Facharbeit

Einzelhändler und Dienstleister schaffen das Bargeld ab – auch unter der geplanten EU-Bargeld-Verordnung?

Hansjörg Stützle und Hakon von Holst

Herausgegeben von:
Hansjörg Stützle
Krummes Land 11
88690 Uhldingen-Mühlhofen
Tel.: 07556/920215
info@wertvollleben.net

Erscheinungsdatum: 04.11.2025

Eine englische Fassung dieser Arbeit ist unter www.Bargelderhalt.info/doc-no-cash-sign erhältlich.

Hansjörg Stützle und Hakon von Holst sind Initiatoren der Petition zum Erhalt des Bargelds als Zahlungsmittel in Europa. Informationen über die Initiative finden sich auf www.Bargelderhalt.eu.

Inhalt

1 Einleitung....4
2 Hauptteil....5
2.1 Keine klar definierte Annahmepflicht für Bargeld....5
2.1.1 Welche Absicht hatte die EU-Kommission? Eine Analyse der Bargeld-Verordnung…6
2.1.1.1 Begriffsbestimmungen....6
2.1.1.2 Geltungsbereich....6
2.1.1.3 Erwägungsgründe....7
2.1.1.4 Vergleich mit Digital-Euro-Verordnung....8
2.1.1.5 Fehlen von Ausnahmeregelungen für Automatenverkauf....9
2.1.1.6 Wissen um Notwendigkeit einer Präzisierung....9
2.1.1.7 Politische Unentschlossenheit....10
2.1.2 Was sagen namhafte Experten und Institutionen?....12
2.1.2.1 Europäische Zentralbank....12
2.1.2.2 Bundesbank-Vizepräsident a. D. Prof. Zeitler....12
2.1.2.3 Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz in Österreich....13
2.1.2.4 Verbraucherzentralen....13
2.1.2.5 Mitglieder des Fachausschusses im Europäischen Parlament....13
2.1.3 Keine Garantie für wirksame Maßnahmen gegen eine verbreitete Ablehnung von Bargeld....14
2.2 Eindeutige Annahmepflicht für den Digitalen Euro....16

1 Einleitung

Wir verlieren die Wahlfreiheit, wann immer wir wollen, mit Bargeld zu bezahlen: Cafés, Restaurants, Hotels, Schwimmbäder, Nahverkehrsbetriebe, ja sogar Bäckereien gehen dazu über, Bargeld abzulehnen. Diese Entwicklung macht sich nicht nur in Deutschland bemerkbar: Nach jüngsten Zahlen lehnen bereits 21 Prozent der niederländischen Apotheken Bargeld ab – Tendenz stark steigend.[1]

Die Konsequenzen sind klar: Wer nicht mit Bargeld bezahlen kann, hebt kein Bargeld vom Bankkonto ab. In der Folge bauen die Banken das Geldautomatennetz zurück. Damit verschwinden Möglichkeiten für Ladeninhaber, ihre Bargeldeinnahmen auf das Bankkonto einzuzahlen. Somit beginnen Händler das Bargeld im eigenen Betrieb aus Sicherheitsgründen abzuschaffen. Auf dieser Basis hat das einzige staatliche und analoge Zahlungsmittel keine Überlebenschance.

Das Bargeld und der geplante Digitale Euro sollen die gemeinsame europäische Währung in physischer und elektronischer Form abbilden. Niemals allerdings sollte ein neues, nicht bewährtes Zahlungsmittel vom Staat gegenüber dem bewährten und einzigen EU-verfassungsgemäßen Zahlungsmittel Bargeld privilegiert werden. Bargeld ist ein Zahlungssystem, das stark unter Druck steht und irreparablen Schaden nehmen kann, wenn es vom Digitalen Euro verdrängt wird. Dem kann nur durch den konsequenten Schutz des Bargelds vorgebeugt werden.

Die EU-Bargeld-Verordnung nach dem Entwurf der EU-Kommission von 2023 benachteiligt das Bargeld, wenn man die Akzeptanzregelungen mit dem Digitalen Euro vergleicht. Die soll im Folgenden erörtert werden.

1 Siehe Erhebung der niederländischen Notenbank: https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2025/iets-minder-winkels-accepteren-cash/.

2 Hauptteil

2.1 Keine klar definierte Annahmepflicht für Bargeld

Artikel 4 Absatz 2 der Bargeld-Verordnung nach dem Entwurf der EU-Kommission besagt:

> „Gemäß dem Grundsatz der obligatorischen Annahme von Bargeld darf der Zahlungsempfänger Euro-Banknoten und/oder -Münzen, die zur Erfüllung einer Zahlungsverpflichtung angeboten werden, nicht ablehnen.“[2]

Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b sieht jedoch eine Ausnahme von der Annahmepflicht vor:

> „Der Zahlungsempfänger hat mit dem Zahler vor der Zahlung ein anderes Zahlungsmittel vereinbart.“

Bereits heute gilt der Grundsatz der Annahmepflicht von Bargeld.[3] Das heißt, Bargeld muss angenommen werden, wenn zwischen Kunde und Verkäufer vorab nichts Abweichendes vereinbart worden war. Wenn also ein Cafébesucher oder ein Autofahrer an der Tankstelle erst beim Bezahlen erfährt, dass ausschließlich Geldkarten Akzeptanz besitzen, dann besteht unfraglich ein Recht auf Barzahlung.

Nach Ansicht vieler Juristen ist es jedoch von der Vertragsfreiheit abgedeckt, wenn ein Schild an der Ladentür zu erkennen gibt, dass Barzahlung ausgeschlossen ist. Mit Betreten des Ladens erklärt sich der Kunde demnach einverstanden, denn er hätte sich schließlich einen anderen Bäcker oder einen anderen Supermarkt in fünf Kilometern Entfernung suchen können. Oder in den Worten von Bundesbank-Vorstand Burkhard Balz in einem Beitrag des öffentlich-rechtlichen Senders MDR:

> „‚Mit welchem Recht also können Händler Bargeld ablehnen?‘, fragen wir hier in Frankfurt am Main einen Juristen und Vorstand der Deutschen Bundesbank. (Burkhard Balz:) ‚Sie haben eben das hohe Rechtsinstitut der Vertragsfreiheit, dort können eben Zahlungsmodalitäten festgelegt werden. Die Käuferseite kann ja auch im Grunde genommen dann einen Vertrag ablehnen, etwas nicht kaufen.‘“[4]

Die EU-Bargeld-Verordnung nach Vorstellung der EU-Kommission sieht also in Artikel 5 eine Ausnahme vor, auf die sich bereits heute zahlreiche Gewerbetreibende in Deutschland und anderen Ländern berufen. Doch entsprach es tatsächlich dem Willen der EU-

---

2 Verordnungstext COM(2023) 364 final unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0364.

3 Siehe Artikel 128 AEUV in der Auslegung des EuGH von 2021, Rechtssache C-423/19.

4 Siehe Stellungnahme von Bundesbankvorstand Burkhard Balz ab Minute 6:20 in: MDR, Umschau, 05.11.2024, https://www.ardmediathek.de/video/umschau/nur-noch-kartenzahlung-ist-das-bargeld-auf-dem-rueckzug/mdr/Y3JpZDovL21kci5kZS9iZWlocmFnL2Ntcy82Y2M5YzRlNS1hZGQzLTRiMGUtYWU2YS03MjNmMDllNGNjMDQ.

Kommission, Unternehmen die Freiheit zu lassen, Bargeld mit einem Schild an der Tür abzulehnen? Oder hat die Kommission die Formulierung bewusst so vage gehalten, dass die Auslegung ein Fall für die Gerichte wird, weil unter den EU-Ländern seit vielen Jahren Uneinigkeit in der Frage herrscht und einige von ihnen die Vertragsfreiheit herausheben, andere dagegen die Bargeldakzeptanz zwingend vorschreiben?

2.1.1 Welche Absicht hatte die EU-Kommission? Eine Analyse der Bargeld-Verordnung

2.1.1.1 Begriffsbestimmungen

In den Begriffsbestimmungen (Artikel 3) hält die EU-Kommission fest:

> „‚Ex ante unilateral exclusions of cash' means a situation when a retailer or service provider unilaterally excludes cash as a payment method for example by introducing a ‚no cash' sign. In this case, the payer and payee do not freely agree to a means of payment for a purchase."

Die EU-Kommission bestimmt also, dass der Begriff „Ex ante unilateral exclusions of cash" eine Situation bezeichnet, in der sich Käufer und Verkäufer nicht aus freien Stücken auf ein anderes Zahlungsmittel als Bargeld einigen. Dies sei der Fall, wenn der Verkäufer den Ausschluss von Bargeld einseitig mit einem Schild an der Ladentür erklärt.

Begründet die Ablehnung mit Schild an der Tür also keine Ausnahme von der Annahmepflicht gemäß Artikel 5? In Artikel 5 jedoch verwendet die EU-Kommission weder den Begriff „Ex ante unilateral exclusions of cash" noch betont sie, dass die Vereinbarung „frei", „ungezwungen" oder „durch ausdrückliche Zustimmung des Käufers" zu Stande kommen müsse. Offenbar ist das beidseitige Interesse von Verkäufer und Käufer an einer bargeldlosen Zahlungsmethode an dieser Stelle noch nicht entscheidend.

2.1.1.2 Geltungsbereich

Im Geltungsbereich (Artikel 2) steht:

> „To ensure the effectiveness of the legal tender of cash, this Regulation applies also to ex ante unilateral exclusion of payments in cash and to the access to cash."

Die Verordnung findet also ausdrücklich auch dort Anwendung, wo Bargeld mit einem Schild an der Tür abgelehnt wird. Der Anwendungsbereich einer Verordnung sagt jedoch noch nichts über ihren Inhalt aus. Erst der Inhalt, also die konkreten Bestimmungen, lassen Rückschluss darauf zu, welche Maßnahmen und Vorschriften zur Anwendung kommen, wenn ein Ladeninhaber Bargeld mit dem Schild an der Tür ablehnt. Artikel 5 (Ausnahmen) lässt sich nicht entnehmen, dass die Ablehnung von Bargeld mit einem Schild an der Tür gemäß dem Grundsatz der Annahmepflicht (Artikel 4) verboten bleibt.

2.1.1.3 Erwägungsgründe

Die Erwägungsgründe der Verordnung geben allerdings Aufschluss, wann Maßnahmen und Vorschriften gegen die Zurückweisung von Barzahlern mit Schild an der Tür zur Anwendung kommen:

> „If a Member State concludes that ex ante unilateral exclusions of cash undermine the mandatory acceptance of payments in euro banknotes and coins in all or part of its territory, that Member State should take effective and proportionate measures to remedy the situation, such as a prohibition or restrictions on ex ante unilateral exclusions of cash in all or parts of its territory, for example in rural areas, or in certain sectors which are deemed essential such as post offices, supermarkets, pharmacies or healthcare, or for certain types of payments which are deemed essential.“[5]
>
> Zu Deutsch: „Kommt ein Mitgliedstaat zu dem Schluss, dass einseitige Ex-ante-Ausschlüsse von Barzahlungen die obligatorische Annahme von Zahlungen in Euro-Banknoten und -Münzen in seinem gesamten Hoheitsgebiet oder in Teilen davon untergraben, so sollte er wirksame und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen, um Abhilfe zu schaffen, etwa durch ein Verbot oder Beschränkungen einseitiger Ex-ante-Ausschlüsse von Barzahlungen in seinem gesamten Hoheitsgebiet oder Teilen davon, beispielsweise in ländlichen Gebieten oder in bestimmten Sektoren, die als wesentlich erachtet werden, etwa Postämter, Supermärkte, Apotheken oder Gesundheitseinrichtungen, oder für bestimmte Arten von Zahlungen, die als wesentlich erachtet werden.“

Zusammengefasst: „Ex ante unilateral exclusions of cash“, die einseitige Ablehnung von Bargeld mit Schild an der Ladentür also, ist von EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland nach Inkrafttreten der EU-Bargeld-Verordnung erst dann zu verbieten, wenn eine Analyse ergibt, dass so viele Unternehmen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, dass der Grundsatz der Annahmepflicht von Bargeld untergraben wird. Wenn etwas erst verboten oder eingeschränkt werden muss nach Inkrafttreten der Verordnung („prohibition or restrictions“), dann war es zuvor nicht verboten. Offenbar möchte die EU-Kommission Vertragsfreiheit in der Auslegung von Bundesbankvorstand Burkhard Balz ermöglichen, solange es geht.

Beachtung sollte auch die Aufzählung denkbarer Gegenmaßnahmen in den Erwägungsgründen finden. Die EU-Kommission denkt *kein* Totalverbot der Ablehnung von Bargeld mit Schild an der Tür durch die Eurostaaten an, sollte diese Praxis überhandnehmen. Stattdessen deutet sie an, dass es ihr genügen würde, wenn das Problem lediglich eingedämmt würde, indem Händler für lebensnotwendige Güter (Supermärkte, Apotheken) zwingend auf die Akzeptanz von Bargeld verpflichtet würden. Dies käme dem schwedischen Modell nahe – ein Land, in dem je nach Branche die Mehrheit der

5 Siehe Erwägungsgründe Absatz 6.

Unternehmen Bargeld ablehnt[6] und in dem die Regierung inzwischen eine Annahmepflicht für Apotheken und Lebensmittelhändler plant.[7]

Die Ablehnung von Bargeld mit Schild an der Tür ist also zunächst einmal nur von den Eurostaaten zu beobachten: Artikel 7 der Verordnung greift die in den Begriffsbestimmungen erläuterte Formulierung „Ex ante unilateral exclusions of payments in cash" letztmalig auf und regelt, dass die EU-Regierungen „den Umfang" dieses Phänomens zu überwachen und bei Bedarf Gegenmaßnahmen zu ergreifen haben. Die Erläuterung zur Verordnung enthält zudem noch einmal den klaren Hinweis, dass keine Gegenmaßnahmen zu ergreifen sind, wenn die Analyse ergibt, dass der Grundsatz der Annahmepflicht nicht von „weitreichender Bargeld-Nichtakzeptanz" untergraben werde:

> „Member States would not be required to adopt implementing measures if their assessment shows that the principle of mandatory acceptance of cash is not undermined by widespread cash non-acceptance levels through the unilateral and ex ante exclusion of cash by enterprises (…)."

2.1.1.4 Vergleich mit Digital-Euro-Verordnung

Vergleicht man die Bargeld-Verordnung mit der gleichzeitig veröffentlichten Digital-Euro-Verordnung zeigt sich ein wesentlicher Unterschied. Mit Artikel 9 wurde zwar ebenfalls die Möglichkeit geschaffen, das Zahlungsmittel, in dem Fall den Digitalen Euro, abzulehnen, jedoch unter einem ausdrücklichen Vorbehalt: „… wenn der Zahlungsempfänger im Vorfeld mit dem Zahler vorbehaltlich des Artikels 10 ein anderes Zahlungsmittel vereinbart hat." Artikel 10 besagt:

> „Zahlungsempfänger, die zur Annahme des Digitalen Euro verpflichtet sind, dürfen keine Vertragsbedingungen, die nicht im Einzelnen ausgehandelt wurden, oder Geschäftspraktiken verwenden, die bezwecken oder bewirken, dass Zahler den Digitalen Euro nicht zur Begleichung einer auf Euro lautenden Geldschuld nutzen dürfen. (…). Eine Vertragsklausel ist als nicht im Einzelnen ausgehandelt zu betrachten, wenn sie im Voraus abgefasst wurde und der Zahler deshalb (…) keinen Einfluss auf ihren Inhalt nehmen konnte."

Ein Schild an der Ladentür gehört eindeutig unter die Geschäftspraktiken, die bewirken, dass ein Kunde das Zahlungsmittel nicht nutzen kann. Zudem wurde der Ausschluss des Zahlungsmittels nicht individuell ausgehandelt, sondern im Voraus festgelegt mit dem Ziel, das Zahlungsmittel dauerhaft abzulehnen. Diese Praxis wird in der Digital-Euro-Verordnung verboten, in der Bargeld-Verordnung jedoch fehlt eine entsprechende Klarstellung. Da beide Verordnungen zeitgleich in einem Gesetzespaket veröffentlicht

6 Siehe https://www.riksbank.se/en-gb/payments--cash/payments-in-sweden/payments-report-2025/trends-on-the-payments-market/many-small-retail-businesses-have-stopped-accepting-cash-/cash-acceptance-differs-widely-between-sectors/.

7 Siehe https://www.regeringen.se/contentassets/e0e985e1e90047b9965f110cc03595eb/kontantutredningen.pdf.

wurden, dürfte es sich nicht um ein Versehen handeln. Und zumal sich der Bargeld-Verordnung zweifelsfrei entnehmen lässt, dass die Gefahr der Ablehnung von Bargeld mit Schild an der Tür bekannt war, ist klar: Die EU-Kommission wollte diese Form der Ablehnung von Bargeld nicht von vornherein verbieten.

2.1.1.5 Fehlen von Ausnahmeregelungen für Automatenverkauf

Die Bargeld-Verordnung gilt nicht im Fernabsatz (siehe Artikel 2), jedoch sind die Betreiber unbemannter Verkaufsstellen, dazu zählen etwa bargeldlose Parkscheinautomaten, nicht ausdrücklich von den Regelungen ausgenommen. EU-Mitgliedstaaten, die die Akzeptanz von Bargeld zwingend vorschreiben, sehen für diesen Fall in der Regel eine Ausnahme vor.[8] Die Umrüstung auf Bargeldautomaten und deren Unterhalt ist mit Kosten verbunden. Es ist daher anzunehmen, dass die Juristen der EU-Kommission den einseitigen Ausschluss von Bargeld bei transparenter Kenntlichmachung zulassen wollten, um auch den Betreibern automatisierter Verkaufsstellen entgegenzukommen.

2.1.1.6 Wissen um Notwendigkeit einer Präzisierung

Auch aus der Geschichte der Bargeld-Verordnung können Rückschlüsse auf die Absichten der EU-Kommission abgeleitet werden. Denn der Streit um die Auslegung des Begriffs „Gesetzliches Zahlungsmittel“ und den Umfang der Annahmepflicht für Bargeld währt seit Bestehen der gemeinsamen Währung. Aus diesem Grund kamen im Jahr 2009 Vertreter der nationalen Notenbanken und Finanzministerien mit Mitarbeitern von EU-Kommission und Europäischer Zentralbank (EZB) in einem monatlichen Rhythmus zusammen. Während Deutschland, die Niederlande, Finnland und Irland in den internen Gesprächen darauf beharrten, dass eine Bargeld-Annahmepflicht bei gewöhnlichen Verkäufen über die Ladenkasse nicht gegeben sei, vertrat die Mehrheit der Länder einschließlich EU-Kommission und EZB die Ansicht, dass Einzelhändler Barzahlungen im Regelfall nicht ablehnen könnten.[9]

Während heute einige Euroländer die Ablehnung von Bargeld an der Ladenkasse klar verbieten, gehen die Regierungen einer ganzen Reihe von Staaten, darunter Deutschland, die Niederlande und Finnland, davon aus, dass der Bargeldausschluss mit Schild an der Tür legitim ist. Europa präsentiert sich als ein Flickenteppich unterschiedlicher Akzeptanz-

8 Dazu zählen beispielsweise Belgien (https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2013022819&table_name=loi#Art.VI.7/5), Norwegen (https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2023-2024/vedtak-202324-066/) und Dänemark (https://www.elov.dk/lov-om-betalinger/). Siehe auch Fachaufsatz „Akzeptanz-Vorschriften für Bargeld in Europa“, www.Bargelderhalt.info/dok-europa-vergleich.

9 Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins. Seite 6, https://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/elteg_en.pdf.

Vorschriften. Wir verweisen auf unsere Übersichtsrecherche diesbezüglich.[10] Zudem haben die EU-Kommission und die EU-Staaten in den vergangenen 15 Jahren einige Anstrengung darauf verwendet, den digitalen Zahlungsverkehr im Einzelhandel zu fördern, mit anderen Worten: Barzahlungen zu reduzieren.[11] Die Motive waren unterschiedlicher Art: den Banken Kosten für den Unterhalt der Bargeldinfrastruktur einsparen,[12] Steuerbetrug eindämmen oder Kriminalität bekämpfen.

Vor diesem Hintergrund darf man bezweifeln, dass universelle, branchenübergreifende Bargeldakzeptanz auf höchster Ebene heute noch gewünscht ist. Und angesichts der unterschiedlichen Auffassungen von Vertragsfreiheit an der Ladenkasse dürfte der EU-Kommission die Notwendigkeit bewusst gewesen sein, in der Verordnung klarzustellen, dass Artikel 5 den Ausschluss von Bargeld mit Hinweisschild nicht rechtfertigt und – noch viel wichtiger: die Notwendigkeit, den EU-Staaten aufzutragen, diese Praxis nicht erst dann zu verbieten, wenn sie nach unbekanntem Maßstab überhandnimmt, sondern unmittelbar nach Bekanntwerden solche Fälle. Genau das vermeidet die EU-Kommission jedoch in der Verordnung, was darauf hindeutet, dass sie einem Streit aus dem Weg zu gehen versuchte, indem sie den Umfang der Nichtakzeptanz einer Überwachung unterwarf, anstatt eine zwingende Bargeld-Annahmepflicht vorzusehen.

2.1.1.7 Politische Unentschlossenheit

Gemäß Artikel 133 AEU-Vertrag hat die Europäische Union den Auftrag, die Maßnahmen zu ergreifen, die zur Verwendbarkeit der gemeinsamen Währung erforderlich sind. Auf dieser Basis wurde 2023 die Einführung eines Digitalen Euros vorgeschlagen. Schon lange aber hätte die EU-Kommission eine Verordnung zum Schutz der Akzeptanz und Verfügbarkeit der EU-verfassungsgemäßen und bislang einzigen Verkörperung der gemeinsamen Währung, dem Euro-Bargeld, einbringen müssen. Dies stellte offensichtlich keine politische Priorität dar, obwohl der Niedergang des Bankfilial- und Geldautomatennetzes sowie die immer verbreitetere Ablehnung von Bargeld bereits deutlich zu erkennen waren, besonders in den nördlicheren Ländern.

Erst im September 2020 veröffentlichte die Kommission die „EU-Strategie für den Massenzahlungsverkehr“ und betonte die Bedeutung des Bargelds. Enthalten war die

---

10 Siehe Fachaufsatz „Akzeptanz-Vorschriften für Bargeld in Europa“, www.Bargelderhalt.info/dok-europa-vergleich.

11 In der EU-Interbankenentgelt-Verordnung von 2015 heißt es schon in der Erläuterung: „Card-based payment transactions instead of payments in cash could therefore be beneficial for merchants and consumers …“ Oder auch: „To protect the consumer and the consumer's ability to use the payment cards as often as possible …“ Siehe Verordnung 2015/751, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015R0751.

12 Die EU-Kommission äußerte beispielsweise 2014 im Zusammenhang mit der Senkung von Geldkartengebühren: „Experience shows that reducing excessive inter-bank fees to merchants encourages card acceptance by merchants and can lead to an increase in card transactions and higher income for banks. It also leads to fewer cash transactions, which impose significant costs on banks …“ Siehe Memo 14/138, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_14_138.

Ankündigung, gegebenenfalls Ende 2021 den Beschluss zu fassen, Maßnahmen zum Schutz von Akzeptanz und Verfügbarkeit des Bargelds zu ergreifen.[13] Nach Verkündigung der Strategie berief die Kommission wieder die Bargeld-Arbeitsgruppe der Notenbanken und Finanzministerien ein. Das Gremium riet im Jahr 2022 in seinem Abschlussbericht:

> „In parallel with a possible legislative initiative explicitly granting legal tender to the digital euro, ELTEG considers that the Commission should also consider regulating the legal tender status of euro cash. It would seem incoherent in policy terms to define in EU legislation the legal tender for the digital euro, while a parallel definition is not provided for euro cash. Any such definition of legal tender status, at any rate for banknotes, must respect the definition given by the CJEU …“[14]

Aus Gründen der Rechtssicherheit also solle die EU-Kommission nicht nur Regeln für die Akzeptanz des Digitalen Euros festlegen, sondern auch für das Bargeld, und zwar im Einklang mit einem Urteil[15] des Europäischen Gerichtshofs von 2021, in dem erstmals der Status von Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel in seiner Tragweite höchstgerichtlich erörtert worden war. Dies kann man als Hinweis darauf verstehen, dass die Kommission in der Bargeld-Verordnung mit dem Grundsatz der Annahmepflicht (Artikel 4) und den Ausnahmen davon (Artikel 5) keine neuen Regeln zum Schutz von Bargeld verordnen, sondern die (in Sachen Vertragsfreiheit an der Ladenkasse auch nach dem Urteil unklare und interpretierbare) Rechtslage wiederholen wollte. Erst mit der Überwachung der Akzeptanz und Verfügbarkeit von Bargeld durch die EU-Regierungen (in Artikel 7 und 8) sah die Kommission eine Neuerung vor, die den Rückgang des Bargelds zumindest bremsen kann, sollten die EU-Staaten mit konsequenten Gegenmaßnahmen auf die Ablehnung des Bargelds mit Schild an der Tür reagieren.

Eine Bargeld-Verordnung kam letztendlich am 28. Juni 2023 als Teil des sogenannten Digital-Euro-Pakets im Verbund mit der Digital-Euro-Verordnung. Es bleibt unklar, ob die EU-Kommission ohne den Digitalen Euro (so bald) einen Gesetzesentwurf zum Schutz des Bargelds eingebracht hätte. Darauf deutet auch die Darstellung von Dr. Heike Wörlen von der Deutschen Bundesbank hin. Sie sagte über das Digital-Euro-Paket in einem Vortrag im Oktober 2025:

> „Da ging es eigentlich erst mal darum, einen Gesetzesrahmen zu schaffen für den Digitalen Euro. Weil wenn der mal irgendwann kommen sollte, dann braucht der natürlich rechtliche Grundlagen. Und dann hat man sich in dem Zusammenhang gedacht: ‚Okay, dann könnten wir vielleicht auch das gesetzliche

13 Siehe Kapitel III Maßnahme 7 in COM(2020) 592 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0592.

14 Siehe „Final report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) of 6 July 2022“, Seite 10.

15 Siehe Rechtssache C-423/19.

> Zahlungsmittel Bargeld auch nochmal intensiver regeln‘, weil bislang ist dieser Terminus ‚Gesetzliches Zahlungsmittel‘ nicht so ganz viel geregelt.“[16]

2.1.2 Was sagen namhafte Experten und Institutionen?

2.1.2.1 Europäische Zentralbank

Die Europäische Zentralbank nahm im Oktober 2023 Stellung zum Entwurf der EU-Kommission für eine Bargeld-Verordnung. Mit dem Gesetzesvorschlag war sie nicht zufrieden:

> „A new provision should be included in the proposed regulation to clearly indicate that ex ante unilateral exclusions of cash are prohibited.“[17]

Sie forderte also übersetzt: „In den Verordnungsvorschlag sollte eine neue Bestimmung aufgenommen werden, die eindeutig klarstellt, dass der einseitige Ausschluss von Bargeld im Voraus verboten ist.“

2.1.2.2 Bundesbank-Vizepräsident a. D. Prof. Zeitler

Der Jurist und frühere Vizepräsident der Deutschen Bundesbank Prof. Franz-Christoph Zeitler kritisierte im Februar 2025 in einem Beitrag für die „Wirtschaftswoche“, dass die Akzeptanzvorschriften in der Bargeld-Verordnung „weich“ ausgestaltet seien. Denn der Ausschluss von Bargeld mit Schild an der Ladentür bleibe möglich:

> „Da Geschäfte und Gastronomiebetriebe zunehmend in den allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) oder mit ‚No-Cash-Schildern‘ die Nutzung von Bargeld ausschließen, ist es Aufgabe des europäischen Gesetzgebers, die in Artikel 128 der Europäischen Verträge (AEUV) vorgesehene Funktion des Euro-Bargeldes als gesetzliches Zahlungsmittel durch zusätzliche Bestimmungen abzusichern. Dies soll nach öffentlichen Erklärungen durch die von der EU-Kommission geplante Bargeld-Verordnung (…) geschehen. Leider ist damit das Problem noch nicht gelöst.
>
> Erstens ist der Entwurf der Verordnung der EU-Kommission vom Juni 2023 zwar äußerlich umfangreich, aber im entscheidenden Punkt des Anspruchs eines Kunden auf die Verwendung von Bargeld im geschäftlichen Verkehr ‚weich‘ formuliert. Nach Artikel 5 des Entwurfs wäre der Ausschluss von Bargeld, etwa in AGB oder mit ‚No-Cash-Schildern‘ weiterhin möglich. Auch die Geltung des Verordnungsentwurfs für öffentliche Institutionen bedürfte der Klarstellung (…).“[18]

---

16 Dr. Heike Wörlen: Unser Bargeld: Warum wir es lieben sollten. Frankfurt am Main, 14.10.2025. Ab Minute 40 unter https://www.youtube.com/live/U1mFfQv8CQ8?si=BeF-x7uTe2suTyVn&t=2405.

17 Siehe Europäische Zentralbank: Opinion on a proposal for a regulation on the legal tender of euro banknotes and coins. CON/2023/31, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/legal/ecb.leg_con_2023_31.en.pdf.

18 Franz-Christoph Zeitler: „Das Bargeld absichern – jetzt!“, 24.02.2025, https://www.boersen-zeitung.de/konjunktur-politik/das-bargeld-absichern-jetzt.

2.1.2.3 Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz in Österreich

Johannes Rauch, Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz der Republik Österreich, antwortete auf eine Anfrage aus dem Parlament wie folgt:

> „Ziel der Bargeld-Verordnung ist es, Euro-Bargeld weiterhin als ein mit dem Digitalen Euro gleichwertiges gesetzliches Zahlungsmittel zu erhalten (...). Während Artikel 10 des Entwurfes für eine Verordnung zur Einführung des Digitalen Euros ein Verbot des einseitigen Ausschlusses von Zahlungen in Digitalen Euro anordnet, erlaubt Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des Bargeld-Verordnungsentwurfes auch Ausschlüsse in AGB oder durch bloße Aushänge im Geschäftslokal. Dadurch wäre der Status von Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel zumindest im Verhältnis Zahler zu Zahlungsempfänger nicht gleichwertig wie der des Digitalen Euro geschützt.“[19]

2.1.2.4 Verbraucherzentralen

Der Bundesverband der deutschen Verbraucherzentralen (VZBV) fordert eine klare Annahmepflicht für Bargeld an der Ladenkasse und kritisiert indirekt die Ungleichbehandlung des Bargelds in dieser Hinsicht gegenüber dem Digitalen Euro:

> „Die einseitige Ablehnung von Bargeld muss ausgeschlossen sein und durch Behörden in den Mitgliedstaaten sanktioniert werden. Es darf hierbei keine Ungleichbehandlung zwischen Digitalem Euro und Bargeld geben. Der VZBV fordert: Angelehnt an Artikel 10 des Verordnungsvorschlags zum Digitalen Euro sollte die ‚unilateral exclusion‘ zur Klarstellung explizit ausgeschlossen werden.“[20]

2.1.2.5 Mitglieder des Fachausschusses im Europäischen Parlament

Der Währungsausschuss des EU-Parlaments, dem zahlreiche Ökonomen angehören, versuchte, die Bargeld-Verordnung mit Priorität zu behandeln. So wurden im Januar 2024 insgesamt 178 Verbesserungsanträge eingereicht. Mitglieder verschiedener Fraktionen beantragten ein klares Verbot des einseitigen Ausschlusses von Bargeld mit Schild an der Tür, darunter Paul Tang, Jonás Fernández, Aurore Lalucq und Evelyn Regner von der sozialdemokratischen S&D-Fraktion. Mit Antrag Nummer 89 schlugen sie einen ergänzenden Artikel 5a vor:

> „Prohibition of ex ante unilateral exclusions of cash: Payees subject to the obligation to accept euro banknotes and coins shall not use contractual terms that have not been individually negotiated or commercial practices (e.g. ‘no cash’

19 Bundesministerium für Soziales, 15719/AB vom 20.11.2023 zu 16263/J (XXVII. GP), Geschäftszahl: 2023-0.706.503, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/AB/15719/imfname_1594449.pdf.

20 Verbraucherzentrale-Bundesverband: „Bargeld zukunftssicher machen“, 11.08.2023, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2023-08/230810_Stellungnahme_Bargeld_Legislativvorschlag_BMF_final.pdf.

signs) that have the object or the effect of excluding the use of euro banknotes and coins by payers of monetary debts denominated in euro. (…).“[21]

Henrike Hahn von der Grünen-Fraktion schloss sich diesem Vorschlag ebenfalls an.[22] Stefan Berger von der EVP-Fraktion leitete im Währungsausschuss die Beratungen zur Bargeld-Verordnung. Der CDU-Politiker brachte gleich zwei Änderungsanträge ein, die den einseitigen Ausschluss von Bargeld unterbinden würden.[23]

2.1.3 Keine Garantie für wirksame Maßnahmen gegen eine verbreitete Ablehnung von Bargeld

Artikel 12 Bargeld-Verordnung trägt den Eurostaaten auf, ein Sanktionsregime einzuführen, um die Einhaltung des EU-Gesetzes sicherzustellen. Wie unsere Analyse verdeutlicht hat, ist davon auszugehen, dass in Ländern wie Deutschland die Rechtsauffassung bestehen wird, dass der Ausschluss von Bargeld mit Schild an der Tür auch unter der neuen Verordnung legal ist. In der Praxis würden dann Zahlungsempfänger nur mit einer Strafe rechnen müssen, wenn sie überraschend Bargeld ablehnen, also ohne die Kunden vorab darauf hinzuweisen. Dies ist heute beispielsweise in Estland der Fall. Wir verweisen auf unsere Übersichtsrecherche zu Akzeptanzvorschriften quer durch Europa.[24]

Sollte entgegen aller Erwartungen ein Gericht zu der Auslegung kommen, dass die EU-Verordnung den Ausschluss von Bargeld mit Schild an der Tür verbietet, wären zumindest Abmahnungen bargeldloser Händler durch die Verbraucherzentralen denkbar. Für einen wirksamen Schutz der Verbraucherrechte muss aber das Gesetz eine abschreckende Strafe vorsehen. Zudem sollte eine zentrale Beschwerdestelle eingerichtet werden. Diese Behörde hätte Klagen wegen unzureichender Versorgung der Bevölkerung und der Unternehmen mit Bargeld anzunehmen, ebenso aber Hinweise auf die Annahmeverweigerung von Bargeld. In beiden Fällen wäre sie verpflichtet, unmittelbar tätig zu werden und die Nutzbarkeit des Euro in seiner physischem Verkörperung Bargeld sicherzustellen.

Träte die Bargeld-Verordnung unverändert in Kraft, läge alle Hoffnung auf der EU-Kommission. Sie und nicht die gewählten Volksvertreter (!) würde dann gemäß den Artikeln 7 und 9 in einem nachgelagerten Rechtsakt Kriterien festlegen, auf deren Basis die EU-Regierungen zu beobachten und anschließend zu bewerten hätten, ob der Grundsatz der Annahmepflicht nicht „durch eine weitverbreitete Ablehnung der Annahme von

21 Europäisches Parlament/ECON-Ausschuss: „Amendments 26 – 178“ zu 2023/0208(COD), 29.01.2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-AM-758713_EN.pdf .

22 Siehe Antrag Nummer 90.

23 Siehe Anträge 6 und 10 in: „Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the legal tender of euro banknotes and coins“, 11.01.2024, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-758001_EN.pdf.

24 Siehe Fachaufsatz „Akzeptanz-Vorschriften für Bargeld in Europa“, www.Bargelderhalt.info/dok-europa-vergleich.

Bargeld“ unterwandert wird. Dabei bleibt vollkommen unklar, wie weit die Wirtschaft mit der Abschaffung des Bargelds gehen kann, bis das Maß überschritten ist.

Ob die EU-Kommission solch eine Grenze in einem nachgelagerten Rechtsakt überhaupt definiert, bliebe abzuwarten. Sollte ein Mitgliedstaat jedenfalls zu der Auffassung kommen, „dass der Umfang der Annahme von Barzahlungen in seinem Hoheitsgebiet oder in Teilen davon die obligatorische Annahme von Euro-Banknoten und -Münzen untergräbt“, so hätte er gemäß Artikel 7 Absatz 3 Abhilfemaßnahmen festzulegen. Zusammengefasst bekäme der Bürger mit der Bargeld-Verordnung die Katze im Sack. Niemand weiß, wie die EU-Kommission mit folgenden Fragen umgehen wird:

- Wie wird die Kommission dem von ihr betonten Gebot der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen, wenn immer weniger Menschen mit Bargeld bezahlen? Wird sie sich für eine mindestens 90-prozentige Akzeptanz von Bargeld im Einzelhandel einsetzen, solange 40 Prozent der Einkäufe bar beglichen werden? Reicht ihr bereits eine 50-prozentige Akzeptanz, wenn Bargeld nur bei 15 Prozent der Einkäufe genutzt wird?

- In welchen Branchen werden die EU-Regierungen überhaupt die Bargeld-Annahme gemäß den Kriterien der Kommission überwachen müssen? Auch im Nah- und Fernverkehr, in der Automatenwirtschaft, im Hotelgewerbe, in der Gastronomie, in der Eventbranche und Freizeitindustrie? Wie sieht es mit kommunalen Ämtern aus? Absatz 6 der Erwägungsgründe lässt wie besprochen befürchten, dass der Kommission letzten Endes genügen könnte, wenn die Bargeld-Annahme lediglich im Lebensmittelhandel und im Apothekenbereich sichergestellt würde.

- Welche Umstände werden Barzahler in der Praxis auf sich nehmen müssen und wie wird die Kommission das bewerten? Was ist, wenn Kommunen Barzahler zur letzten geöffneten Stadtkasse in einem vier Kilometer entfernten Bezirk schicken und auf den Ämtern nur Kartenbezahlterminals aufstellen? Was ist, wenn Barzahler eine Guthabenkarte erwerben müssen, um in einer Einkaufsstraße bei allen Händlern bezahlen zu können? Genügt es, wenn ein Nahverkehrsbetrieb nur am Hauptbahnhof und an einzelnen U-Bahn-Höfen Fahrscheine gegen Bargeld verkauft? Was ist, wenn Discounter und Baumärkte auf bargeldlose Selbstbedienungskassen setzen und Barzahler erst einen Mitarbeiter herbeiklingeln müssen? Solche Praktiken würden die Nutzung von Bargeld gefährlich zurückdrängen. In der Folge könnte es als unverhältnismäßig angesehen werden, die universelle Bargeld-Akzeptanz staatlich sicherzustellen.

- Welche Kriterien wird die EU-Kommission an den Automatenverkauf anlegen? Bargeldlose Just-walk-out-Filialen (Selbstbedienungsläden ohne Kassenpersonal) sind gerade erst im Kommen. Fahrschein- und Parkscheinautomaten sowie Tankstellenautomaten geben Zugang zu unerlässlichen Waren und

Dienstleistungen. Hier, finden wir, muss die Annahme von Bargeld zwingend stattfinden. Generell sollten beim Automatenverkauf nur für kleine Unternehmen Ausnahmen gelten.

- Was geschieht, wenn Unternehmen die Nutzung von Bargeld durch Rabatte auf andere Zahlungsmittel unterbinden? Solche Rabatte wirken wie eine Gebühr für die Barzahlung. Die Deutsche Bundesbank ermittelte in einer Studie, dass mehr als die Hälfte der Befragten elektronisch anstatt bar bezahlen würde, wenn ihnen bei einem Rechnungsbetrag von 50 Euro ein Nachlass von 50 Cent gewährt würde (das sind 1 Prozent).[25] Auch Rückvergütungsaktionen von Banken zur Belohnung der Geldkartennutzung sollten unterbunden werden.

2.2 Eindeutige Annahmepflicht für den Digitalen Euro

Zur Annahme des Digitalen Euros wären nahezu alle Gewerbetreibende klar verpflichtet. Dies regeln die Artikel 7 bis 9 der Digital-Euro-Verordnung. Eine Ausnahme gilt nur für kleine Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von maximal zwei Millionen Euro – unter der Voraussetzung, dass keine anderen elektronischen Zahlungsmittel angenommen werden. In Anbetracht der Präferenzen der Verbraucher und der schwindenden Zahl von Geldautomaten können es sich jedoch nur noch wenige Unternehmen leisten, Kartenzahlungen abzulehnen.[26]

In Deutschland drängen die Bundesländer darauf, die letzten Gewerbetreibenden, die nur mit Bargeld wirtschaften, auf die Akzeptanz von digitalen Zahlungsmitteln zu verpflichten.[27] In der Regel handelt es sich um kleine Betriebe. Somit ist nicht davon auszugehen, dass die Digitalpflicht nur für größere Unternehmen gelten wird. Es ist folglich damit zu rechnen, dass nahezu alle Gewerbetreibende in Deutschland letztendlich den Digitalen Euro akzeptieren müssen. In anderen EU-Ländern wie Belgien[28] und Italien[29] besteht bereits eine Annahmepflicht für elektronische Zahlungsmittel.

In Artikel 10 Digital-Euro-Verordnung stellt die EU-Kommission klar, dass Praktiken, die dazu führen, dass Kunden den Digitalen Euro generell nicht nutzen können – man denke an das Schild an der Ladentür –, keine Ausnahme von der Annahmepflicht begründen und rechtlich gesehen wirkungslos bleiben. Artikel 6 Absatz 1 trägt den Euroländern auf, für die

25 Deutsche Bundesbank: Kosten von Bargeld und Kartenzahlungen aus Verbrauchersicht. 2024. Seite 41. https://www.bundesbank.de/resource/blob/820852/e1512d7e9107cfd7d30c3b345b9f6480/472B63F073F07130736 6337C94F8C870/kosten-von-bargeld-kartenzahlungen-verbrauchersicht-2024-data.pdf.

26 Sehr empfehlenswert hierzu ist eine Wortmeldung von Christoph Werner, Chef der Drogeriekette DM: https://www.wiwo.de/unternehmen/handel/bargeldloses-bezahlen-europas-irrweg-beim-bargeldlosen-bezahlen/100164470.html.

27 Siehe „Drucksache 474/25“ des Bundesrates vom 17.10.2025 ab Seite 29, https://www.bundesrat.de/drs.html?id=474-25%28B%29.

28 Siehe https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2013022819&table_name=loi#Art.VI.7/4.

29 Siehe https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2022-04-30;36~art18!vig.

zwingende Annahmepflicht mit einem Sanktionsregime zu garantieren. Da die Klarstellung, dass die einseitige Ablehnung des Digitalen Euros regelwidrig ist, einen eigenen Gesetzesartikel darstellt und somit herausgehobene Stellung besitzt, darf man davon ausgehen, dass die Länder solche Praktiken ahnden werden.

Nicht nur hinsichtlich der Zahlungsmittelakzeptanz in der freien Wirtschaft würde der Digitale Euro gegenüber dem Bargeld privilegiert, sollten die Verordnungsvorschläge ohne Änderung in Kraft treten. Für die Annahme von Bargeld durch staatliche Stellen fehlt bislang eine Garantie. Insbesondere mangelt es an Verpflichtungen für Kreditinstitute zur kostenfreien Bereitstellung von Banknoten.[30] Wir verweisen auf unsere tabellarische Übersicht zur Ungleichbehandlung des Bargelds.[31]

30 Siehe Fachaufsatz „13 Punkte zur Verbesserung der EU-Bargeld-Verordnung“, www.Bargelderhalt.info/dok-verbesserung-vo.

31 Siehe Fachaufsatz „Ungleichbehandlung des Bargelds gegenüber dem Digitalen Euro“, www.Bargelderhalt.info/dok-ungleichbehandlung.