuP 2024, 407, 423 f.; zur Rolle von Währungsvertrauen Broemel, RdZ 2024, 11, 16.

¹²⁵ Birne, in: Omlor/Möslein, Blockchain und Recht, 2024, S. 49.

¹²⁶ Keller, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 17 EZSB-Satzung, Rn. 12 ff.; Weenink, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 17 Satzung EZB/EZSB, Rn. 2 ff.

neutraler Begriff, etwa „digital euro holding“ oder „wallet“, wobei letzteres zudem begriffseinheitlich zur Verknüpfung mit den EUDI-Wallets (Art. 25 VOE) wäre. Auch die Abwicklung zwischen EZB und Intermediären soll für Online-Zahlungen über eine zentrale Abwicklungsinfrastruktur erfolgen, d. h. mit zentraler Abwicklungsplattform (DESP, arg. ex Art. 30 Abs. 2 VOE) und entsprechendem -register, also in herkömmlichen, weil kontenbasierten Strukturen des unbaren Zahlungsverkehrs. Während die zentrale Abwicklungsplattform für Online-Zahlungen als kontenbasiertes System geführt wird, erinnert die dezentrale Übertragung der Offline-Zahlungen (Art. 30 Abs. 3 VOE), die lediglich das periphere System (etwa bei eingeschränkter Netzverbindung, „Flugmodus“) darstellt,¹²⁷ eher an bargeldähnliche Strukturen. Die Wortwahl des VOE deutet daraufhin, dass aktuell ein kontenbasiertes Modell bevorzugt wird, wobei unklar bleibt, ob die ubiquitäre Nutzung des Begriffs „Konto“ auf einenforderungähnlichen digitalen Euro oder „nur“ auf eine kontenbasierte Ausgestaltung (eines sachähnlichen digitalen Euro) hindeuten soll. Der VOE lässt keine eindeutigen Rückschlüsse zu; ebenso fehlen derzeit Einzelheiten zur rechtlichen Ausgestaltung der Offline-Variante, was einmal mehr für dringenden Klarstellungsbedarf spricht. Dabei ist die Spezifizierung des Rechtsrahmens Aufgabe des Unionsgesetzgebers und darf mit Blick auf die unzureichende demokratische Legitimation für die Vorstrukturierung der Rechtsnatur keinesfalls allein der EZB überlassen werden.

Klar scheint damit auch, dass aus der Entscheidung für ein hybrides Zugangsmodell sowie eine zentrale Abwicklungsinfrastruktur praktisch kaum Rückschlüsse auf die funktionale Rechtsnatur der übertragenen digitalen Währungs-/Werteinheiten gezogen werden können. Vielmehr ist es umgekehrt: Auch wenn die verschiedenen Übertragungsmodelle (online/offline) die typischen Eigenschaften einer wertbasierten (inhabergebunden nach sachen- bzw. wertpapierrechtlichen Grundsätzen) oder accountbasierten (Weisungsmodell) Übertragung besser oder schlechter abzubilden vermögen, wird die funktionale Rechtsnatur der digitalen Währungseinheiten, die die Grundlage der rechtsgeschäftlichen Übertragung bildet, nicht abschließend und damit **nicht hinreichend genau festgelegt**.

¹²⁷ Sillaber/Eggen, Rdi 2023, 501, 507. Zudem wurden Offline-Zahlungen in der politischen Diskussion erst im Kontext des dritten Fortschrittsberichts der EZB aufgenommen, vgl. ECB, Third progress report (Fn. 97), 2023, 10.

(b) *Postulat: Festschreibung als sachähnlicher Vermögenswert*

Angesichts des soeben umrissenen, dringenden **Nachbesserungsbedarfs** stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die konkreten Änderungen der funktionalen Rechtsnatur des digitalen Euro von der währungsrechtlichen **Rechtsetzungskompetenz des Unionsgesetzgebers** (Art. 133 S. 1 AEUV) abgedeckt wären. Unter Heranziehung der allgemeinen Erwägungen zur Kompetenzgrundlage (s. o., [Pkt. E. II.](#)) würde eine sekundärrechtliche Eigenschaftszuweisung, die den digitalen Euro als nicht-physischer, aber sachähnlicher (wertbasierter) Vermögenswert qualifiziert, unmittelbar an die währungsrechtliche Funktion als gesetzliches Zahlungsmittel anknüpfen, da sie die Umlauffähigkeit eben dieses Zahlungsmittel rechtlich sicherstellt. Gleichzeitig greift eine derartige Funktionszuweisung an den digitalen Euro als sachähnlicher Vermögenswert, an dem der Endnutzer eine Eigentumsposition erlangt, nicht unzulässig in den substanziellem Regelungsgehalt der Eigentumsordnungen der Mitgliedstaaten ein. Vielmehr wird dem Neutralitätsgesetz (Art. 345 AEUV) gerade dadurch Rechnung getragen, dass nur eine Vorstrukturierung qua Sekundärrecht erfolgt und dieses verknüpft wird mit der Ausgestaltungspflicht durch die jeweiligen nationalen Zivil-/Sachenrechtsordnungen. Erforderlich im Sinne von Art. 133 S. 1 AEUV ist also nicht lediglich ein „28. Regime“ (bzw. 21. Regime für die Eurozone), das neben die existenten mitgliedstaatlichen Zivilrechtsordnungen tritt und eine Wahlmöglichkeit eröffnet, sondern vielmehr ein Junktim aus sekundärrechtlicher Vorprägung (VOE) und mitgliedstaatlicher Ausgestaltungspflicht. Ein solches scheint sogar dringend geboten, um die Rechtssicherheit des Geschäftsverkehrs mit digitalen Euro sicherzustellen und damit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der gemeinsamen Währung Rechnung zu tragen.

Auch unter dem, im VOE immer wieder durchscheinenden Zweck eines bargeldäquivalenten digitalen Euro ist eine vorstrukturierte Normierung der funktionalen Rechtsnatur im VOE zwingend. Denn historisch betrachtet, bezieht sich die währungsrechtliche Funktionszuweisung als gesetzliches Zahlungsmittel (Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV bzw. Euro-EinführungsVO) auf das physische Bargeld – und gerade nicht auf damals sehr wohl existentes und umfangreich genutztes Buch-/Giralgeld; der Unionsgesetzgeber hat insofern eine ganz bewusste Entscheidung zugunsten des (physischen) Zentralbankbargeldes getroffen, in deren konsequenter Fortführung ihm nun auch die grundsätzliche Regelung der Rechtsnatur der nicht-physischen, aber bargeldäquivalenten Erscheinungsform („digitalen Bargeldzwilling“)

obliegt. Inwiefern dieses Argument auch für ein nicht wertbasiertes, buchgeldähnliches Modell digitaler Währungseinheiten fruchtbar gemacht werden könnte, scheint zumindest fraglich, wenn auch nicht vollkommen ausgeschlossen. Allerdings ist bislang der klare Wille der Euro-Mitgliedstaaten erkennbar, dem umlaufenden Buch-/Giralgeld jedenfalls nicht den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels zuweisen zu wollen.

Auch wenn ein gewisses **Regelungsgefälle hinsichtlich der technischen Übertragbarkeit** (online/offline, zentral/dezentral) *prima facie* nicht zu beanstanden ist, darf ein solches jedenfalls nicht so stark sein, dass die **Rechtsnatur** der digitalen Wert-/Währungseinheiten je nach Übertragungsweg, der external (Netzverbindung) oder vom Endnutzer („Flugmodus“ einschalten) determiniert wird, vollkommen unterschiedlich zu beurteilen ist. Vielmehr ist schon aus Gründen der **Rechtssicherheit** sowie des Gebots der **Einheitlichkeit der gemeinsamen Währung**¹²⁸ auch eine **einheitliche funktionale Rechtsnatur** durch den Unionsgesetzgeber festzulegen. Dafür bestehen zwei grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten: entweder – wie derzeit offenbar im VOE geplant – die Ausgestaltung des digitalen Euro als **forderungsgleichwertiger** oder als inhaberbasierter, **dinglicher (sachähnlicher)** **Vermögenswert**; letzteres wird in den Vorschlägen des Rates und des EU-Parlaments favorisiert (s.o., [Pkt. D. III.](#)).

Auch aus dem Gesichtspunkt einer demokratisch wie rechtsstaatlich solide abgesicherten Legitimationsgrundlage darf dabei nicht die Wahl der Übertragungstechnologie bzw. der Abwicklungsinfrastruktur oder das Datenschutzniveau¹²⁹ die (zivilrechtliche) Rechtsnatur des digitalen Euro determinieren, vielmehr ist die umgekehrte Reihenfolge geboten. Aus dem unionalen Bestimmtheitsgebot folgt, dass es Sache des (Unions-)Gesetzgebers – und nicht der demokratisch schwächer legitimierten EZB bzw. des Eurosystems – ist, die rechtliche Qualität der digitalen Währungs-/Werteinheiten in Bezug auf deren Übertragbarkeit als Zahlungsmittel festzulegen. Als Ausfluss der währungsrechtlichen Rechtsetzungskompetenz aus Art. 133 AEUV (s. o., [Pkt. E. II.](#)) ist es originäre Aufgabe des Unionsgesetzgebers, die aus der Eigenschaft des digitalen Euro als nicht-phisches gesetzliches Zahlungsmittel folgende rechtliche Qualität seiner Übertragbarkeit zumindest dem Grunde nach zu regeln, d. h. im Zuge des VOE zum digitalen Euro zumindest den Rechtsrahmen dafür – etwa in Gestalt eines

¹²⁸ S. dazu oben, Fn. 33.

¹²⁹ S. zu den Unterschieden bei Online-/Offline-Übertragung des digitalen Euro *Sillaber/Eggen*, Rdi 2023, 501, 508.

inhaberbasierten, dinglichen Vermögenswertes (*in rem asset*) – zu setzen. In der Folge einer solchen klaren Rahmensetzung, die dringend anzumahnen ist, hätten die Mitgliedstaaten aus dem als Verbundprinzip¹³⁰ auszulegenden Grundsatz der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV), entsprechende Anpassungen im nationalen Zivilrecht vorzunehmen.

Die vorstehenden Erwägungen haben zwei Dinge deutlich hervorgehoben: (i) es bedarf eines klaren **unionsrechtlichen Rechtsrahmens**, der die **Rechtsnatur** des digitalen Euro **funktionsbezogen vorstrukturiert**, wobei die weitere Ausgestaltung den nationalen Zivilrechtsordnungen obliegt, und (ii) die **Kompetenz** für die rechtlich-funktionale Gestaltung des digitalen Euro liegt infolge von Art. 133 AEUV beim **Unionsgesetzgeber**, wohingegen der EZB die alleinige Zuständigkeit für die Ausformung der währungstechnischen Details (, nicht aber der Rechtsnatur als solches!) im Rahmen von Art. 128 AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 1 VOE übertragen werden kann.

Die funktionale Ausgestaltung der Rechtsnatur eines sachähnlichen (inhaber-/wertbasierten) digitalen Euro muss und sollte somit direkt im vorliegenden VOE erfolgen; das geltende EU-Zahlungsdiensterecht ist als Rechtsrahmen für die Übertragung nicht anwendbar. Einschlägig sind hingegen vielmehr sachen- (oder zessions-)rechtliche Regelungen, wobei eine am Sachenrecht orientierte Übertragungsordnung vorzugswürdig wäre, um die funktionale Nähe zu (physischem) Bargeld äquivalent auszudrücken. Der Vorzug des **sachenrechtlichen Modells** besteht somit darin, dass die Existenz der digitalen Währungseinheiten hier unabhängig von deren Zuordnung zu einem bestimmten Nutzer existiert. Hingegen kann beim zessionsrechtlichen Modell die abzutretende digitale Währungseinheit nicht ohne Bezug zum aktuellen Endnutzer bzw. dessen Vorgängern existieren. Denn wie physisches Bargeld soll auch der digitale Euro gerade unabhängig von einem etwaigen „Gläubiger“ existieren und übertragen werden können.¹³¹ Im Übrigen gewährt der inhaberbasierte Vermögenswert auch im Falle der Insolvenz des Intermediärs dem Endnutzer des digitalen Euro die bessere Rechtsposition, da dieser nicht lediglich über eine Forderung gegen einen Intermediär als Schuldner, sondern über eine mit Bargeld vergleichbare Rechtsposition gegenüber der emittierenden Zentralbank (EZB) verfügt. Damit wäre ein digitaler Euro, ausgestaltet als inhaberbasierter Vermögenswert, im Insolvenzfall nicht der Insolvenzmasse des Intermediärs zuzuordnen, wodurch die vom EU-Gesetzgeber angestrebte Insolvenzfestigkeit sichergestellt

¹³⁰ Franzius, in: Pechstein/Nowak/Häde, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 4 EUV, Rn. 91 ff.

¹³¹ Birne/Sillaber/Eggen, RDi 2022, 237, 245; Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 101 f.

wäre; unzweifelhaft ein „vertrauensbildender Mehrwert“ des digitalen Euro gegenüber herkömmlichem Buchgeld.

Die Ausgestaltung der am Sachenrecht orientierten Übertragungsordnung muss indes durch die Mitgliedstaaten erfolgen und ist von diesen, zumindest mit Blick auf Deutschland, erst noch zu schaffen.¹³² Derzeit sind sachenrechtliche Vorschriften, die für die Übertragung des Euro-Bargeldes Anwendung finden (§§ 90, 929 ff. BGB), zumindest für digitale Währungs-/Werteinheiten nicht direkt anwendbar; eine analoge Anwendbarkeit für einen sachähnlichen (dinglichen) digitalen Euro ist ebenfalls zweifelhaft, da eine entmaterialisierte Erscheinungsform dem geltenden zivilrechtlichen Sachbegriff (§ 90 BGB), der die Körperlichkeit voraussetzt, (zumindest *de lege lata* noch) fremd ist. Eine erste vorsichtige Ausnahme gilt für das elektronische Wertpapier, das gemäß § 2 Abs. 3 eWpG als Sache (i. S. d. § 90 BGB) gilt. Eine derartige Regelung scheint auch für einen digitalen Euro durchaus bedenkenswert. Auf der anderen Seite ist auch die Ausgestaltung alsforderungähnlicher Vermögenswert nicht unproblematisch, da die (analoge) Anwendung des Forderungsrechts (insb. §§ 398 ff. BGB, aber auch § 413 BGB „anderes Recht“) sich mangels schuldrechtlicher Forderung (gegen die EZB) nicht ohne weiteres herleiten lässt. Schließlich sollten und müssten die nationalen Rechtsordnungen auch den deliktsrechtlichen Schutz digitalen Euro regeln.

d) Zwischenergebnis

Die vorstehenden Ausführungen konnten zeigen, dass eine eindeutige(re) Festschreibung der Rechtsnatur von entscheidender Bedeutung für die Umlauffähigkeit und somit die breite Akzeptanz der digitalen Wert-/Währungseinheit dringend notwendig ist. Die Klarstellung betrifft dabei die (digitale) Erscheinungsform, vor allem aber die Präzisierung der an die Rolle als gesetzliches Zahlungsmittel geknüpften Übertragbarkeit, die als sachähnlicher (dinglicher) Vermögenswert ähnlich dem physischen Bargeld ausgestaltet werden sollte, wobei die inhaltlich überzeugenden Vorschläge der Ratsarbeitsgruppe und des EU-Parlaments einbezogen werden sollten.

Der VOE sollte daher wie folgt **modifiziert** werden:

- (1) Die **digitale Erscheinungsform** ist in Art. 2 Nr. 1, Art. 3 VOE als „nicht-physisch“ zu definieren.

¹³² Darauf verweist auch Kriese, Central Bank Digital Currency, 2023, S. 100 ff.

- (2) Die **Rechtsnatur** des digitalen Euro ist in **Art. 4 Abs. 2 VOE** als **sachähnlicher** (dinglicher) **Vermögenswert** („non-physical in rem asset“) zu definieren. Die nähere Ausgestaltung obliegt den Zivilrechtsordnungen der jeweiligen Mitgliedstaaten und muss von diesen zwingend (innerhalb einer bestimmten Frist) geregelt werden, da ein digitaler Euro sonst nicht rechtssicher von den Endnutzern verwendet werden kann.
- (3) Der digitale Euro darf nicht als direkte Verbindlichkeit gegen die EZB ausgestaltet sein. **Art. 4 Abs. 2 VOE** ist dahingehend **anzupassen**, dass der digitale Euro als **Passivposten** in den Bilanzen der EZB bzw. NZBen („liability item on the balance sheet of these entities“) ausgewiesen wird (Art. 26.3 ESZB-Satzung).

IV. Digitaler Euro als Massenzahlungsverkehrssystem

Aus den soeben umrissenen Anforderungen sowie dem Anpassungsbedarf an die funktionale Rechtsnatur des digitalen Euro leitet sich die Frage ab, inwieweit die Verpflichtung zum Angebot „grundlegender Zahlungsdienste“ (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Anhang I, II VOE sowie Erw.-gr. 4 VOE) noch der „Verwendung als Währung“ dient oder aber die währungspolitische Zielsetzung lediglich als Aufhänger genutzt wird, um eine neue Zahlungsverkehrsinfrastruktur aufzubauen, die infolge vergleichbarer Funktionalitäten in Konkurrenz zu bestehenden privatwirtschaftlichen Zahlungssystemen tritt. Betrachtet werden dabei zunächst kompetenzrechtliche und sodann grundrechtsrelevante Fragen aus Sicht der betroffenen Kreditinstitute; die Endnutzer-/Verbraucherperspektive bleibt außen vor.

1. Begriffliche Einordnung

Dabei verdeutlicht die aufgeworfene Frage, dass die Verwendung als Währung begrifflich bereits auf den ubiquitären Einsatz als (gesetzliches) Zahlungsmittel, also die Umlauffähigkeit abstellt. Unabhängig davon, ob private oder hoheitliche Zahlungsmittel genutzt werden, folgt aus der breiten Akzeptanz als solches, dass der Verkehr mit diesen Zahlungsmitteln in bestimmten Zahlungs-/Bezahlverfahren sowie durch Zahlungs(verkehrs)systeme standardisiert ist oder sein sollte;¹³³ alles andere wäre für „Massen“zahlungen nicht praktikabel. Die Reichweite möglicher Regulierungsmodelle kann dabei sowohl materiell wie

¹³³ Die verschiedenen, möglicherweise einschlägigen Regelungen zu Zahlungsdiensten diskutiert auch Birne, ZEuP 2024, 407, 410 ff.

kompetenziell unterschiedlich ausfallen und zwischen privatwirtschaftlicher Standardsetzung (etwa im Rahmen von SEPA bzw. European Payments Council, EPC) und hoheitlicher Regulierung mit verbindlicher Regelungswirkung (für gesetzliche Zahlungsmittel) oszillieren. Das EU-Zahlungsverkehrsrecht liegt genau im Schnittpunkt der genannten Ansätze, da sekundärrechtliche Regelungen (z. B. PSD2 sowie die Reformvorschläge, aber auch Instant Payment-VO) den unbaren, also unbaren, buchgeldbasierten (Massen-)Zahlungsverkehrs der Eurozone, also des währungsrechtlichen Integrationsverbundes (20) innerhalb der EU (27) regeln und darüber hinaus bei einigen der gebräuchlichsten Zahlungsinstrumente (Lastschriften, Instant Payment) mit dem Europäischen Zahlungsraum (SEPA: 36 Staaten)¹³⁴ regelungstechnisch verwoben sind. Diejenigen Regelungen des VOE, die Fragen des Massenzahlungsverkehrs betreffen, sind daher auch mit ebendieser Gemengelage konfrontiert und können diese nicht ignorieren.

2. Kompetenzrechtliche Aspekte

Wie bereits angedeutet (s. o., [Pkt. E. III. 4. ff.](#)), lässt sich die Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste mit digitalem Euro (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Anhang I, II VOE) nicht zweifelsfrei allein auf währungsrechtliche Belange und damit Art. 133 AEUV stützen. Vielmehr erstreckt der VOE relevante Inhalte der Zahlungskonten-Richtlinie (RL 2014/92/EU),¹³⁵ auf die der VOE an zwei anderen Stellen (Art. 2 Nr. 16, Art. 34 Abs. 1 lit. e] VOE) ausdrücklich Bezug nimmt, implizit auch auf Digitale-Euro-Zahlungskonten.

a) Art. 114 AEUV

Die RL 2014/92/EU über Zahlungskonten wurde zulässigerweise auf die Rechtsangleichungskompetenz (Art. 114 Abs. 1 AEUV) gestützt, da sie das Ziel verfolgt, die lückenlose Erbringung von Zahlungsdiensten im Binnenmarkt zu fördern (Erw.-gr. 3) und insbesondere den Zugang zu Zahlungskonten (Basiskonto; Art. 15, 16), deren grundlegende Funktionen (Art. 17) sowie Entgelte (Art. 18) zu harmonisieren. Die Regelungen zu Zahlungskonten geben jedoch nur einen kleinen Ausschnitt aus dem europäischen

¹³⁴ Zum SEPA-Raum zählen 36 Mitgliedstaaten, d. h. neben den 27 EU-Mitgliedstaaten alle EFTA-Mitgliedstaaten (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) sowie das Vereinigte Königreich, Andorra, Monaco, San Marino und Vatikanstadt.

¹³⁵ Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, ABI L 257/214.

Zahlungsmarkt (Gemengelage) wieder, dessen rechtliche wie tatsächliche **Fragmentierung** in **Zahlungssysteme, -verfahren und -instrumente** sich in verschiedene sekundärrechtliche Regelungen (insb. PSD, Finalitätsrichtlinie (RL 98/26/EG)¹³⁶ aufteilt. In Bezug auf Zahlungsinstrumente/-vorgänge (Überweisung, Lastschrift), -dienstleister und -nutzer harmonisierte die PSD1 (RL 2007/64/EG) den Massenzahlungsverkehr, mit der PSD2 (RL [EU] 2015/2366) wurden auch Mobile- und Online-Bezahlverfahren sowie Echtzeitüberweisungen/ Instant Payment-Zahlungen (VO (EU) 2024/886¹³⁷) einbezogen. Nicht unional harmonisiert sind grenzüberschreitende Debitkartenzahlungen, die weitgehend über internationale Zahlungsdienstleister und Kreditkartenanbieter (Mastercard, Visa) abgewickelt werden.

Den vorgenannten Sekundärrechtsakten gemein ist, dass sie jeweils auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt sind. Dies ist auch überzeugend, denn sie beziehen sich auf unbaren, also buchgeldbasierten Massenzahlungsverkehr in der EU und satteln zudem jeweils auf etablierte Zahlungssysteme und vorhandene Marktinfrastrukturen auf, präferiert insofern also den Systemwettbewerb innerhalb der Finanzwirtschaft. Erwähnt sei in dem Zusammenhang die finanzwirtschaftliche SEPA-Initiative des EPC, infolgedessen der Euro-Massenzahlungsverkehr in EU und EWR in Bezug auf Verfahren (Regeln für Zahlungsinstrumente) und Infrastrukturen (Clearing und Abwicklung) standardisiert¹³⁸ und zuletzt u. a. mit Regeln zu Instant Payment-Zahlungen (VO (EU) 2024/886) verzahnt wurde.

b) Art. 133 AEUV und die Rolle von EZB und Eurosystem im Massenzahlungsverkehr

Gestützt wird der wettbewerbsrechtliche Ansatz im Massenzahlungsverkehr auch durch die Rolle, die Zentralbanken als „Hüter des Zahlungsverkehrs“¹³⁹ traditionell übertragen ist.

Konkret für das Eurosystem findet sich diese Aufgabenzuweisung in Art. 127 Abs. 2, 4. Sp.-str. AEUV, demnach die EZB gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken „das reibungslose

¹³⁶ Richtlinie 98/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und -abrechnungssystemen, ABI L 166/45.

¹³⁷ VO (EU) 2024/886 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.3.2024 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 260/2012 und (EU) 2021/1230 und der Richtlinien 98/26/EG und (EU) 2015/2366 im Hinblick auf Echtzeitüberweisungen in Euro, ABI L, 2024/886.

¹³⁸ Dabei tritt die Deutsche Bundesbank mit ihrem Angebot Elektronischer Massenzahlungsverkehr (EMZ) bzw. dem SEPA-Clearer selbst als Infrastrukturanbieter für nicht-eilbedürftige nationale und grenzüberschreitende Euro-Zahlungen auf, die gebündelt abgewickelt werden; s. dazu Rolker/Strauß, RdZ 2024, 21, 22 f. Hingegen würden sich Digitale-Euro-Zahlungen auf ein gesetzliches Zahlungsmittel (nicht lediglich Buchgeld) beziehen, das aufgrund der hier vorgeschlagenen sachähnlichen Rechtsnatur nicht im kontenbasierten Verrechnungsmodell übertragen werden kann.

¹³⁹ Rolker/Strauß, RdZ 2024, 21.

Funktionieren der Zahlungssysteme“ fördern soll, wofür Art. 22 ESZB-Satzung das notwendige Instrumentarium und damit das Recht (aber keine Pflicht)¹⁴⁰ einräumt, einheitliche, effiziente und zuverlässige Verrechnungs- und Zahlungssysteme zur Verfügung zu stellen. Da EZB und nationale Zentralbanken im Rahmen der Geldpolitik nur mit einem begrenzten Kreis von Geschäftspartnern kontrahieren und die Abwicklung der geldpolitischen Geschäfte im unbaren Zahlungsverkehr, also kontenbasiert (und nur dort mittels Buchgeld!) erfolgt, beschränkt Art. 17 ESZB-Satzung den Kreis der Geschäftspartner, für den EZB und nationale Zentralbanken Konten führen, auf Kreditinstitute, öffentliche Stellen und andere Marktteilnehmer. Geschäfte mit dem Nichtbankensektor, sprich dem breiten Publikum bzw. Verbrauchern, sieht die genannte Norm ausdrücklich nicht vor,¹⁴¹ schließt sie aber umgekehrt vom Wortlaut her auch nicht aus. Vielmehr überlässt das Primärrecht dem EZB/Eurosystem, den Begriff des Marktteilnehmers näher zu bestimmen – und damit grundsätzlich auch zu verändern bzw. zu erweitern, was in der Praxis voraussetzungsvoll durch die Leitlinie¹⁴² der EZB zu TARGET2 und regelmäßig auf Kreditinstitute¹⁴³ begrenzt ist.

Mit der Entscheidung, die Ausgabe des digitalen Euro als ein hybrides Zugangsmodell auszugestalten (s. o., [Pkt. E. III. 4. b\]](#)), macht der VOE deutlich, dass der Kreis der Geschäftspartner der EZB gerade nicht auf Endnutzer erweitert werden soll, denn eine direkte vertragliche Beziehung zum Endnutzer wird explizit ausgeschlossen (arg. Art. 13 Abs. 6 S. 2 VOE). Vertritt man die Auffassung, dass die EZB, etwa aufgrund einer mittelbaren Haftung „über das Dreieck“ für fehlerhafte Digitale-Euro-Zahlungen, direkt mit dem Endnutzer kontrahiert, wäre dafür eine Änderung der ESZB-Satzung notwendig. Diese steht als integraler Bestandteil der Gründungsverträge (Protokoll Nr. 4) im Rang von Primärrecht (Art. 51 EUV), wobei bestimmte Vorschriften der Satzung,¹⁴⁴ insb. auch Art. 17 und Art. 22 ESZB-Satzung in einem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren

¹⁴⁰ Waldhoff, in: Siekmann, Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 127 AEUV, Rn. 57.

¹⁴¹ Ebenso Weenink, von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 17 Satzung EZB/ESZB, Rn. 2.

¹⁴² Leitlinie (EU) 2022/912 der EZB v. 24.2.2022 über ein transeuropäisches automatisiertes Echtzeit-Brutto-Express-Zahlungsverkehrssystem (TARGET) der neuen Generation und zur Aufhebung der Leitlinie EZB/2012/27 (EZB/2022/8), ABI L 163/84, konsolidiert durch Leitlinie (EU) 2023/2415 der EZB v. 7.9.2023 zur Änderung der Leitlinie (EU) 2022/912 über ein transeuropäisches automatisiertes Echtzeit-Brutto-Express-Zahlungsverkehrssystem (TARGET) der neuen Generation (EZB/2022/8) (EZB/2023/22), ECB/2023/22, ABI L, 2023/2415.

¹⁴³ Gemäß Leitlinie (EU) 2022/912 (vorige Fn.) Art. 9 Abs. 2 lit. a) i. V. m. Anhang I Teil I Art. 4 Abs. 1 sind Kreditinstitute als Teilnehmer zugelassen.

¹⁴⁴ Gemäß Art. 41.1 sind dies Artikel 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1.a), 36 ESZB-Satzung.

(Art. 41.1 ESZB-Satzung),¹⁴⁵ das aber jeweils der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf, geändert werden könnten.

Im Gegensatz zu TARGET2 (und auch dem EMZ) geht es beim digitalen Euro um individuelle Massenzahlungen mittels gesetzlichem Zahlungsmittel, die zu jeder Zeit und in Echtzeit mit einem unbegrenzten Kreis von Vertragspartnern stattfinden sollen (s. Erw.-gr. 64 VOE).¹⁴⁶ Gleichzeitig folgt aus dem hybriden Zugangsmodell die Einbeziehung von Intermediären, deren Aufgabe in der Bereitstellung des digitalen Euro an die Endnutzer bestehen soll, wobei eine „Einmischung in die Kundenbeziehungen der Zahlungsdienstleister und ihre Rolle bei der Bereitstellung des digitalen Euro“ (Erw.-gr. 62 VOE) gerade vermieden werden soll. Ein digitaler Euro als bargeldähnliches gesetzliches Zahlungsmittel lässt sich mit den gegenwärtigen Abwicklungsinfrastrukturen jedoch nur unzureichend abbilden, ist also ohne die bestehenden Zahlungssysteme praktisch schwer vorstellbar. Die zwangsweise Parallelität von digitalem Euro- und Geschäftsbankkonto, die durch Haltegrenze und Wasserfall-Modell (Art. 16, Art. 13 Abs. 4 VOE) induziert sind, führt durch die ständigen Konvertierungen zu arbeits- und kostenintensiven Prozessen bei den Intermediären; hinzukommt eine zunehmende Komplexität im Falle mehrerer Zahlungskonten (Art. 16 Abs. 6, 7 VOE), die mit hohem Abstimmungsbedarf auf Seiten der Kreditinstitute verbunden ist.¹⁴⁷ Die genannten Vorschriften verdeutlichen, dass mit dem digitalen Euro ein weitgehend neues Zahlungs- und Abwicklungssystem neben den bestehenden Zahlungsinfrastrukturen geschaffen werden muss. Diese Absicht widerspiegelt auch die Verknüpfung mit den EUDI-Wallets, denn geplant ist eine tiefe Integration mit dem digitalem Euro, da die „Frontend-Lösung“ (digitale Euro-App) die technischen Spezifikationen der EUDI-Wallet berücksichtigen soll (Art. 25 VOE; Erw.-gr. 57VOE).¹⁴⁸ Es steht zu vermuten, dass sich der quantifizierbare Gesamtnutzen der EUDI-

¹⁴⁵ Entweder mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der EZB nach Anhörung der Kommission oder einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung der EZB; die Zustimmung des Europäischen Parlaments ist dabei jeweils erforderlich.

¹⁴⁶ Rolker/Strauß, RdZ 2024, 21, 22, die zudem darauf hinweisen, dass nach Erw.-gr. 66 VOE die Zahlungsdienstleister nicht an Zahlungsvorgängen in digitalen Euro zwischen zwei Nutzern beteiligt sind, weshalb bei ihnen keine Systemrisiken entstünden und es keiner Begrenzung auf den Teilnehmerkreis (nach der Finalitätsrichtlinie) bedürfe. Dies spreche dafür, dass jeder Nutzer über seine Schnittstelle direkt mit der Abwicklungsinfrastruktur kommunizieren und der Vorgang vollautomatisiert und in Echtzeit abgewickelt werden soll.

¹⁴⁷ Rolker/Strauß, RdZ 2024, 21, 24.

¹⁴⁸ Zudem soll die EUDI-Wallet auch direkt zur Identifizierung der Nutzenden, zur Autorisierung von digitale-Euro-Zahlungen und zum Aufbewahren von digitalen Euro bei Offline-Zahlung genutzt werden können (Erw.-gr. 57 f.), vgl. Lange-Hausstein/Kremer, BKR 362, 366.

Wallet als Massen(-zahlungsverkehrs-)system letztlich vor allem im Kontext von Zahlungen mit digitalen Euro messen lässt.

Die Komplexität sowie Verwobenheit mit bestehenden Strukturen im Massenzahlungsverkehr werden auch dadurch bestätigt, dass der VOE zum digitalen Euro rechtstechnisch nicht – wie die PSD – in Gestalt einer Richtlinie zur stufenweisen, weil der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten (Art. 288 Abs. 3 AEUV) vorbehaltenen, Rechtsangleichung verfasst ist. Vielmehr wird im Wege einer allgemein und unmittelbar geltenden Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) der unbare Massenzahlungsverkehr vollharmonisiert, wodurch vorhandene und gefestigte Marktstrukturen in wettbewerbsintensiven Prozessen neu geordnet, womöglich sogar parallele Zahlungsverkehrssysteme errichtet werden. Dies betrifft nicht mehr nur die „Verwendung“ der neuen digitalen Erscheinungsform „der gemeinsamen Währung“ (Art. 133 AEUV); es handelt sich vielmehr um eine regulierungspolitische Entscheidung, die den Binnenmarkt für Massenzahlungsverkehrssysteme betrifft und damit dem Unionsgesetzgeber im Rahmen von Art. 114 AEUV obliegt. Gestützt wird dieses Ergebnis auch durch einen Vergleich der Rechtsgrundlage für den VOE zum digitalen Euro mit dem VOE für EU-Zahlungsdienstleister außerhalb der Eurozone (COM/2023/368 final);¹⁴⁹ letzterer wird, weil Art. 133 AEUV kompetenziell auf die Eurozone begrenzt ist, unmittelbar auf die Binnenmarktkompetenz gestützt, was aus Gründen der Einheit der unionalen Rechtsordnung auch ein gangbarer Weg für die Regelungen zu grundlegenden Zahlungsdiensten sein könnte.

Schließlich sei noch angemerkt, dass das auf die Geld- und Währungspolitik begrenzte Mandat der EZB jedenfalls keine tragfähige Legitimationsgrundlage für „grundlegende Zahlungsdienste“ liefert, denn die Rechtssetzungsbefugnis ist funktional auf die Aufgabe der Sorge um den Zahlungsverkehr im Eurosysteem (Art. 127 Abs. 2, 4. Sp.-str. AEUV, d. h. nicht im Binnenmarkt!) begrenzt; nur in diesem Kontext kann die EZB die Systemvoraussetzungen, etwa bei TARGET2/-Securities/TARGET Instant Payment Settlement (TIPS), regeln.

Im Ergebnis bestehen daher erhebliche kompetenzrechtliche Bedenken, wonach die Regelung zu grundlegenden Zahlungsdiensten (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Anhang I, II VOE) vollumfänglich auf Art. 133 AEUV gestützt werden kann.

¹⁴⁹ S. o., Fn. 8.

3. Grundrechtsrelevanz

Genauer zu prüfen ist auch die Grundrechtsrelevanz der Regelung. Die Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste mit dem digitalen Euro anzubieten, könnte einen Eingriff in die **unternehmerische Freiheit** gemäß Art. 16 GRCh darstellen, dessen Rechtfertigung anhand des in Art. 52 Abs. 1 GRCh festgelegten Maßstabs zu beurteilen ist.

a) Eingriff in Schutzbereich

Die unternehmerische Freiheit schützt die freie Ausübung der Wirtschafts- und Geschäftstätigkeit, insbesondere auch die Modalitäten derselben.¹⁵⁰ Darin eingeschlossen ist auch die Entscheidung, bestimmte Dienstleistungen nicht anzubieten. Die Intermediäre werden jedoch zu umfangreichen, in Anhang II des VOE in sieben Untergruppen¹⁵¹ detailreich aufgezählten Zahlungsdienstleistungen verpflichtet. Eine solche Verpflichtung greift in die freie unternehmerische Entscheidung ein, das eigene Geschäftsmodell nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gestalten zu können, und tangiert den Schutzbereich von Art. 16 GRCh. Nicht vollkommen auszuschließen ist zudem, dass durch die Verpflichtung zum (kostenlosen) Angebot von Digitale-Euro-Zahlungsdiensten institutseigene bzw. im Verbund der Kreditwirtschaft, etwa auch im Rahmen des grenzüberschreitenden SEPA-Zahlungsverkehrsraums entwickelte Zahlungsverkehrsprodukte (z. B. girocard, Kreditkarten, E-Commerce-Lösungen) verdrängt und womöglich auch schrittweise substituiert werden. Dies könnte sich nicht zuletzt durch das geplante Digital Euro Rulebook¹⁵² verschärfen, mit dem einheitliche Standards und Verfahren für Zahlungen in digitalem Euro im gesamten Euroraum festgelegt werden, da bestehende Zahlungsinfrastrukturlösungen diese Anforderungen bislang nur rudimentär oder gar nicht erfüllen dürften. Kombiniert mit der Pflicht zum

¹⁵⁰ Jarass, in: Jarass, GRCh, 2021, Art. 16, Rn. 10.

¹⁵¹ Grundlegende Zahlungsdienste nach Anhang II VOE sind: Eröffnung, Führung und Schließung eines Zahlungskontos für den digitalen Euro (lit. a), Einsicht in Salden und Transaktionen (lit. b), nicht-automatisierte Aufladung und Auszahlung von einem bzw. auf ein Zahlungskonto für den nicht-digitalen Euro (lit. c), Aufladung und Auszahlung von/in Bargeld (lit. d), Auslösung und Entgegennahme von Zahlungsvorgängen in digitalen Euro mittels eines elektronischen Zahlungsinstruments, unter Ausschluss anderer bedingter Zahlungsvorgänge in digitalen Euro als Daueraufträge in den folgenden Anwendungsfällen: Zahlungsvorgänge in digitalen Euro von Personen zu Personen, Zahlungsvorgänge in digitalen Euro am Interaktionspunkt, einschließlich Verkaufsstelle und elektronischer Geschäftsverkehr, Zahlungsvorgänge in digitalen Euro von Personen an Regierungen (lit. e), Zahlungsvorgänge in digitalen Euro gemäß Art. 13 Absatz 4 (lit. f) und Bereitstellung mindestens eines elektronischen Zahlungsinstruments für die Ausführung von Zahlungsvorgängen in digitalen Euro im Sinne von Buchstabe e (lit. g).

¹⁵² Jüngst wurde das Digital Euro Rulebook prominent im aktuellen Fortschrittsbericht der EZB angekündigt, siehe ECB, Progress of the preparation phase of a digital euro, First progress report, S. 6 ff., abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu> (04.07.2024).

kostenlosen Angebot (s. u., [Pkt. V.](#)) grundlegender Zahlungsdienste in digitalem Euro könnte dies zu einer schleichenden Ersetzung bestehender, kostenpflichtiger Produkte und Dienstleistungen führen (**Substitutionseffekt**), was durchaus erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf die Geschäftsmodelle¹⁵³ sowie die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Kreditinstitute oder Institutsgruppen, etwa Sparkassen, haben könnte. Unter dem Gesichtspunkt der **Wettbewerbsfreiheit** (Art. 16 GRCh) könnte die Verpflichtung zudem zu einer **Marktverzerrung** führen, da Kreditinstitute gezwungen wären, Dienstleistungen ohne Entgelt anzubieten, während andere Marktteilnehmer möglicherweise nicht denselben Verpflichtungen unterliegen.

b) Rechtfertigung des Eingriffs

Im Weiteren ist daher zu prüfen, ob der Eingriff gerechtfertigt¹⁵⁴ sein könnte, was entlang der aus Art. 52 Abs. 1 GRCh abzuleitenden Punkte Bestimmtheitsgrundsatz, Wesensgehaltsgarantie, Verhältnismäßigkeit erfolgen muss.

Der **Bestimmtheitsgrundsatz** erfordert, dass die Verpflichtung in einer abstrakt-generellen (gesetzlichen) Regelung klar und präzise verankert ist. Dies wäre in Gestalt von Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Anhang I, II VOE gegeben. Die Verpflichtung müsste in einem klaren und präzisen Gesetz verankert sein. Der **Wesensgehalt** des Grundrechts darf nicht angetastet sein, sprich, die Verpflichtung darf nicht so weit reichen, dass sie die wirtschaftliche Existenz der Kreditinstitute bedroht. Wie dargestellt, kann eine gewisse existenzgefährdende Wirkung nicht vollkommen ausgeschlossen werden.

Die Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste müsste zudem **verhältnismäßig** sein, wofür ein legitimer Zweck notwendig ist; dieser müsste geeignet, erforderlich und angemessen sein. Der **legitime Zweck** könnte hier zunächst in der finanziellen Inklusion erblickt werden, denn – wie Erw.-gr. 5 sowie Art. 14 Abs. 3 lit. b), Abs. 4 und Abs. 5 VOE ausdrücklich erwähnen – soll sichergestellt sein, dass alle Bürger Zugang zu grundlegenden Zahlungsdiensten mit digitalem Euro haben, unabhängig von ihrer finanziellen Lage. Zudem dient die Verpflichtung zum Angebot von (kostenlosen) Zahlungsdiensten in digitalem Euro dem Schutz der Verbraucher, z. B. vor übermäßigen Gebühren, sowie der

¹⁵³ So auch Broemel, RdZ 2024, 13, 16 unter Verweis auf Adalid et al, Central bank digital currency and bank intermediation, ECB, Occasional Paper Series No 293, 15 ff., 35 ff.

¹⁵⁴ Jarass, in: Jarass, GRCh, 2021, Grundlagen und Bedeutung der Grundrechte, Rn. 40.

Förderung eines flächendeckenden digitalen Euro-Zahlungsverkehrs sowie eines fairen Zugangs zu entsprechenden Zahlungsdiensten (Erw.-gr. 28 VOE). Es lassen sich daher mehrere legitime Zwecke identifizieren, die durch die fragliche Verpflichtung jedoch **verhältnismäßig** umgesetzt sein müssten.

Die Maßnahme müsste zunächst **geeignet**, also grundsätzlich tauglich sein, das angestrebte Ziel zu erreichen.¹⁵⁵ Kostenlos angebotene Zahlungsdienste könnten die Nutzung des digitalen Euros fördern und die finanzielle Inklusion verbessern. Zudem müsste die Maßnahme **erforderlich** sein, es dürfte demnach keine weniger einschneidenden, also milderenden Maßnahmen geben, mit denen der legitime Zweck ebenso erreicht werden kann (Prinzip des geringstmöglichen Eingriffs).¹⁵⁶ In Betracht kommen könnten beispielsweise öffentliche Anschubfinanzierungen (Subventionen), um die erheblichen Erstinvestitionen für die Aufnahme des Betriebs des digitale-Euro-Zahlungsverkehrs ein Stück weit abzufedern. Zu prüfen wäre zudem, inwieweit durch eine technische Verschränkung mit vorhandenen privaten digitalen Zahlungslösungen und -plattformen, etwa unter Einbeziehung von SEPA-Standards, die fraglichen Zahlungsdienste ebenfalls angeboten werden könnten und es daher nicht zwingend den Vorgaben in Art. 14 Abs. 1 VOE bedarf. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass der VOE mehrfach (Erw.-gr. 59 VOE) und ausdrücklich betont, dass die EZB die Interoperabilität „mit den einschlägigen Standards für private digitale Zahlungsmittel“ zu gewährleisten hat (Art. 26 UAbs. 1 VOE).

Schließlich müsste die Verpflichtung **angemessen** sein, was bedeutet, dass der Nutzen der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu den Einschränkungen stehen oder anders formuliert, dass die durch sie „bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen“ müssen.¹⁵⁷ Dies bedeutet, dass die finanziellen Belastungen und die Einschränkung der unternehmerischen Freiheit der Kreditinstitute gegen die Vorteile für die Allgemeinheit abgewogen werden müssten. Dabei steht außer Zweifel, dass die Einführung eines digitalen gesetzlichen Zahlungsmittels faktisch leerläuft, wenn die entsprechende Zahlungsinfrastruktur (als Teil der Daseinsvorsorge) nicht rechtlich

¹⁵⁵ EuGH, Rs. C-11/12 – Maatschap, NVwZ 2013, 134, Rn. 39; Rs. C-151/17 – Swedish Match, ECLI:EU:C:2018:938, Rn. 35.

¹⁵⁶ EuGH, Rs. C-504/16 – Deister, ECLI:EU:C:2017:1009, Rn. 56; Rs. C-151/17 – Swedish Match, ECLI:EU:C:2018:938, Rn. 35.

¹⁵⁷ EuGH, Rs. C-477/14 – Pillbox, ECLI:EU:C:2016:324, Rn. 48; Rs. C-62/14 – Gauweiler u. a., ECLI:EU:C:2015:400, Rn. 67, 91; Rs. C-456/18 – Ungarn/Kommission, ECLI:EU:C:2020:421, Rn. 46.

abgesichert und technisch gewährleistet ist, da ansonsten die Umlauffähigkeit nicht gewährleistet ist, was zu Lasten der breiten Akzeptanz und in der Folge zu Wohlstandsverlusten führen wird. Entscheidet man sich für ein intermediatisiertes Zugangsmodell (Hybridmodell) zur Digitalwährung, funktioniert dieses nur unter Einbeziehung von Intermediären, weshalb diese notwendigerweise Adressaten des Infrastrukturauftrages sind. Allerdings geht damit nicht zwingend ein weitreichender Eingriff in das Geschäftsmodell einher; vielmehr ist ein solcher umso problematischer, wenn die Intermediäre als notwendige Zwischenglieder für die Verteilung der Digitalwährung einbezogen werden. Sollte sie in Größenordnungen in wirtschaftliche Schieflage geraten, könnte damit auch die Gewährleistung der Daseinsvorsorge zeitlich, örtlich oder bezogen auf gewisse Dienstleistungen mit digitalem Euro gefährdet sein, was durchaus systemrelevante Risiken („to[o] interconnected to fail“?) nach sich ziehen könnte. Auch die (Verfassungs-)Rechtsprechung sieht in Verpflichtungen, die einerseits der Daseinsvorsorge dienen, gleichzeitig aber kostenlos angeboten werden sollen, unverhältnismäßige Belastungen der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer.¹⁵⁸ Der Eingriff ist daher unverhältnismäßig und lässt sich damit nicht rechtfertigen.

c) Zwischenergebnis

Im Ergebnis scheint die Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste aus grundrechtlicher Sicht problematisch. Dies gilt vor allem in Kombination mit der damit eng verwobenen Folgefrage, ob – wie im VOE vorgeschlagen – die Bereitstellung der Infrastruktur kostenlos erfolgen muss oder dafür entsprechende monetäre Gegenleistungen verlangt werden können. Hinzutreten die beschriebenen Zweifel an der Tauglichkeit von Art. 133 S. 1 AEUV als Ermächtigungsgrundlage.

¹⁵⁸ BVerfG, Beschl. v. 16.9.2013, 1 BvR 2021/13, BeckRS 2013, 56588; EuGH, Rs. C-484/14 – Mc Fadden, ECLI:EU:C:2016:689.

V. Legislativer Preisdeckel und Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste

Einer genaueren Analyse zu unterziehen sind zudem die Regelungen des VOE, die eine Verpflichtung der Intermediäre zur kostenlosen Erbringung von grundlegenden Zahlungsdiensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro (Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VOE) sowie einen legislativen Preisdeckel dafür (Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE) vorsehen. Dabei soll der Schwerpunkt auf der kompetenz- wie grundrechtlichen Prüfung einer entsprechenden Verpflichtung der Intermediäre liegen, wohingegen die *vice versa* damit verbundenen Rechte der Endnutzer hier nicht weiter betrachtet werden.

Nach Art. 15 Abs. 2 VOE „wird die Höhe der Entgelte oder Gebühren, die von natürlichen Personen oder Händlern an die Zahlungsdienstleister oder zwischen Zahlungsdienstleistern zu zahlen sind, begrenzt“. Maßstabsbildend dafür sind der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 17 Abs. 2 S. 1 VOE), die Kosten des kosteneffizientesten Zahlungsdienstleisters sowie die für vergleichbare digitale Zahlungsmittel verlangten Gebühren (Art. 17 Abs. 2 S. 2 VOE), wobei die Erbringung von grundlegenden Zahlungsdiensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro nach Anhang II VOE¹⁵⁹ gegenüber bzw. für natürliche Personen **kostenlos** zu erfolgen hat (Art. 17 Abs. 1 VOE).

Die Obergrenzen legt die EZB nach einem Reporting nach bestimmten Parametern (Art. 17 Abs. 5 VOE) fest. Mitgliedstaatliche Behörden sollen die Einhaltung überwachen (Art. 16 VOE).

1. Kompetenzrechtliche Aspekte

Auch im Hinblick auf den legislativen Preisdeckel sowie die kostenlosen Zahlungsdienste mit digitalem Euro ist nochmals auf kompetenzrechtliche Fragen einzugehen, da hier bereits gewisse Zweifel hinsichtlich der Tauglichkeit der gewählten Rechtsgrundlage (Art. 133 S. 1 AEUV) bestehen.

a) Art. 133 S. 1 AEUV

Die Vorschriften könnten zulässigerweise auf Art. 133 S. 1 AEUV gestützt werden, wenn die bereits ausbuchstabierten Voraussetzungen (währungspolitische Regelung, Erforderlichkeit) vorliegen.

¹⁵⁹ S. o., Fn. 151.

Fraglich ist auch hier zunächst, ob es sich jeweils um währungsrechtliche Regelungen handelt, da nur solche vom Anwendungsbereich des Art. 133 S. 1 AEUV erfasst sind. Ziel beider Regelungen (kostenlose Zahlungsdienste, Preisdeckel) ist es, „einen breiten Zugang zum und eine Nutzung des digitalen Euro im Einklang mit seinem Status als gesetzliches Zahlungsmittel zu gewährleisten und seine Rolle als monetärer Anker im Euro-Währungsgebiet zu unterstützen“ (Erw.-gr. [40] VOE). Die EU-Kommission sucht damit einen Zusammenhang zum Status als gesetzliches Zahlungsmittel sowie zur Daseinsvorsorge (flächendeckende Versorgung mit und Nutzungsmöglichkeit des gesetzlichen Zahlungsmittels) zu begründen, was eine währungspolitische Zielsetzung nahezulegen scheint.

Gegen eine vordergründig währungspolitische Intention spricht jedoch der Umstand, dass Vereinbarungen von Entgelten für Zahlungsdienste mit Kunden, ob durch Allgemeine Geschäftsbedingungen oder in Form einer Individualabrede, nicht nur rechtstheoretisch, sondern auch rechtspraktisch dem Bereich des **privaten Bankrechts**¹⁶⁰ zuzuordnen sind. Als solche sind sie aufgrund der Relevanz von Zahlungsdiensten für die Kunden (Daseinsvorsorge, finanzielle Inklusion) nicht der gesetzgeberischen und gerichtlichen Kontrolle entzogen. Der deutsche Gesetzgeber hat, teils unionsrechtlich motiviert, u. a. in §§ 305 ff. BGB (AGB-Kontrolle), durch § 134 und § 138 BGB sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG),¹⁶¹ materielle Schranken statuiert; die Judikatur insbesondere des BGH¹⁶² zu Preisklauseln bei Bankverträgen sei als richterrechtliche Grenzen zu erwähnen. Daher ist nicht ersichtlich, worin der währungspolitische Mehrwert, etwa für die Einheitlichkeit der gemeinsamen Währung, durch zusätzliche Regelungen in Gestalt von Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE liegen soll.

Auch die **Erforderlichkeit** i. S. d. Art. 133 S. 1 AEUV ist hier zumindest nicht klar erkennbar, da die Zielsetzung bereits durch (mitgliedstaatliche) Instrumente (s. o., [Pkt. E. IV. 2. b\]](#)) erreicht wird und auch für den digitalen Euro durch diese ein hinreichender Schutz besteht. Zudem ist auch nicht hinreichend begründet, inwiefern die Pflicht zur kostenlosen Bereitstellung für

¹⁶⁰ Ausführlich zum Begriff des privaten Bankrechts und der z.T. schwierigen Abgrenzung zum öffentlichen Bankrecht Kirchhartz, in: Claussen/Erne, Bank- und Kapitalmarktrecht, 2023, § 1, Rn. 25 ff. An dieser Zuordnung ändert auch der Umstand, dass Entgelte für Girokonten etc. im Unterschied zu Entgelten im Digitale-Euro-Zahlungsverkehr sich nicht auf ein gesetzliches Zahlungsmittel beziehen nichts.

¹⁶¹ Vgl. zu den legislativen Schranken von Entgeltregelungen der Banken für Konten *van Look*, in: Claussen/Erne, Bank- und Kapitalmarktrecht, 2023, § 2, Rn. 74.

¹⁶² Vgl. zu den judikativen Schranken von Entgeltregelungen der Banken für Konten *van Look*, in: Claussen/Erne, Bank- und Kapitalmarktrecht, 2023, § 2, Rn. 75.

Endkunden sowie der Preisdeckel bei Händlern für die flächendeckende Akzeptanz eines insoweit bargeldäquivalenten Zahlungsmittels erforderlich sein sollte. Eine entsprechende Folgenabschätzung müsste etwa auch betrachten, dass ein mit (Mehr-)Kosten für den Endnutzer verbundener digitaler Euro durchaus akzeptiert werden könnte, wenn die sonstigen Vorteile dieses Zahlungsmittels dies aufwiegen. Dies ist bislang jedoch nicht ersichtlich, weshalb eine Regelungslücke, die eine unionale Regelung erforderlich macht, nicht besteht.

Im Übrigen handelt es sich beim legislativen Preisdeckel (Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE) sowie der Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste für Privatpersonen (Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VOE) auch nicht ohne Weiteres um währungsgeldpolitische Befugnisse der EZB (Art. 127 Abs. 2, insb. 1. Sp.-str. AEUV), deren „detaillierte Maßnahmen, Vorgaben und Standards“ die EZB auf Grundlage von Art. 5 Abs. 2 VOE (und damit in den Rechtsformen des Art. 132 AEUV) regeln könnte. Selbst wenn man eine gewisse Verbindung zum Aufgabenbereich des (Interbanken-)Zahlungsverkehrs (Art. 127 Abs. 2, 4. Sp.-str. AEUV, Art. 22 ESZB-Satzung) annehmen würde, wäre dann allein das Verhältnis zwischen EZB und Intermediären (als Geschäftspartner von EZB/Eurosystem, Art. 17 ESZB-Satzung) betroffen; verbindliche Regelungen gegenüber privaten Endnutzern könnte (bzw. darf, arg. ex Art. 4 Abs. 2 VOE) nicht die EZB, sondern nur der Unionsgesetzgeber treffen.

b) Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV

Zumindest angerissen werden soll die Überlegung, ob die Regelungen zum Preisdeckel sowie zu kostenlosen Zahlungsdiensten auf die **Rechtsangleichungskompetenz** im Binnenmarkt aus Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV gestützt werden könnten.

Zweifelsohne würden beide Regelungen zu einer **Angleichung** der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in Bezug auf Händlerentgelte bei Digitalen-Euro-Zahlungen führen. Problematisch scheint jedoch die Feststellung eines **Binnenmarkthemmnis** für den Fall, dass eine solche Angleichung nicht stattfindet. Für ein Binnenmarkthemmnis könnte sprechen, dass ein Preisgefälle zwischen den Intermediären eine Kundenkonzentration bei dem/den günstigsten Intermediär(en) hervorruft, was wiederum zu einer Wettbewerbsverschiebung zugunsten dieser Intermediäre führen kann.

Dieser Befund ist jedoch nicht als unzulässige Wettbewerbsverzerrung, die das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigt, anzusehen; vielmehr ist er gerade Ausdruck eines

funktionsfähigen („normalen“) Wettbewerbs unter Intermediären, dessen Variable in erster Linie der über Marktmechanismen gesteuerte Preis ist. Auch die Argumentation, man wolle so die Akzeptanz für den digitalen Euro und dessen breitenwirksame Nutzung sicherstellen (s. Erw.gr. [5] und [40] VOE) trägt nicht, denn es kann nicht angenommen werden, dass sich der (ungehinderte) Preiswettbewerb (mit den entsprechenden legislativen und judikativen Schranken auf mitgliedstaatlicher Ebene, s. o. [Pkt. E. IV. 2. a\]](#)) uneingeschränkt negativ für den Endnutzer auswirken würde. Einer zusätzlichen, weil regulatorisch festgeschriebenen Akzeptanzsteigerung bedarf es daher nicht notwendigerweise.

Andere Anhaltspunkte für ein Binnenmarkthemmnis sind zum derzeitigen Zeitpunkt ebenfalls nicht ersichtlich bzw. hat die EU-Kommission solche auch nicht angeführt. Die Regelungen zum Preisdeckel sowie kostenlosen Zahlungsdiensten lassen sich daher schwerlich auf Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV stützen.

c) Art. 352 Abs. 1 AEUV

Letztlich könnte der legislative Preisdeckel und die Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste auf Art. 352 Abs. 1 AEUV gestützt werden, sofern eine unionale Regelung zur Verwirklichung der Ziele der Union erforderlich ist. Die eng zu interpretierende (s. o., [Pkt. E. II. 2. b\]](#)) Abrundungskompetenz käme indes nur dann zum Tragen, wenn eine Diskrepanz zwischen dem Ziel – hier die mit der Währungsunion verbundene gemeinsame Währung – und dessen Verwirklichung auszumachen wäre. Die Intention (Akzeptanzsteigerung, Verbraucherfreundlichkeit des „digitalen Bargeldzwilings“) der EU-Kommission mag nachvollziehbar sein, trägt indes aber nicht zur Verwirklichung der Währungsunion unmittelbar bei, sodass insoweit die kompetenzmäßige Lückenschließungsfunktion von Art. 352 Abs. 1 AEUV hier zu verneinen ist.

d) Zwischenergebnis

Im Ergebnis kann der legislative Preisdeckel (Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE) und die Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste in Zusammenhang mit dem digitalen Euro (Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VOE) kompetenziell weder auf Art. 133 S. 1 AEUV noch auf weitere primärrechtliche Ermächtigungsnormen (insb. Art. 114, Art. 352 AEUV) gestützt werden.

2. Grundrechtsrelevanz

Diskussionswürdig ist schließlich, inwieweit mit den zu prüfenden Regelungen grundrechtsrelevante Eingriffe verbunden sind, die als solche rechtfertigungsbedürftig wären. Durch die Regelungen des Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE (legislativer Preisdeckel) und Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VOE (Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste) betroffen sein könnte insbesondere der Schutzbereich der **unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRCh)**. Art. 16 GRCh schützt die unternehmerische Betätigung, also die Wirtschafts- und Geschäftstätigkeit des Unternehmens, unabhängig von der Art der konkreten Aktivität.¹⁶³ Konkret erfasst sind die Aufnahme und Beendigung, aber auch die Modalitäten ihrer Durchführung,¹⁶⁴ ebenfalls einbezogen ist die **Preisgestaltung** innerhalb von vertraglichen Rechtsverhältnissen.¹⁶⁵

Da hier der legislative Preisdeckel Obergrenzen für Entgelte bei Dienstleistungen in Bezug auf den digitalen Euro festlegt und die Regelung des Art. 17 Abs. 1 VOE für bestimmte Konstellationen die Erhebung eines Entgeltes als vertragliche Gegenleistung für Zahlungsdienste gänzlich ausschließt, ist der Schutzbereich von Art. 16 GRCh tangiert.

Darüber hinaus müsste ein **Eingriff** vorliegen. Ein solcher liegt jedenfalls dann vor, wenn die Regelung eine Beschränkung der unternehmerischen Freiheit **unmittelbar** bezweckt und/oder bewirkt.¹⁶⁶ Bei nur **mittelbaren** bzw. faktischen Auswirkungen ist ein Eingriff nur dann anzunehmen, wenn sie dem Grundrechtsverpflichteten (hier dem Unionsgesetzgeber) zuzurechnen sind.¹⁶⁷

Nach Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE dürfen Zahlungsdienstleister für grundlegende Digitaleuro-Zahlungsdienstleistungen i. S. d. Anhang II keine Gebühren erheben. Darüber hinaus gilt ein Preisdeckel, wodurch die freie Preisfestsetzung und damit die Wahl des ökonomisch tragfähigen Geschäftsmodells beschränkt bzw. aufgehoben ist. Mit der damit intendierten Beschränkung der freien Preisfestsetzung ist ein (unmittelbarer) **Eingriff in die unternehmerische Freiheit** nach Art. 16 GRCh verbunden.¹⁶⁸

¹⁶³ Jarass, in: Jarass, GRCh, 2021, Art. 16, Rn. 8 f.

¹⁶⁴ Jarass, in: Jarass, GRCh, 2021, Art. 16, Rn. 10.

¹⁶⁵ EuGH, Rs. C-283/11 – Sky Österreich, ECLI:EU:C:2013:28, Rn. 43.

¹⁶⁶ Jarass, in: Jarass, GRCh, Art. 16 GRCh, Rn. 13.

¹⁶⁷ Jarass, in: Jarass, GRCh, Art. 16 GRCh, Rn. 14.

¹⁶⁸ Vgl. Jarass, in: Jarass, GRCh, Art. 16 GRCh, Rn. 16 mit Verweis auf EuGH, Rs. C-363/01 – Deutsche Lufthansa, ECLI:EU:C:2003:548, Rn. 32, 42 f.

Eine **Rechtfertigung** eines solchen Eingriffs scheint nicht ersichtlich. Insbesondere der vollständige Ausschluss einer monetären Gegenleistung für die Erbringung von Zahlungsdiensten ist **nicht** ohne Weiteres **angemessen**. Dieses Ergebnis trägt auch nicht im Vergleich mit der Entgeltregelung für Zahlungskonten, deren Funktionsumfang wiederum maßgeblich sein soll für den digitalen Euro. Sowohl in Bezug auf die grundlegenden Dienste von Zahlungskonten (sog. Basis-Konto) werden die Mitgliedstaaten lediglich verpflichtet, kein „höheres als das gegebenenfalls gemäß Artikel 18 festgesetzte angemessene Entgelt“ zu erheben (Art. 17 Abs. 5 ZahlungskontenRL¹⁶⁹); zudem wird der von den Mitgliedstaaten umzusetzende Grundsatz festgeschrieben, dass Kreditinstitute grundlegende Dienste von Zahlungskonten „unentgeltlich oder gegen ein angemessenes Entgelt“ anbieten müssen; eine Verpflichtung zum kostenlosen Angebot besteht gerade nicht und scheint auch aus Verbraucherschutzgründen nicht erforderlich. Auch ist das kostenlose Angebot nur als Alternative, nicht als obligatorisch vorgesehen. Es erschließt sich daher nicht, warum für buchgeldbasierte Zahlungskonten zumindest die Möglichkeit eines angemessenen Entgelts eingeräumt wird, während bei Digitalen-Euro-Zahlungen von vornherein keines erhoben werden darf. Auch der Vergleich zum Bargeld dürfte keine andere Beurteilung gebieten, da die Finanzinstitute dieses den Endnutzern auch nicht in jedem Fall entgeltfrei bereitstellen müssen. Insofern ist die gewählte Methodik des „Deckels“, die auf vergleichbare Zahlungsmittel Bezug nimmt, kritisch zu beurteilen, da sie nicht klar begründet, inwieweit damit die Wirtschaftlichkeit der Erbringung von Digitale-Euro-Zahlungsdiensten sichergestellt werden kann. Auffallend ist schließlich, dass der Unionsgesetzgeber es im Fall des Basis-Kontos offensichtlich für ausreichend erachtet hat, den Preisdeckel durch eine Richtlinie (Art. 288 Abs. 3 AEUV) vorzugeben und damit den Mitgliedstaaten Spielräume bei der rechtsangleichenden Umsetzung zu eröffnen; genau diese Gesetzgebungstechnik besteht aber bei Art. 15 Abs. 2 i. V. m. 17 i. V. m. Anhang II VOE gerade nicht, denn beabsichtigt ist die legislative Vollharmonisierung qua Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Vorgenannte Vergleiche sprechen daher zumindest für eine gewisse Inkonsistenz der Regelung und für schließungsbedürftige Begründungslücken, will man die Regelung dergestalt aufrechterhalten.

¹⁶⁹ RL 2014/92/EU, s. Fn. 135.

Im Ergebnis scheinen daher sowohl der legislative Preisdeckel als auch die Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro für Privatpersonen auch aus grundrechtlicher Sicht nicht unbedenklich. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf sollte daher nochmals überdacht werden.

VI. Verpflichtung zur Nutzung des EZB-Front-End, Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE

Vor dem Hintergrund kompetenz- wie grundrechtlicher Schranken betrachtet werden soll schließlich die für die Intermediäre verpflichtende Nutzung und Bereitstellung des EZB-Front-Ends für die Endnutzer (Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE), gedanklich vorstellbar als eine Art „EZB-App“. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE müssen Zahlungsdienstleister dem Endnutzer die Wahl lassen zwischen der Nutzung von Front-End-Diensten, die von den Zahlungsdienstleitern selbst entwickelt wurden, und Front-End-Diensten, die von der EZB entwickelt wurden. Sofern ein Zahlungsdienstleister keine eigenen Front-End-Dienste anbietet, ist er zur Nutzung des EZB-Front-Ends verpflichtet.

1. Kompetenzrechtliche Aspekte

Auch hier drängt sich zunächst die Frage nach einer tauglichen Primärrechtsgrundlage auf.

a) Art. 133 S. 1 AEUV

In Betracht zu ziehen ist zunächst die unionsseitig gewählte Kompetenzgrundlage aus Art. 133 S. 1 AEUV.

Es erscheint zunächst sinnvoll und auch notwendig, mit der Einführung einer neuen, digitalen Darreichungsform der gemeinsamen Währung auch zu regeln, wie diese (technisch) nutzbar ist. Damit einher geht auch die Notwendigkeit seitens der Währungsbehörde, also der EZB, ein Front-End zur Verfügung zu stellen, sofern ein solch vorstrukturierter „Verteilungskanal“ für die Nutzung des digitalen Zentralbankgeldes, etwa aus Gründen der Daseinsvorsorge (s. o., Pkt. B.), zwingend notwendig scheint. Andernfalls, also bei einer Einführung digitalen Zentralbankgeldes ohne Bereitstellung eines nutzbaren Front-Ends, würde dies eine implizite Verpflichtung der Zahlungsdienstleister zur (kostenwirksamen) Entwicklung eigener Front-End-Lösungen darstellen. Eine Regelung, die die Zwecksetzung hat, die Bereitstellung eines

währungsbehördenseitigen **Basis-Front-Ends** zu gewährleisten ist daher als **währungspolitische Regelung** einzuordnen.

Eine solche stellt Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE aber gerade nicht dar, da die Norm kein Basis-Front-End gewährleistet, sondern lediglich dem Endnutzer die Wahl lässt, ob er das Front-End der EZB oder ein Front-End des Zahlungsdienstleisters nutzt. Die Regelung mag damit den Zweck verfolgen, dem Nutzer eine Wahlmöglichkeit zu geben und so die Akzeptanz des digitalen Euro zu steigern (vgl. Erw.-gr. [61]); überdehnt wird damit allerdings der von Art. 133 S. 1 AEUV intendierte Zweck, die Nutzbarkeit der digitalen Währung lediglich grundsätzlich sicherzustellen. In der derzeitigen Ausgestaltung ist Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE daher nicht als währungspolitische Maßnahme einzuordnen. Auch eine Regelungslücke und damit die Erforderlichkeit, eine derartige Wahlmöglichkeit für den Endnutzer legislativ festzuschreiben, ist nicht ersichtlich.

b) Art. 127 AEUV

Die Einführung einer „**EZB-App**“ als Basis-Front-End für den Digitaler-Euro-Zahlungsverkehr könnte man als zahlungsverkehrsbezogene Maßnahme begreifen, die auf die Aufgabenverteilung zugunsten der EZB aus Art. 127 Abs. 2, 4. Sp.-str. AEUV rekurriert. Indes zielt die Regelung, wie bereits analysiert, nicht auf die Bereitstellung eines Basis-Front-Ends, sondern auf die Schaffung einer Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Front-End für den Endnutzer für die Endnutzer und damit eher auf verbraucherakzeptanzsteigernde Ziele ab. Eine solche Wahlmöglichkeit zu schaffen, intendiert damit nicht das reibungslose Funktionieren des Zahlungsverkehrs zwischen EZB und ihren Geschäftspartnern (s. o., [Pkt. E. V. 1. a\]](#)) zur Abwicklung der Geldpolitik, was für Art. 127 Abs. 2, 4. Sp.-str. AEUV indes konstitutiv ist.

c) Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV

Jedoch könnte die Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE, nach der das EZB-Front-End verpflichtend anzubieten ist, möglicherweise auf Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV als taugliche Primärrechtsgrundlage gestützt werden.

Auch hier erscheint indes das Vorliegen eines **Binnenmarkthemmisse**s ohne die o. g. Regelung fraglich. Wie bereits analysiert, stellt die Vorschrift gerade nicht sicher, dass – unabhängig von selbst entwickelten Front-End-Angeboten der Intermediäre – ein "Basis-Front-End" zur Verfügung steht, damit der digitale Euro überhaupt nutzbar ist. Vielmehr will

die Regelung dem Endnutzer ausdrücklich die „Wahl“ (Art. 28 Abs. 1 VOE) und damit einen eigenen Entscheidungsspielraum darüber einräumen, um die Akzeptanz zu steigern und das Nutzungserlebnis des digitalen Euro zu verbessern. Unabhängig davon, ob das Ziel sinnvoll und die entsprechende Pflicht aus Art. 28 Abs. 1 AEUV das verhältnismäßige Mittel dazu ist, verfolgt die Regelung doch gerade nicht den Abbau möglicher Binnenmarkthemmisse (sondern zielt womöglich eher in die gegenteilige Richtung). Die **gesetzgeberische Intention**, auf die es für die Tauglichkeit des Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV entscheidend ankommt (s. o., [Pkt. E. II. 2. a\]](#)), ist eine andere, eher verbraucherschützende.

Damit kommt Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV auch nicht als taugliche Primärrechtsgrundlage für die Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE in Betracht.

d) Art. 352 Abs. 1 AEUV

Fraglich ist, ob die Regelung nicht auf Art. 352 Abs. 1 AEUV als Primärrechtsgrundlage gestützt werden könnte. Das Bereitstellen eines Basis-Front-Ends für die Verwendung des digitalen Euro und die Verpflichtung, dieses zu verwenden, sofern kein eigenes geprüftes Front-End verwendet wird (s. o., [Pkt. D. I.](#)), sind dem digitalen Euro als digitale Form der gemeinsamen Währung systemimmanent.

Führt man eine neue Darreichungsform der gemeinsamen Währung ein, die nur mit einem technischen Front-End genutzt werden kann, muss seitens der Währungsbehörde sogleich ein Basis-Front-End zur Verfügung gestellt werden; anderenfalls wäre die neue Währungsform praktisch nicht nutzbar. Möchte man eine solche Regelung nicht bereits von Art. 133 S. 1 AEUV erfasst sehen (s. o., [Pkt. E. V. 1. a\]](#)), wäre zumindest Art. 352 Abs. 1 AEUV eine taugliche Primärrechtsgrundlage, da sie zur Zielverwirklichung erforderlich ist und die Kompetenz zur Einführung einer digitalen Darreichungsform der gemeinsamen Währung abrundet.

Gleichsam zielt die Regelung gerade nicht auf oben Genanntes ab, sondern will dem Endnutzer eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Front-End belassen. Es geht also nicht um die Sicherstellung einer Benutzbarkeit des digitalen Euro durch ein Basis-Front-End, sondern um eine akzeptanzsteigernde, endnutzerfreundliche, unter Umständen auch verbraucherschützende Regelung. Als solche bezweckt die Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE in ihrer derzeitigen Gestalt nicht die Überwindung von Diskrepanzen

zur Verwirklichung der Währungsunion und ist damit nicht i. S. d. Art. 352 Abs. 1 AEUV erforderlich.

In der Folge kann die Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE ebenso nicht auf Art. 352 Abs. 1 AEUV gestützt werden.

e) **Zwischenergebnis**

Die Verpflichtung zur Nutzung des EZB-Front-Ends nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE findet keine kompetenzielle Entsprechung im unionalen Primärrecht.

2. Grundrechtsrelevanz

Gleichsam überdenkenswert scheint die Grundrechtsrelevanz der Regelung.

Die Verpflichtung zum Angebot und zur Nutzung des EZB-Front-Ends tangiert ebenso wie der legislative Preisdeckel (s. o., [Pkt. E. V.](#)) den Schutzbereich der unternehmerischen Freiheit aus Art. 16 GRCh, da sie die Durchführung der Vertragsbeziehung bzgl. der technischen Ausgestaltung betrifft, die vom Schutzbereich des Art. 16 GRCh geschützt ist¹⁷⁰.

Der Einsatz von digitaler Datenverarbeitungstechnologie, der immer auch deren exklusive Kontrollmöglichkeit einschließt, bewirkt stets eine (unter Umständen erhebliche) Machtposition, die sich darin ausdrückt, dass sich das Gegenüber, d. h. der Kommunikationspartner, den Restriktionen unterwerfen muss, die ihm der Inhaber der Digitaltechnologie einseitig auferlegen kann.¹⁷¹ In diesem Fall übt die EZB durch die Konzeption ihres eigenen Front-Ends mit der rechtlichen Verpflichtung zur Nutzung eine gewisse „Vormachtstellung“ gegenüber den Zahlungsdienstleistern aus. Nicht geklärt ist etwa auch die Risikoverteilung zwischen EZB und Kreditinstituten, die als Intermediäre die „EZB-App“ bereitstellen müssen und gleichzeitig das Risiko tragen, dass deren Verwendung auch mit dem nationalen Recht in Einklang steht. Sollte es, wie die EZB betont, lediglich um die Wiedererkennbarkeit des digitalen Euro, also des Gegenstandes der Applikation, gehen, wären wohl auch andere (marketing-)technische Lösungen, etwa Branding, denk- und umsetzbar. Auf die im Zusammenhang mit der Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste mit digitalem Euro (s. o., [Pkt. E. V. 2.](#)) dargestellte, hier ebenso einschlägige

¹⁷⁰ Jarass, in: Jarass, GRCh, 2021, Art. 16 GRCh, Rn. 10.

¹⁷¹ Eichenhofer, RPhZ 2023, 333, 349.

Argumentation sei verwiesen. Die Verpflichtung zur Nutzung des EZB-Front-Ends ist daher ein (mittelbarer) Eingriff in die unternehmerische Freiheit.

Der Eingriff erscheint auch nicht gerechtfertigt. Zwar ist die akzeptanzsteigernde und verbraucherschützende Zielsetzung grundsätzlich geeignet, auch Eingriffe in die unternehmerische Freiheit zu rechtfertigen. Vergleichbar mit der Regelung zum kostenlosen Angebot von grundlegenden Zahlungsdiensten (s.o., [Pkt. E. V. 2.](#)), ist aber nicht ersichtlich, weshalb der freie Wettbewerb hier nicht ebenso zu verbraucherfreundlichen (technischen) Lösungen führen könnte.

Im Ergebnis ist daher auch die Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE aus grundrechtlicher Sicht problematisch.

F. ZUSAMMENFASSUNG

Insgesamt ist der vorliegende VOE für den digitalen Euro vom Ziel geleitet, eine angemessene Balance zwischen Innovationsoffenheit und -verantwortung in einen **kohärenten Rechtsrahmen** zu gießen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, denn eine künftige europäische Digitalgeldordnung muss rechtssicher eingefasst sein und gleichzeitig den Beteiligten, allen voran den Intermediären, aber auch den Endnutzern, hinreichende Spielräume für individuelle Präferenzentscheidungen in Bezug auf die Ausgestaltung des Produktpportfolios bzw. die Wahl des Zahlungssystems/-mittels einräumen.

An mehreren, im Gutachten ausführlich beschriebenen Punkten weist der VOE jedoch deutliche Schwachstellen sowie **systematische Inkonsistenzen** auf, weshalb ein konzeptionell geschärfter Entwurf aus Gründen der notwendigen demokratisch-rechtstaatlichen Legitimation, aber auch mit Blick auf die Akzeptanz des „digitalen Bargeldzwilling“ durch die privaten Endnutzer dringend einzufordern ist. Der Anpassungsbedarf betrifft vordergründig die folgenden Punkte:

(1) Die für den Verordnungsentwurf zum digitalen Euro (COM[2023] 369 final) gewählte **Rechtsgrundlage** (Art. 133 S. 1 AEUV) ermächtigt prinzipiell den Unionsgesetzgeber (Verbands- wie Organkompetenz), einen einheitlichen Rechtsrahmen für die Einführung und Verwendung eines digitalen Euro zu setzen. Wenngleich einige Vorschriften des VOE in einem gewissen Spannungsverhältnis zu anderen Kompetenzbestimmungen (insb. Art. 114 Abs. 1, Art. 352 AEUV) stehen bzw. kaskadierend auch Aufgabenbestimmungen der EZB (insb. Art. 128 Abs. 1, Art. 127 AEUV) tangieren, verfolgt der VOE **schwerpunktmäßig währungspolitische Zielsetzungen**, die vom Grundsatz her auch **erforderlich** scheinen.

In Bezug auf einige Vorschriften bestehen jedoch kompetenzmäßige Bedenken. Der **legislative Preisdeckel** (Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE) und die **Verpflichtung zum kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste** in Zusammenhang mit dem digitalen Euro (Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VOE) lassen sich kompetenzmäßig weder auf Art. 133 S. 1 AEUV noch auf weitere primärrechtliche Ermächtigungsnormen (insb. Art. 114, Art. 352 AEUV) stützen. Auch die **Verpflichtung zur Nutzung des EZB-Front-Ends** (Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE) lässt sich schwerlich als währungspolitische Regelung einordnen und findet im Übrigen auch keine kompetenzielle Entsprechung im Primärrecht. Die **Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste** (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Anhang I, II VOE) bezieht sich weitgehend auf die

Schaffung rechtsvereinheitlicher Standards im Massenzahlungsverkehr, die sich kompetenziell nicht ausschließlich auf Art. 133 S. 1 AEUV stützen lassen.

(2) Die vorgesehene **Statuszuweisung** als **gesetzliches Zahlungsmittel** betrifft maßgeblich die Umlauffähigkeit und somit die universelle Akzeptanz der digitalen Wert-/Währungseinheit. Dafür sind klare Bestimmungen zur funktionalen Rechtsnatur notwendig, die die Eigenschaftszuweisung als „bargeldähnliches“ Zahlungsmittel regeln und die mitgliedstaatlichen Zivilrechtsordnungen zu entsprechenden Anpassungen verpflichten. Klarstellungsbedarf besteht dabei bei der Definition der Erscheinungsform (Was heißt „digital“?), vor allem aber hinsichtlich der Präzisierung der funktionalen, weil an die Rolle als gesetzliches Zahlungsmittel geknüpften Rechtsnatur (Wie soll der digitale Euro übertragen werden?); diese sollte als dinglicher Vermögenswert ähnlich dem physischen Bargeld ausgestaltet werden. Der VOE sollte daher wie folgt modifiziert werden:

- (i) Die **digitale Erscheinungsform** ist in **Art. 2 Nr. 1, Art. 3 VOE** als „**nicht-physisch**“ zu definieren.
- (ii) Die **Rechtsnatur** des digitalen Euro ist in **Art. 4 Abs. 2 VOE** als **sachähnlicher** (dinglicher) **Vermögenswert** („non-physical in rem asset“) zu definieren. Die nähere Ausgestaltung obliegt den Zivilrechtsordnungen der jeweiligen Mitgliedstaaten und muss von diesen zwingend (innerhalb einer bestimmten Frist) geregelt werden, da ein digitaler Euro sonst nicht rechtssicher von den Endnutzern verwendet werden kann.
- (iii) Der digitale Euro darf nicht als direkte Verbindlichkeit gegen die EZB ausgestaltet sein. **Art. 4 Abs. 2 VOE** ist dahingehend **anzupassen**, dass der digitale Euro als **Passivposten** in den Bilanzen der EZB bzw. NZBen („liability item on the balance sheet of these entities“) ausgewiesen wird.

(3) Unter **grundrechtlichen Gesichtspunkten** scheinen insbesondere sowohl die **Verpflichtung zum Angebot grundlegender Zahlungsdienste mit digitalem Euro** (Art. 14 Abs. 1 i. V. m. Anhang I, II VOE), der **legislative Preisdeckel** (Art. 15 Abs. 2 i. V. m. Art. 17 VOE) als auch die Verpflichtung zum **kostenlosen Angebot grundlegender Zahlungsdienste** (Art. 17 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VOE) im Zusammenhang mit dem digitalen Euro für Privatpersonen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht unbedenklich. Die Notwendigkeit solcher Regelungen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf sollte daher nochmals überdacht werden. Ebenso verhält es sich mit der Verpflichtung zum Angebot und zur Nutzung

des **EZB-Front-Ends** nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 VOE, die in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ebenso einen nicht zu rechtfertigenden Grundrechtseingriff darstellt.

Das aktuell **laufende Gesetzgebungsverfahren** bietet die dringend zu nutzende Chance, den VOE entlang der aufgezeigten Punkte inhaltlich nochmals **grundlegend zu überarbeiten**, um sie im Sinne der vorstehenden Ausführungen **rechtstechnisch zu optimieren**.

, 4. Juli 2024