



Matthias Anbuhl
Vorstandsvorsitzender

Deutsches Studierendenwerk | Monbijouplatz 11 | 10178 Berlin

T +49 (0)30 29 77 27-13
matthias.anbuhl@studierendenwerke.de
www.studierendenwerke.de

Bundesminister der Finanzen
Lars Klingbeil
Wilhelmstr. 97
10117 Berlin

Per Email: lars.klingbeil@bmf.bund.de

Nachrichtlich an:

BMF, Dr. Friederike Lange: friederike.lange@bmf.bund.de
BMF, Dr. Ulrike Schmitz: ulrike.schmitz@bmf.bund.de

Berlin, 18. September 2026

Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel (2023/0208 COD)

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

wir, das Deutsche Studierendenwerk e.V. (DSW), wenden uns an Sie als Dachverband der 57 Studierenden- und Studentenwerke in Deutschland. Die bundesweit 57 Studierendenwerke sind ein wesentlicher und unverzichtbarer Garant des deutschen Hochschulsystems. Sie betreuen mehr als 2,5 Millionen Studierende von über 300 Hochschulen in circa 200 Hochschulstädten und kümmern sich um deren soziale, wirtschaftliche, kulturelle und gesundheitliche Förderung.

Mit ihren Angeboten leisten die Studierendenwerke einen wesentlichen Beitrag für mehr Chancengleichheit in der Hochschulbildung, sie tragen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Studium und damit zur Effizienz des Studiums und zur Profilbildung der Hochschulen bei. Dabei erbringen sie gleichwertige Angebote für Studierende, unabhängig von der Größe der Hochschule und des Hochschulorts.

I. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel

Als Dachverband der Studierendenwerke begrüßen wir grundsätzlich das Ziel des Vorschlags für eine *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel* (nachfolgend „Verordnungsvorschlag“), den Status von Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel wirksam zu erhalten, um den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Euro-Bargeld zu gewährleisten und ihnen so zu ermöglichen, Bargeld im Alltag zu verwenden.



Die mit diesem Ziel verbundene Verpflichtung zur Annahme von Bargeld kann jedoch erhebliche Auswirkungen auf Einrichtungen haben, deren Betriebsabläufe auf eine ausschließlich bargeldlose Zahlungsabwicklung ausgerichtet sind.

II. Ausgangssituation der Studierendenwerke

Die von Studierendenwerken betriebenen Mensen und Cafeterien in Universitäten und Hochschulen sind **darauf angewiesen, innerhalb kurzer Zeiträume, insbesondere während der Vorlesungspausen, eine sehr hohe Zahl von Zahlungsvorgängen effizient abzuwickeln**. Um den hierdurch entstehenden Anforderungen an Geschwindigkeit und Kapazität gerecht zu werden, wird zunehmend auf bargeldlose Zahlungssysteme und Selbstbedienungskassen wie Self-checkout-Kassen gesetzt. Eine Verpflichtung zur Annahme von Bargeld würde demgegenüber zusätzliche Personalressourcen für die Bargeldannahme, Kassenführung und Abrechnung erfordern und damit zu erheblichen Mehrkosten führen. Hinzu kommen zusätzliche Aufwendungen für die Bargeldlogistik sowie Sicherheitsrisiken, die mit der Vorhaltung, Verwahrung und dem Transport von Bargeldbeständen verbunden sind. Die zwingende Einführung oder Beibehaltung von Bargeldzahlungen würde daher die effiziente Organisation des Hochschulbetriebs erheblich erschweren und die Studierendenwerke mit vermeidbaren organisatorischen und finanziellen Belastungen konfrontieren.

III. Forderung nach einer Ausnahme für Verpflegungseinrichtungen im Hochschulbereich

Um unverhältnismäßige Auswirkungen auf Studierendenwerke zu vermeiden, sollte bei der Ausgestaltung des Grundsatzes der obligatorischen Annahme daher ihren Besonderheiten Rechnung getragen werden. Vor diesem Hintergrund **regen wir an, auf die Europäische Kommission dahingehend einzuwirken, die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Möglichkeit zur Schaffung zusätzlicher Ausnahmen durch delegierte Rechtsakte zu nutzen**. Eine solche Ausnahme sollte sicherstellen, dass insbesondere in Mensen, Cafeterien und vergleichbaren Verpflegungseinrichtungen von Universitäten und Hochschulen ausschließlich bargeldlose Zahlungsmittel akzeptiert werden können.

1. Bestehende Rechtsunsicherheit

Die Möglichkeit zur Akzeptanz von ausschließlich bargeldlosen Zahlungsmitteln für Verpflegungseinrichtungen von Hochschulen ist nicht bereits durch die in Artikel 5 Abs. 1 lit. b) des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Ausnahme sichergestellt.

Artikel 5 Abs. 1 lit. b) des Verordnungsvorschlags sieht vor, dass vom Grundsatz der obligatorischen Annahme von Euro-Banknoten und Euro-Münzen abgewichen werden kann, wenn Zahlungsempfänger und Zahler vor der Zahlung ein anderes Zahlungsmittel vereinbart haben.



Der Verordnungsvorschlag enthält zugleich spezifische Regelungen zu sogenannten Ex-ante-Ausschlüssen von Barzahlungen, die verhindern sollen, dass der Grundsatz der obligatorischen Annahme durch einseitige Vorgaben des Zahlungsempfängers faktisch ausgehöhlt wird. Daraus wird deutlich, dass **der Verordnungsvorschlag darauf abzielt, Ex-ante-Ausschlüsse von Barzahlungen nur in begrenztem Umfang zuzulassen und deren Ausweitung zu verhindern.**

Darüber hinaus enthält bereits der Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments zum Verordnungsvorschlag eine ausdrückliche Regelung zu einseitigen Ex-ante-Ausschlüssen von Barzahlungen.¹ Danach sollen Zahlungsempfänger grundsätzlich keine Geschäftspraktiken anwenden dürfen, die darauf abzielen oder zur Folge haben, die Verwendung von Euro-Banknoten und Euro-Münzen auszuschließen. Hierunter fallen insbesondere Hinweise wie „Nur Kartenzahlung“ oder „Keine Barzahlung“.

Daher bestehen erhebliche **Zweifel, ob die Studierendenwerke künftig berechtigt wären, Barzahlungen in Mensen und Cafeterien durch entsprechende Hinweise oder Beschilderungen generell auszuschließen.** Ohne eine ausdrückliche Ausnahme für Hochschulmensen und Hochschulcafeterien verbleibt eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zulässigkeit bargeldloser Betriebskonzepte.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, im Wege eines delegierten Rechtsakts eine ausdrückliche Ausnahme für Mensen, Cafeterien und vergleichbare Verpflegungseinrichtungen an Universitäten und Hochschulen vorzusehen. Eine solche Regelung würde die bestehende Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zulässigkeit bargeldloser Betriebskonzepte beseitigen und zugleich den besonderen organisatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Hochschulbetriebs Rechnung tragen.

Insbesondere ist den Studierendenwerken eine individuelle Vereinbarung des Bargeldausschlusses mit den Nutzerinnen und Nutzern der hochschulgastronomischen Verpflegungseinrichtungen auf Grund des sehr großen, teilweise anonymen und häufig wechselnden Nutzerkreises praktisch nicht möglich.

2. Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Ausnahme mit den Zielen des Verordnungsvorschlags

Nach den Erwägungsgründen des Verordnungsvorschlags sollen die Mitgliedstaaten den Umfang einseitiger Ex-ante-Ausschlüsse von Barzahlungen überwachen, um sicherzustellen, dass die obligatorische Annahme von Bargeld nicht durch „weitverbreitete und strukturelle Verweigerungen“ von Barzahlungen untergraben wird. Maßnahmen sollen insbesondere dort ergriffen werden, wo die Annahme von Bargeld insgesamt gefährdet ist.² Als Beispiele werden insbesondere Sektoren genannt, die für die Grundversorgung der Bevölkerung von besonderer Bedeutung sind, etwa Postämter, Supermärkte, Apotheken oder Gesundheitseinrichtungen.³

¹ Europäisches Parlament (2026): Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Status von Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, Berichterstatter: Fernando Navarrete Rojas, Dok.-Nr. A10-0184/2026, Verfahrensnummer: 2023/0208(COD).

² Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, COM(2023) 364 final vom 28.06.2023, Erwägungsgrund Nr. 6.

³ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 6 des Verordnungsvorschlags COM(2023) 364 final.



Mensen und Cafeterien an Universitäten und Hochschulen unterscheiden sich grundlegend von diesen Einrichtungen. Sie dienen **nicht der allgemeinen Versorgung der Bevölkerung, sondern einem begrenzten Nutzerkreis** aus Studierenden, Beschäftigten und Gästen der Universität oder Hochschule. Darüber hinaus bestehen außerhalb der Hochschule regelmäßig zahlreiche alternative Möglichkeiten zur Versorgung mit Lebensmitteln und Getränken.

Eine bargeldlose Ausgestaltung von Verpflegungseinrichtungen an Universitäten und Hochschulen würde daher **weder die allgemeine Akzeptanz von Bargeld noch die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, Bargeld im Alltag einzusetzen, spürbar beeinträchtigen**. Selbst eine flächendeckende Anwendung an Universitäten und Hochschulen würde nicht zu einer „weitverbreiteten und strukturellen“ Zurückdrängung von Bargeld führen.

3. Besondere Anforderungen an die Zahlungsabwicklung im Hochschulbetrieb

Darüber hinaus würde eine Ausnahme den besonderen organisatorischen Anforderungen im Hochschulbetrieb gerecht werden:

Die Hochschulgastronomie unterliegt besonderen organisatorischen Anforderungen, die sie von gewöhnlichen Einzelhandelsbetrieben unterscheiden.

Die Versorgung der Studierenden erfolgt typischerweise in kurzen Zeitfenstern zwischen Lehrveranstaltungen. Insbesondere während der Mittagszeit müssen **innerhalb weniger Minuten sehr hohe Transaktionszahlen mit sehr kleinen Transaktionsbeträgen im meist überwiegenden einstelligen Bereich abgewickelt werden**. Die Funktionsfähigkeit des Hochschulbetriebs setzt daher eine besonders schnelle und effiziente Zahlungsabwicklung voraus.

Eine Verpflichtung zur Annahme von Bargeld würde demgegenüber längere Abwicklungszeiten verursachen und die Leistungsfähigkeit der Einrichtungen spürbar beeinträchtigen.

Hinzu kommt, dass Hochschulen und Studierendenwerke aufgrund **begrenzter öffentlicher Mittel** zunehmend auf automatisierte und personalarme Betriebsmodelle angewiesen sind. In vielen Mensen und Cafeterien werden bereits heute Selbstbedienungskassen oder vergleichbare digitale Zahlungssysteme eingesetzt.

Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments hat bereits vorgeschlagen, unbemannte Verkaufsstellen ausdrücklich von der Verpflichtung zur Bargeldannahme auszunehmen, um technischen und sicherheitsbezogenen Besonderheiten Rechnung zu tragen.⁴ Die Situation von Hochschulmensen und Cafeterien mit Selbstbedienungskassen weist erhebliche Parallelen zu solchen automatisierten Verkaufsstellen auf.

⁴ Europäisches Parlament (2026): Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Status von Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, Berichterstatter: Fernando Navarrete Rojas, Dok.-Nr. A10-0184/2026, Verfahrensnummer: 2023/0208(COD).



4. Folgen einer obligatorischen Annahme für Verpflegungseinrichtungen von Studierendenwerken

Darüber hinaus würde eine Verpflichtung zur Bargeldannahme erhebliche zusätzliche Kosten verursachen. Dies betrifft insbesondere:

- die Beschaffung und den Betrieb bargeldfähiger Kassensysteme,
- zusätzliche Personalkosten für die Bargeldannahme und Kassenabrechnung,
- Kosten für Bargeldlogistik und Geldtransporte,
- Kosten für Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen,
- Versicherungs- und Haftungsrisiken im Zusammenhang mit Bargeldbeständen.

Da Studierendenwerke aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, könnten diese Kosten nicht ohne Weiteres kompensiert werden. Sie würden letztlich zulasten der Studierenden durch höhere Semesterbeiträge bzw. Essenspreise gehen. **Angesichts der begrenzten Bedeutung hochschulgastronomischer Verpflegungseinrichtungen für die allgemeine Bargeldversorgung erscheint eine derartige Belastung unverhältnismäßig.**

Schließlich erkennt der Verordnungsvorschlag ausdrücklich an, dass unterschiedliche Sektoren unterschiedlich behandelt werden können und dass der Grundsatz der Bargeldannahme verhältnismäßig ausgestaltet werden muss.

5. Forderung

Da die Verpflichtung zur Annahme von Bargeld für Verpflegungseinrichtungen von Studierendenwerke erhebliche organisatorische, personelle und finanzielle Belastungen mit sich bringen wird, **möchten wir die Bundesregierung nachdrücklich bitten, auf die Europäische Kommission dahingehend einzuwirken, die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Möglichkeit zur Schaffung zusätzlicher Ausnahmen durch delegierte Rechtsakte zu nutzen und eine ausdrückliche Ausnahme für Mensen und Cafeterien an/in Universitäten und Hochschulen vorzusehen.**

Wir, das Deutsche Studierendenwerk e.V. (DSW), freuen uns als Dachverband der 57 Studierenden- und Studentenwerke in Deutschland auf einen konstruktiven Austausch zu diesem Thema und bringen gerne gemeinsam Fachexpertise und Praxisbeispiele ein.

Mit freundlichen Grüßen

Matthias Anbuhl
Vorstandsvorsitzender