



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
vom 18. November 2020¹

Rechtssache C-544/19

**„ECOTEX BULGARIA“ EOOD
gegen**

**Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
Beteiligter:
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad**

(Vorabentscheidungsersuchen des Administrativen sad Blagoevgrad [Verwaltungsgericht Blagoevgrad, Bulgarien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 63 AEUV – Freier Kapital- und Zahlungsverkehr – Richtlinie (EU) 2015/849 – Staat, der kein Mitgliedstaat der Eurozone ist – Nationale Vorschriften, die es verbieten, im Inland Barzahlungen in Höhe eines Betrags zu tätigen, der einem festgesetzten Schwellenwert entspricht oder diesen übersteigt, und verlangen, eine Überweisung oder eine Einzahlung auf ein Zahlungskonto vorzunehmen – Ausschüttung von Dividenden eines Unternehmens an einen Aktionär oder einen Teilhaber in Form einer Barauszahlung, die den in den nationalen Vorschriften festgesetzten Schwellenwert übersteigt – Verhängung einer Verwaltungssanktion strafrechtlicher Natur – Vereinbarkeit der nationalen Vorschriften mit dem Unionsrecht – Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerrückumkehr – Verhältnismäßigkeit“

I. Einleitung

1. Sind nationale Vorschriften mit dem Unionsrecht vereinbar, die es allen natürlichen und juristischen Personen verbieten, im Inland Barzahlungen in Höhe eines Betrags zu tätigen, der einem festgesetzten Schwellenwert entspricht oder diesen übersteigt, und von ihnen bei Strafindrohung verlangen, sich anderer Zahlungsmittel zu bedienen?
2. Dies ist im Wesentlichen die Frage, die das Administrativen sad Blagoevgrad (Verwaltungsgericht Blagoevgrad, Bulgarien) in der vorliegenden Rechtssache aufwirft.
3. Diese Frage ist aktuell, denn der Gerichtshof muss in allernächster Zeit in der Großen Kammer darüber entscheiden, unter welchen Bedingungen und innerhalb welcher Grenzen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten der Eurozone in Ausübung ihrer jeweiligen

¹ Originalsprache: Französisch.

Befugnisse Vorschriften erlassen dürfen, die die Verwendung von Barmitteln, d. h. der von den Zentralbanken herausgegebenen Banknoten und Münzen als Zahlungsmittel, beschränken dürfen².

4. Die vorliegende Rechtssache unterscheidet sich allerdings von den verbundenen Rechtssachen Hessischer Rundfunk (C-422/19 und C-423/19) dadurch, dass die im Ausgangsverfahren anwendbaren nationalen Vorschriften die Republik Bulgarien betreffen, die kein Mitgliedstaat der Eurozone ist. Die Republik Bulgarien hat den Status eines „Mitgliedstaat[s], für [den] eine Ausnahmeregelung gilt“ im Sinne von Art. 139 Abs. 2 AEUV und ist nicht an die unionsrechtlichen Vorschriften gebunden, die die Ausgabe von Zahlungsmitteln und die Verwendung der einheitlichen Währung, namentlich den Status der auf Euro lautenden Banknoten und Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel regeln. Sie gehört jedoch zum Binnenmarkt der Union und ist deshalb verpflichtet, die damit zusammenhängenden Verkehrsfreiheiten zu respektieren.

5. Die dem Gerichtshof vorgelegte Frage ist außerdem in einen Kontext eingebettet, der anschließt an den Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 12. Juni 2018 über Barzahlungsbegrenzungen³ sowie an die Stellungnahmen, die von der Europäischen Zentralbank (EZB)⁴ auf Ersuchen der Finanzminister des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien und des Königreichs der Niederlande dazu abgegeben wurden⁵.

6. In der vorliegenden Rechtssache wird der Gerichtshof ersucht, zu entscheiden, ob Regelungen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vorschriften (im Folgenden auch: die fraglichen bulgarischen Vorschriften) in den Geltungsbereich der Richtlinie (EU) 2015/849⁶ fallen oder ob sie anhand des Art. 63 AEUV zu prüfen sind, der den freien Kapital- und Zahlungsverkehr gewährleistet.

² Es geht um die derzeit beim Gerichtshof anhängigen verbundenen Rechtssachen Hessischer Rundfunk (C-422/19 und C-423/19), die die Vereinbarkeit der deutschen Vorschriften, wonach der Schuldner von Rundfunkbeiträgen diese nur bargeldlos durch Ermächtigung zum Einzug mittels Lastschrift, durch Einzelüberweisung oder per Dauerauftrag entrichten kann, mit dem Unionsrecht betreffen, genauer mit Art. 2 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 AEUV, Art. 128 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank und Art. 10 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro (ABl. 1998, L 139, S. 1).

³ COM(2018) 483 final, im Folgenden: Bericht über Barzahlungsbegrenzungen. In diesem Bericht weist die Kommission darauf hin, dass zahlreiche Mitgliedstaaten, zumeist Mitgliedstaaten der Eurozone, Vorschriften über Barzahlungsbegrenzungen erlassen hätten. Diese Maßnahmen unterschieden sich sowohl im Hinblick auf ihre Form als auch auf ihren Umfang, wobei die Obergrenzen für Barzahlungen zwischen 500 Euro und 15 000 Euro variierten (Nr. 2.2.2 des Berichts). Vgl. insbesondere die Auswirkungsanalyse von Ecorys „Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash“ vom 15. Dezember 2017, abrufbar unter der Internetadresse: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initiative_ecorys_180206.pdf (S. 67), auf die die Kommission Bezug nimmt.

⁴ Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 2 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften (ABl. 1998, L 189, S. 42) verpflichtet, die EZB zu allen Entwürfen für Rechtsvorschriften über Zahlungsmittel anzuhören.

⁵ Vgl. für das Königreich Belgien die Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 30. Mai 2017 zur Beschränkung von Barzahlungen (CON/2017/20), für die Republik Bulgarien die Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 11. Juli 2017 zur Beschränkung von Barzahlungen (CON/2017/27) und schließlich für das Königreich der Niederlande die Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 30. Dezember 2019 zur Beschränkung von Barzahlungen (CON/2019/46).

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

7. Der Gerichtshof wird außerdem um eine Entscheidung darüber ersucht, ob die in diesen Vorschriften vorgesehenen Sanktionen mit dem Unionsrecht vereinbar sind, namentlich mit dem in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Grundrechtecharta) aufgestellten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Strafen und dem ebenfalls in der Charta verankerten Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

8. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich darlegen, weshalb ich der Auffassung bin, dass Regelungen wie die fraglichen bulgarischen Vorschriften nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie 2015/849 fallen. Ich werde meine Beurteilung nicht nur auf die vom Unionsgesetzgeber mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele, sondern auch auf ihre Systematik und ihren Wortlaut stützen. Ich werde dem Gerichtshof somit vorschlagen, die Vereinbarkeit dieser Vorschriften mit dem Unionsrecht, namentlich mit dem in Art. 63 AEUV garantierten freien Kapital- und Zahlungsverkehr zu prüfen.

9. Dazu werde ich ausführen, dass die fraglichen bulgarischen Vorschriften als solche eine Beschränkung dieser Freiheit darstellen, die durch die Notwendigkeit der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung gerechtfertigt werden kann, dass sie dieses Ziel jedoch nur dann wirklich erreichen können, wenn sie mit Maßnahmen zugunsten des Zugangs von besonders schutzbedürftigen Personen zu Bankdienstleistungen und mit Ausnahmeregelungen zugunsten von Personen einhergehen, die sich der vom nationalen Gesetzgeber vorgeschriebenen Zahlungsmittel aus triftigen Gründen nicht bedienen können. Ich werde außerdem begründen, weshalb die in diesen Vorschriften vorgesehenen Sanktionen meines Erachtens eine Maßnahme darstellen, die gegen den in Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Richtlinie 2015/849

10. Nach Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 ist Ziel dieser Richtlinie die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

11. Nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e dieser Richtlinie gilt diese für „andere Personen, die mit Gütern handeln, soweit sie Zahlungen in Höhe von 10 000 [Euro] oder mehr in bar tätigen oder entgegennehmen, unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird“.

12. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie lautet:

„Die Mitgliedstaaten sorgen in Übereinstimmung mit dem risikobasierten Ansatz dafür, dass der Geltungsbereich dieser Richtlinie ganz oder teilweise auf Berufe und Unternehmenskategorien ausgedehnt wird, die zwar keine Verpflichteten im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 sind, jedoch Tätigkeiten ausüben, bei denen es besonders wahrscheinlich ist, dass diese für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung genutzt werden.“

13. In Art. 5 der Richtlinie 2015/849 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten können zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in den Grenzen des Unionsrechts strengere Vorschriften auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen oder beibehalten.“

B. Bulgarisches Recht

1. Das ZOPB

14. Nach Art. 1 des *Zakon za ogranichavane na plashtanyata v broy* (Gesetz über die Beschränkung von Barzahlungen)⁷ regelt dieses Gesetz die Beschränkungen von Barzahlungen im bulgarischen Hoheitsgebiet⁸.

15. Art. 3 des ZOPB bestimmt vorbehaltlich der ausdrücklich in Art. 2 des ZOPB aufgeführten Ausnahmen:

„(1) Zahlungen im Inland müssen ausschließlich per Überweisung oder per Einzahlung auf ein Zahlungskonto erfolgen, wenn sie

1. ... in Höhe von 10 000 [bulgarische Lewa (BGN)] [5 113 Euro] oder mehr getätigt werden;
 2. ... in Höhe von weniger als 10 000 BGN [5 113 Euro] getätigt werden und einen Teil einer vertraglichen Geldleistung bilden, deren Wert 10 000 BGN [5 113 Euro] oder mehr beträgt.
- (2) Abs. 1 gilt auch für Zahlungen in ausländischen Devisen in Höhe von umgerechnet 10 000 BGN [5 113 Euro] oder mehr. Die Umrechnung in BGN wird am Tag der Zahlung zum Kurs der *Balgarska narodna banka* [bulgarische Nationalbank] vorgenommen.“

16. Art. 5 des ZOPB lautet:

„(1) Wer Art. 3 zuwiderhandelt oder eine Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmung gestattet, hat, wenn es sich um eine natürliche Person handelt, eine Geldbuße von 25 % des Gesamtbetrags der getätigten Zahlung und wenn es sich um eine juristische Person handelt, eine Geldstrafe von 50 % des Gesamtbetrags der getätigten Zahlung zu entrichten.

(2) Im Fall der Wiederholung der in Art. 1 genannten Zuwiderhandlung betragen die Geldbuße 50 % des Betrags der getätigten Zahlung und die Geldstrafe 100 % der getätigten Zahlung.“

17. In Art. 6 des ZOPB heißt es:

„(1) Die Rechtsakte, durch die Zuwiderhandlungen gegen dieses Gesetz festgestellt werden, werden von den Behörden der *Natsionalna agentsia za prihodite* [Nationale Agentur für Einnahmen] erlassen. Die Entscheidungen über die Verhängung der Verwaltungssanktionen

⁷ DV Nr. 16 vom 22. Februar 2011, im Folgenden: ZOPB.

⁸ Vgl. ebenfalls die Anweisungen des *Ministerstvo na finansite* (bulgarisches Finanzministerium) vom 4. April 2011 betreffend die Anwendung des ZOPB (im Folgenden: Anweisungen betreffend die Anwendung des ZOPB), abrufbar unter folgender Internetadresse: <https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF>.

werden vom geschäftsführenden Direktor der Nationalen Agentur für Einnahmen oder von den von ihm bevollmächtigten Beamten erlassen.

(2) Das zakon za administrativnite narushenia i nakazania [Gesetz über die Zuwiderhandlungen und Verwaltungssanktionen⁹] regelt die Festlegung der Entscheidungen über die Verhängung der Verwaltungssanktionen, ihren Erlass, die dagegen gegebenen Rechtsbehelfe sowie ihre Vollstreckung.“

2. Das ZANN

18. Art. 27 des ZANN bestimmt:

„(1) Die Verwaltungssanktion wird gemäß den Bestimmungen dieses Gesetzes in den Grenzen der für die Zuwiderhandlung vorgesehenen Sanktion festgesetzt.

(2) Bei der Festsetzung der Sanktion werden die Schwere und die Gründe der Zuwiderhandlung sowie andere mildernde und erschwerende Umstände sowie die Vermögensverhältnisse des Täters berücksichtigt.

(3) Mildernde Umstände führen zu einer leichteren Strafe, und erschwerende Umstände führen zu einer schwereren Strafe.

...

(5) Unzulässig ist ... die Festsetzung einer Sanktion, die niedriger ist als der für Sanktionen vorgesehene Mindestbetrag, der in der Geldbuße und dem zeitlich begrenzten Verbot der Ausübung eines bestimmten Berufes oder einer bestimmten Tätigkeit besteht.“

19. Nach Art. 28 Buchst. a des ZANN kann die für die Sanktionen zuständige Behörde bei geringfügigen Zuwiderhandlungen gegen Verwaltungsvorschriften von der Verhängung einer Sanktion absehen, jedoch den Zuwiderhandelnden mündlich oder schriftlich darauf hinweisen, dass im Fall der Wiederholung der Zuwiderhandlung eine Verwaltungssanktion gegen ihn verhängt wird.

20. Gemäß Art. 63 Abs. 1 des ZANN entscheidet der Rayonen sad (Bezirksgericht Bulgarien) durch einen Einzelrichter über die Begründetheit der Rechtssache und erlässt ein Urteil, durch das sowohl die Entscheidung, durch die eine Verwaltungssanktion verhängt wurde, als auch das elektronische Protokoll bestätigt, abgeändert oder für nichtig erklärt werden können. Das Urteil kann aus den im nakazatelnoprotsesualen kodeks (Strafprozessordnung) aufgeführten Gründen und nach den in Kapitel 12 des administrativnoprotsesualen kodeks (Verwaltungsverfahrensgesetz) vorgesehenen Modalitäten mit der Kassationsbeschwerde beim Administrativen sad (Verwaltungsgericht, Bulgarien) angefochten werden.

⁹ DV Nr. 92 vom 28. November 1969, im Folgenden: ZANN.

III. Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

21. „ECOTEX BULGARIA“ EOOD¹⁰ ist ein Einzelunternehmen bulgarischen Rechts, dessen Kapital von dem griechischen Staatsangehörigen KS gehalten wird. In der Generalversammlung von Ecotex vom 14. März 2018 wurde beschlossen, Dividende in Höhe von 100 000 BGN (51 130 Euro) an KS auszuschütten. Diese wurden mittels einer Auszahlungsgenehmigung in bar ausgezahlt.

A. Das gegen Ecotex eingeleitete Verwaltungsverfahren

22. Aufgrund einer am 8. Dezember 2017 von der für Einnahmen zuständigen Dienststelle der Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite Sofia (Regionaldirektion Sofia der Nationalen Agentur für Einnahmen) veranlassten Inspektion wurde festgestellt, dass die finanziellen Transaktionen mit den Kunden des Unternehmens, hauptsächlich aus Griechenland und Zypern, über eine Bank vorgenommen worden waren. Ferner wurde festgestellt, dass aufgrund der Entscheidung vom 14. März 2018 in der Zeit vom 14. bis 22. März 2018 der Betrag von 95 000 BGN (ungefähr 48 573,50 Euro) in bar an KS ausgezahlt worden war, und zwar mittels neun Auszahlungsgenehmigungen für Barzahlungen in Höhe von jeweils 10 000 BGN (5 113 Euro) und einer Auszahlungsgenehmigung für einen Betrag von 5 000 BGN (2 556,50 Euro). Die Regionaldirektion Sofia der Nationalen Agentur für Einnahmen, Büro Blagoevgrad, kündigte am 5. Juni 2018 die Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens an und erließ am 26. Juni 2018 einen Rechtsakt, durch den die Begehung einer Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften des ZOPB festgestellt wurde.

23. Am 10. Juli 2018 legte Ecotex Widerspruch gegen diesen Rechtsakt ein, den sie damit begründete, dass die Zuwiderhandlung als geringfügig im Sinne des Art. 28 des ZANN anzusehen sei, da die am 14. März 2018 erfolgte Zahlung in Höhe von 10 000 BGN (5 113 Euro) die im ZOPB vorgesehene Barzahlungsbeschränkung nur um 0,01 BGN (ungefähr 0,005 Euro) übersteige.

24. Am 3. September 2018 verhängte der Stellvertretende Direktor der Regionaldirektion Sofia der Nationalen Agentur für Einnahmen gegen Ecotex gemäß Art. 5 Abs. 1 des ZOPB eine Geldbuße für jede der festgestellten Zuwiderhandlungen. Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass jede der Zahlungen von 10 000 BGN (5 113 Euro) als „Zuwiderhandlung“ angesehen wurde, so dass neun Verwaltungssanktionen verhängt wurden. Den bulgarischen Vorschriften entsprechend betrug jede Sanktion 5 000 BGN (2 556,50 Euro), d. h. 50 % des bar ausgezahlten Betrags.

25. Ecotex focht die Entscheidung des Stellvertretenden Direktors der Regionaldirektion Sofia der Nationalen Agentur für Einnahmen beim Rayonen sad Petrich (Bezirksgericht Pétritch, Bulgarien) an, das die Entscheidung bestätigte. Ecotex erhob Kassationsbeschwerde beim vorlegenden Gericht.

¹⁰ Im Folgenden: Ecotex.

B. Die beim vorlegenden Gericht erhobene Klage

26. Vor dem vorlegenden Gericht machte Ecotex erneut geltend, die Sanktion von 50 % des bar ausgezahlten Gesamtbetrags sei aufgrund der Geringfügigkeit der Zuwiderhandlung unverhältnismäßig; außerdem stelle das Recht auf einen Anteil am Gewinn der Gesellschaft keine Transaktion und keinen Vertrag dar und falle somit nicht unter den Begriff der Zahlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des ZOPB.

27. Die Regionaldirektion Sofia der Nationalen Agentur für Einnahmen trug ihrerseits vor, der Begriff der Zahlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des ZOPB sei dahin zu verstehen, dass er ausnahmslos jede Zahlung und jedes Finanzgeschäft unabhängig von ihrer Art umfasse.

28. Das vorlegende Gericht hat vorab darauf hingewiesen, dass die Richtlinie 2005/60/EG¹¹, die mit Wirkung vom 26. Juni 2017 durch die Richtlinie 2015/849¹² aufgehoben wurde, durch das ZOPB in das innerstaatliche Recht umgesetzt worden sei. Deshalb sei Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des ZOPB anhand des Art. 63 AEUV und der anwendbaren Bestimmungen der Richtlinie 2015/849 auszulegen

29. Erstens umfasse der Begriff „Kapitalverkehr“ auch die Entgegennahme von Erträgen aus Aktien und Anteilen an Handelsgesellschaften. Deshalb stelle sich die Frage, ob Art. 63 AEUV, der u. a. Maßnahmen verbiete, die geeignet seien, nicht in einem Mitgliedstaat ansässige Personen davon abzuhalten, Investitionen in diesem Staat vorzunehmen oder aufrechtzuerhalten, einer Vorschrift wie Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des ZOPB, der Barzahlungen beschränke, entgegenstehe.

30. Zweitens sei fraglich, ob die in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des ZOPB enthaltene Barzahlungsbeschränkung in den materiellen Geltungsbereich der Richtlinie 2015/849 falle und ob die Mitgliedstaaten gegebenenfalls befugt seien, einen niedrigeren Schwellenwert als 10 000 Euro für Barzahlungen festzusetzen.

31. Drittens wirft das vorlegende Gericht die Frage auf, ob die Modalitäten der Festsetzung der für Verstöße gegen die Barzahlungsbeschränkungen vorgesehenen Geldbuße einerseits und der gerichtlichen Kontrolle einer eine Verurteilung aussprechenden Entscheidung andererseits nicht gegen den in der Grundrechtecharta aufgestellten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Strafen und das ebenfalls in der Charta verankerte Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen, verstießen.

¹¹ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (ABl. 2005, L 309, S. 15) in der Fassung der Richtlinie 2010/78/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 (ABl. 2010, L 331, S. 120).

¹² Vgl. Art. 66 der Richtlinie 2015/849.

C. Die Vorlagefragen

32. Aufgrund dieser Erwägungen hat der Administrativen sad Blagoevgrad (Verwaltungsgericht Blagoevgrad) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zu Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 63 AEUV dahin auszulegen, dass er nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, wonach Zahlungen im Inland in Höhe von 10 000 BGN (5 113 Euro) oder mehr nur per Überweisung oder per Einzahlung auf ein Zahlungskonto getätigt werden dürfen, und die die Auszahlung in bar von Dividenden aus nicht ausgeschütteten Gewinnen in Höhe 10 000 BGN (5 113 Euro) oder mehr beschränken? Sofern Art. 63 AEUV diesen Vorschriften nicht entgegensteht: Ist eine solche Beschränkung durch die Ziele der Richtlinie 2015/849 gerechtfertigt?
2. Ist Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 in Verbindung mit dem sechsten Erwägungsgrund und den Art. 4 und 5 dieser Richtlinie dahin auszulegen, dass er allgemeinen nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, wonach Zahlungen im Inland in Höhe von 10 000 BGN (5 113 Euro) oder mehr nur per Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto getätigt werden dürfen, unabhängig von dem Verpflichteten und dem Grund der Barzahlung, so dass diese Vorschriften unterschiedslos auf alle Barzahlungen zwischen natürlichen und juristischen Personen anwendbar sind?
 - a) Bei Bejahung dieser Frage: Gestattet es Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e der Richtlinie 2015/849 in Verbindung mit dem sechsten Erwägungsgrund und den Art. 4 und 5 dieser Richtlinie den Mitgliedstaaten, zusätzliche allgemeine Beschränkungen in nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen vorzusehen, wonach Barzahlungen im Inland in Höhe von 10 000 BGN [5 113 Euro] oder mehr nur per Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto getätigt werden dürfen, wenn die Barzahlung „nicht ausgeschüttete Gewinne“ (Dividende) betrifft?
 - b) Bei Bejahung dieser Frage: Gestattet es Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e der Richtlinie 2015/849 in Verbindung mit dem sechsten Erwägungsgrund und dem Art. 5 dieser Richtlinie den Mitgliedstaaten, Barzahlungsbeschränkungen in nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen vorzusehen, wonach Zahlungen im Inland in Höhe von 10 000 BGN [5 113 Euro] oder mehr nur per Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto getätigt werden dürfen, wenn der Schwellenwert für diese Zahlungen niedriger als 10 000 Euro ist?
3. a) Sind Art. 58 Abs. 1 und Art. 60 Abs. 4 der Richtlinie 2015/849 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta dahin auszulegen, dass sie nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, die bei Zuwiderhandlungen gegen die Barzahlungsbeschränkungen Verwaltungssanktionen in Höhe eines festen Betrags vorsehen und keine differenzierende Bemessung unter Berücksichtigung der maßgeblichen Umstände des konkreten Falles zulassen?
 - b) Falls die Antwort dahin geht, dass Art. 58 Abs. 1 und Art. 60 Abs. 4 der Richtlinie 2015/849 in Verbindung mit Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen, die den Betrag von Verwaltungssanktionen wegen Zuwiderhandlungen gegen die Barzahlungsbeschränkungen festsetzen, nicht entgegenstehen, sind dann Art. 58 und Art. 60 Abs. 4 der Richtlinie 2015/849 unter

Berücksichtigung des Effektivitätsgrundsatzes und des in Art. 47 der Grundrechtecharta verankerten Rechts, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen, dahin auszulegen, dass sie nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, die die gerichtliche Kontrolle dadurch beschränken, dass sie es dem mit einer Klage gegen die verhängte Sanktion befassten Gericht nicht ermöglichen, deren Höhe unter Berücksichtigung der maßgeblichen Umstände des konkreten Falls unterhalb des vorgesehenen Mindestbetrags festzusetzen?

33. Die bulgarische, die tschechische, die spanische, die italienische und die ungarische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

34. Im Einvernehmen mit dem Berichterstatter sind gemäß Art. 62 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs Fragen an die bulgarische Regierung gerichtet worden, und das vorliegende Gericht ist gemäß Art. 101 Abs. 1 der Verfahrensordnung um Klarstellung ersucht worden. Die bulgarische Regierung und das vorliegende Gericht haben fristgemäß schriftlich geantwortet.

IV. Untersuchung

35. Vor der Untersuchung der Vorlagefragen halte ich eine Vorbemerkung betreffend die Reihenfolge der Prüfung dieser Fragen für angezeigt.

36. Die erste und die zweite Frage betreffen die Vereinbarkeit von nationalen Vorschriften, die wie die bulgarischen eine allgemeine Beschränkung für Barzahlungen im Inland einschließlich der Ausschüttung von Dividenden vorsehen, mit den Bestimmungen des EUV über den freien Kapital- und Zahlungsverkehr und mit Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 in Verbindung mit ihrem sechsten Erwägungsgrund und ihren Art. 4 und 5.

37. Ich weise darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung jede nationale Regelung in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, anhand der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme und nicht anhand der Bestimmungen des Primärrechts zu beurteilen ist¹³.

38. Deshalb werde ich die erste und die zweite Vorlagefrage in umgekehrter Reihenfolge prüfen.

39. Ich werde zuerst die zweite Frage daraufhin untersuchen, ob die fraglichen bulgarischen Vorschriften tatsächlich zu dem durch die Richtlinie 2015/849 harmonisierten Bereich gehören. Aus den Gründen, die ich sogleich darlegen werde, ist dies nicht der Fall, und diese Vorschriften fallen meines Erachtens nicht unter diese Richtlinie.

40. Sodann werde ich zweitens die erste und die dritte Frage prüfen, die das vorliegende Gericht allein unter dem Gesichtspunkt des Primärrechts und der Grundrechte stellt.

41. Mit seiner ersten Frage ersucht das vorliegende Gericht den Gerichtshof, die Vereinbarkeit der fraglichen bulgarischen Vorschriften mit den in Art. 63 AEUV enthaltenen Bestimmungen über den freien Kapital- und Zahlungsverkehr zu prüfen. Da diese Vorschriften aus Gründen, die ich erläutern werde, eine Beschränkung dieser Freiheiten darstellen, werde ich bestimmen, ob sie durch einen legitimen Grund gerechtfertigt werden können und gegebenenfalls geeignet sind, die Erreichung der mit ihnen verfolgten Ziele zu gewährleisten, und ob sie verhältnismäßig sind. In

¹³ Vgl. Urteil vom 18. September 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

diesem Zusammenhang werde ich das Problem behandeln, das in der dritten Vorlagefrage aufgeworfen worden ist, die dahin geht, ob Art. 47 der Grundrechtecharta, der das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen, gewährleistet, und Art. 49 Abs. 3 der Charta, der den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Strafen aufstellt, Sanktionen wie den in Art. 5 des ZOPB vorgesehenen entgegenstehen, da diese Vorschrift es weder der für die Bestrafung von Zuwiderhandlungen zuständigen innerstaatlichen Behörde (erster Teil der Frage, Buchst. a) noch dem mit der Klage gegen die von dieser Behörde erlassene Entscheidung befassen nationalen Gericht (zweiter Teil der Frage, Buchst. b) ermöglicht, die Geldbuße individuell zu bemessen.

A. Prüfung der fraglichen bulgarischen Vorschriften anhand der Richtlinie 2015/849

42. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob ein Mitgliedstaat unter Beachtung des Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e der Richtlinie 2015/849 in Verbindung mit ihrem sechsten Erwägungsgrund und ihren Art. 4 und 5 es allen Privatpersonen und Unternehmen verbieten darf, im Inland Zahlungen eines Betrags, der einem festgesetzten Schwellenwert entspricht oder diesen übersteigt, in bar zu tätigen, und von ihnen verlangen kann, die Zahlung per Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto zu tätigen.

43. Das vorlegende Gericht befragt den Gerichtshof, da die Richtlinie 2015/849 nach ihrem Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e auf Zahlungen in Höhe von 10 000 Euro oder mehr anwendbar ist, die Personen, die mit Gütern handeln, in bar tätigen oder entgegennehmen. Sie bestimmt ferner in Art. 4, dass die Mitgliedstaaten diesen Geltungsbereich auf Berufe und Unternehmenskategorien ausdehnen können, die Tätigkeiten ausüben, bei denen es wahrscheinlich ist, dass diese für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung genutzt werden. Schließlich bestimmt sie in Art. 5, dass die Mitgliedstaaten zur Verhinderung dieser kriminellen Tätigkeiten strengere Vorschriften auf dem unter die Richtlinie fallenden Gebiet erlassen können. Im Übrigen heißt es im sechsten Erwägungsgrund dieser Richtlinie: „Die Mitgliedstaaten sollten niedrigere Schwellenwerte, zusätzliche generelle Barzahlungsbeschränkungen und weitere strengere Vorschriften erlassen können.“

44. Die vom Gerichtshof zu beantwortende Frage geht somit dahin, ob die fraglichen bulgarischen Vorschriften unter eine dieser Bestimmungen fallen.

45. Ich glaube dies nicht, wobei ich Bezug nehme auf die Ziele, die der Unionsgesetzgeber mit der Richtlinie 2015/849 verfolgt, ihre Systematik und den Wortlaut ihrer Art. 2, 4 und 5, auf die das vorlegende Gericht verweist.

46. Was zuerst die Ziele der Richtlinie 2015/849 angeht, so bezweckt diese, dem Risiko für die Integrität, das ordnungsgemäße Funktionieren, das Ansehen und die Stabilität des Finanzsystems entgegenzuwirken, das sich aus der Nutzung dieses Systems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ergibt¹⁴. Zu diesem Zweck harmonisiert die Richtlinie die Sorgfaltspflichten und die Kontrollmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten für die Berufsgruppen ergreifen müssen, bei denen das größte Risiko für die Manipulation von Erträgen schwerer Straftaten und die Sammlung von Geldern und Vermögenswerten für terroristische Zwecke besteht. Auch Steuerstraftaten im Zusammenhang mit direkten und indirekten Steuern gehören zu den kriminellen Tätigkeiten, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen¹⁵, allerdings nur

¹⁴ Art. 1 und fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2015/849.

¹⁵ Die kriminellen Tätigkeiten werden in Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2015/849 definiert.

dann, wenn sie mit einer Freiheitsstrafe oder einer die Freiheit beschränkenden Maßregel der Sicherung und Besserung belegt werden können¹⁶. Somit will der Unionsgesetzgeber Zuwiderhandlungen gegen die Steuervorschriften verhindern, die sehr viel schwerer wiegen als der Verstoß gegen eine Barzahlungsbeschränkung.

47. Die fraglichen bulgarischen Vorschriften bezwecken die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung dadurch, dass sie verlangen, Zahlungen in Höhe von 10 000 BGN (5 113 Euro) oder mehr nicht in bar, sondern per Überweisung oder per Einzahlung auf ein Zahlungskonto zu tätigen, so dass die Rückverfolgbarkeit von Finanztransaktionen sichergestellt wird. Wie die bulgarische Regierung in ihren Erklärungen ausgeführt hat, besteht der Zweck des ZOPB dem der Begründung des Entwurfs dieses Gesetzes zufolge darin, die Schattenwirtschaft und insbesondere die Fälle einzuschränken, in denen Geldströme nicht in Buchhaltungsbelegen festgehalten seien und somit weder den Steuern noch den Sozialabgaben unterlägen. Insoweit weist die Regierung darauf hin, dass das ZOPB keine Maßnahme zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung enthalte. Es sei keine Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2015/849 und nehme nicht auf sie Bezug. Diese Richtlinie sei vielmehr durch das Zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (Gesetz über Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche)¹⁷ und durch das Zakon za merkite sreshtu finantsiraneto na terorizma (Gesetz über Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung)¹⁸ in das bulgarische Recht umgesetzt worden.

48. Das Ziel, das der Unionsgesetzgeber mit der Richtlinie 2015/849 verfolgt, unterscheidet sich somit deutlich von dem Ziel, das der bulgarische Gesetzgeber mit dem ZOPB verfolgt.

49. Was zweitens die Systematik der Richtlinie 2015/849 betrifft, so enthält sie Maßnahmen, die sich unter Berücksichtigung des damit verfolgten Ziels durch ihre Art und durch ihre Adressaten von den durch die fraglichen bulgarischen Vorschriften getroffenen Maßnahmen unterscheiden.

50. Die durch diese Richtlinie getroffenen Maßnahmen beruhen auf einem risikobasierten Ansatz, der auf die Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung abstellt¹⁹.

51. Ihrer Art nach bestehen diese Maßnahmen in Verpflichtungen zu Sorgfalt, Kontrolle, Information, Meldung und Aufbewahrung der Dokumente, deren Inhalt und Umfang in den Kapiteln II bis V der Richtlinie 2015/849 genau aufgeführt sind²⁰.

52. Dagegen beschränkt sich das ZOPB darauf, die Verwendung der Zahlungsmittel durch natürliche und juristische Personen im Inland zu regeln. Keine der in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen verlangt von den Mitgliedstaaten, die Verwendung der Zahlungsmittel in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken. Zwar können die Mitgliedstaaten nach Art. 5 der Richtlinie „zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ...

¹⁶ Vgl. Art. 3 Abs. 4 Buchst. f und elfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2015/849.

¹⁷ DV Nr. 27 vom 27. März 2018.

¹⁸ DV Nr. 16 vom 18. Februar 2003.

¹⁹ Vgl. Erwägungsgründe 23 und 30 sowie Art. 1 der Richtlinie 2015/849.

²⁰ So müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten die Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung identifizieren, bewerten und verstehen, um sie zu mildern, und gegebenenfalls die Erträge aus Straftaten einfrieren, beschlagnahmen und konfiszieren. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten von den Kreditinstituten erstens verlangen, aufgrund ihrer Risikobewertung Sorgfaltspflichten gegenüber ihren Kunden anzuwenden (Kapitel II), zweitens, Auskünfte über die tatsächlichen Begünstigten von Transaktionen zu erteilen (Kapitel III) und drittens, verdächtige finanzielle Transaktionen einer zentralen Meldestelle anzuzeigen, die die Mitgliedstaaten einzurichten haben (Kapitel IV). Um die Erfüllung dieser Verpflichtungen sicherzustellen, verleiht der Unionsgesetzgeber den zuständigen nationalen Stellen verstärkte Aufsichts- und Kontrollbefugnisse gegenüber den Kreditinstituten. Im Übrigen sind die Mitgliedstaaten gehalten, für den Fall der Verletzung dieser Verpflichtungen Sanktionen vorzusehen.

strengere Vorschriften ... erlassen oder beibehalten“, dies allerdings, wie der Unionsgesetzgeber in diesem Artikel ausdrücklich bestimmt hat, unter der Voraussetzung, dass diese Vorschriften „auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet“ ergehen und sich „in den Grenzen des Unionsrechts“ halten. Aus den dargelegten Gründen gehören die hier in Rede stehenden Vorschriften, die zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung eine allgemeine Barzahlungsbeschränkung im Inland vorsehen, nicht zu dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet.

53. Was den persönlichen Geltungsbereich der beiden Regelungen angeht, sind die fraglichen bulgarischen Vorschriften auf alle natürlichen und juristischen Personen anwendbar, unabhängig von der Qualität, in der sie eine Zahlung tätigen, und dem Vorliegen und gegebenenfalls der Art der Transaktion, in deren Rahmen sie erfolgt.

54. Die in der Richtlinie 2015/849 aufgestellten Verpflichtungen zu Sorgfalt, Kontrolle, Information, Meldung und Aufbewahrung von Dokumenten richten sich an einen begrenzten Kreis von Verpflichteten, die aufgrund des Ausmaßes, in dem sie den Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ausgesetzt sind, oder aufgrund des Grades der Missbrauchsanfälligkeit ihrer Transaktionen identifiziert werden können. Zwar trifft es zu, dass zu diesem Kreis nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e dieser Richtlinie andere Personen gehören, „die mit Gütern handeln, soweit sie Zahlungen in Höhe von 10 000 Euro oder mehr in bar tätigen oder entgegennehmen“. Auch hat der Unionsgesetzgeber im sechsten Erwägungsgrund ausgeführt: „Die Mitgliedstaaten sollten niedrigere Schwellenwerte, zusätzliche generelle Barzahlungsbeschränkungen und weitere strengere Vorschriften erlassen können.“ Diese Formulierung bewirkt jedoch nicht, dass Regelungen wie die fraglichen bulgarischen Vorschriften in den Geltungsbereich der Richtlinie 2015/849 fallen, schon weil sie zum einen ungenau ist und zum anderen in den Erwägungsgründen einer Richtlinie enthaltene Bestimmungen nicht rechtsverbindlich sind.

55. Und obwohl der Unionsgesetzgeber es den Mitgliedstaaten in Art. 4 der Richtlinie 2015/849 gestattet, deren Geltungsbereich auszudehnen, gilt dies, worauf ausdrücklich hingewiesen wird, doch nur insoweit, als dies in Übereinstimmung mit dem risikobasierten Ansatz erfolgt und Personen und Unternehmenskategorien betrifft, die „Tätigkeiten ausüben, bei denen es besonders wahrscheinlich ist, dass diese für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung genutzt werden“. Anders ausgedrückt ermöglicht diese Bestimmung es einem Mitgliedstaat, aufgrund einer Risikobewertung, die er nach Art. 7 der Richtlinie selbst vornehmen kann, für eine weitere Unternehmenskategorie Sorgfalts- und Kontrollpflichten vorzusehen; sie ist jedoch meines Erachtens keine geeignete Grundlage für Bestimmungen wie die fraglichen bulgarischen Vorschriften, die für alle natürlichen und juristischen Personen die Verwendung von Zahlungsmittel im Inland regeln, um Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zu bekämpfen.

56. Nationale Bestimmungen wie die fraglichen bulgarischen Vorschriften, die es mit dem Ziel, Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zu bekämpfen, natürlichen und juristischen Personen verbieten, im Inland Barzahlungen zu tätigen, deren Höhe einen Schwellenwert erreicht oder übersteigt, und von ihnen verlangen, dass sie eine Überweisung oder eine Zahlung auf ein Zahlkonto vornehmen, fallen deshalb meines Erachtens nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie 2015/849.

57. Da es derzeit im Unionsrecht keine gesetzlichen Vorschriften darüber gibt, unter welchen Bedingungen und nach welchen Modalitäten die nicht zur Eurozone gehörenden Mitgliedstaaten wie die Republik Bulgarien Barzahlungen in ihrem Hoheitsgebiet beschränken können²¹, sind die fraglichen bulgarischen Vorschriften allein anhand des Primärrechts und namentlich der Vorschriften über die Verkehrsfreiheiten zu prüfen.

B. Prüfung der fraglichen bulgarischen Vorschriften anhand des Art. 63 AEUV

58. Die erste Vorlagefrage geht dahin, ob Art. 63 AEUV so auszulegen ist, dass er Vorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, die es verbieten, im Inland Barzahlungen zu tätigen, deren Betrag einen Schwellenwert erreicht oder übersteigt, und verlangen, insoweit eine Überweisung oder eine Zahlung auf ein Zahlkonto vorzunehmen, auch wenn es sich um die Ausschüttung von Dividenden einer Gesellschaft handelt.

59. Mangels gemeinschaftlicher oder harmonisierter Regeln steht es nicht zur Eurozone gehörenden Mitgliedstaaten wie der Republik Bulgarien frei, Barzahlungen im Inland zu beschränken. Sie sind jedoch wie alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die Regeln des Binnenmarkts, insbesondere die Vertragsvorschriften über die Verkehrsfreiheiten zu beachten²².

60. In Anbetracht des Ausgangsverfahrens ist die Vereinbarkeit der fraglichen bulgarischen Vorschriften mit dem Unionsrecht im Hinblick auf die unmittelbar beschränkte Verkehrsfreiheit zu beurteilen²³.

61. Im vorliegenden Fall wandten die zuständigen nationalen Behörden die betreffenden Vorschriften auf die Ausschüttung von Dividenden an, bei denen es sich um Kapitalerträge handelt, die nach ständiger Rechtsprechung anhand der Vorschriften über den freien Kapitalverkehr zu beurteilen sind²⁴. Folglich schlage ich dem Gerichtshof vor, seine Untersuchung anhand der in Art. 63 AEUV enthaltenen Vorschriften über den freien Kapital- und Zahlungsverkehr vorzunehmen.

62. Entsprechend dem Ersuchen des vorlegenden Gerichts ist somit zu untersuchen, ob die fraglichen Vorschriften eine Beschränkung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs im Sinne des Art. 63 AEUV darstellen und bejahendenfalls, ob diese Beschränkung gerechtfertigt werden kann.

1. Zum Vorliegenden einer Beschränkung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs

63. Nach Art. 63 AEUV sind alle Beschränkungen des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

64. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift setzt ihre Verletzung sowohl das Vorliegen von Kapital und Zahlungen, die ein grenzüberschreitendes Element aufweisen, als auch deren Beschränkung voraus.

²¹ Vgl. den Bericht über Barzahlungsbeschränkungen (Nr. 2.2.1).

²² Vgl. entsprechend Urteil vom 22. November 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²³ Vgl. Urteil vom 7. September 2017, Eqiom und Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²⁴ Vgl. dazu Urteil vom 6. Juni 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, Rn. 26 ff.), in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass ein solcher Vorgang untrennbar mit einer Kapitalbewegung verbunden ist.

65. In erster Linie bin ich der Meinung, dass die fraglichen bulgarischen Vorschriften Kapital und Zahlungen, die ein grenzüberschreitendes Element aufweisen, betreffen können, und zwar aufgrund ihres allgemeinen Charakters.

66. Zwar beschränken diese Vorschriften, worauf die bulgarische und die tschechische Regierung in ihren Erklärungen hingewiesen haben, lediglich die Arten der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats getätigten Zahlungen. Sie sind jedoch auf alle natürlichen und juristischen Personen anwendbar, die eine Zahlung in diesem Hoheitsgebiet vornehmen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Wohnsitz bzw. Geschäftssitz oder der Qualität, in der sie tätig werden. Folglich sind diese Vorschriften auch dann anwendbar, wenn die Zahlung z. B. im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung von oder zugunsten einer natürlichen oder juristischen Person getätigt wird, die ihren Wohnsitz oder Geschäftssitz in einem anderen Mitgliedstaat als Bulgarien hat.

67. Ferner betrifft Art. 3 des ZOPB sowohl die Zahlungen in bulgarischen Lewa als auch in ausländischen Devisen und ist unabhängig von der Art der Transaktion, mit der die Zahlung verbunden ist, anwendbar²⁵. So wurde diese Vorschrift gemäß den Anweisungen zur Anwendung des ZOPB²⁶ z. B. auf die Ausschüttung von Dividenden einer rechtmäßig im nationalen Hoheitsgebiet ansässigen Gesellschaft an ihren einzigen Teilhaber angewandt, der die griechische Staatsangehörigkeit besaß. Meines Erachtens lässt sich allerdings nicht ernsthaft bestreiten, dass die Ausschüttung von Dividenden einer in Bulgarien ansässigen Gesellschaft an einen Teilhaber, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist, im Wege der Barzahlung einen Kapitalverkehr und eine Zahlung darstellt, die ein grenzüberschreitendes Element im Sinne des Art. 63 AEUV aufweisen²⁷.

68. Zweitens stellen die fraglichen bulgarischen Vorschriften nach meiner Überzeugung unbestreitbar eine Beschränkung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs dar, auch wenn sie keine Diskriminierung der betroffenen natürlichen und juristischen Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit enthalten.

69. Denn Vorschriften, die allgemein die Verwendung der Zahlungsmittel regeln und es Privatpersonen wie Unternehmen verbieten, Zahlungen in Höhe von 10 000 BGN (5 113 Euro) und mehr in bar zu tätigen und von ihnen unter Strafandrohung verlangen, dass sie dafür ausdrücklich vom Gesetzgeber angegebene Zahlungsmittel verwenden, beschränken als solche den freien Kapital- und Zahlungsverkehr.

70. Zum einen ist darauf hinzuweisen, dass sich aus dem Status der Münzen und Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel grundsätzlich die Pflicht ergibt, Barzahlungen anzunehmen. Die Verwendung von Münzen und Banknoten ist damit als ein Mittel anerkannt, dessen sich jeder Schuldner einer Zahlungsverpflichtung bedienen kann.

²⁵ In Teil III Nr. 1 der Anweisungen für die Anwendung des ZOPB heißt es, dass das ZOPB die Beschränkung aller Zahlungen im Rahmen zivilrechtlicher und wirtschaftlicher Beziehungen im Inland betrifft, so dass es für den Anwendungsbereich des Gesetzes grundsätzlich auf die Art der Transaktion, des Vertrags oder der Operation nicht ankommt, da rechtlich nur auf den Betrag der vorgesehenen, bestimmaren oder getätigten Zahlung abgestellt wird.

²⁶ Vgl. Teil IV Nr. 6 dieser Anweisungen.

²⁷ Wenn ich mich nicht irre, enthalten die Dokumente, die das vorlegende Gericht beim Gerichtshof eingereicht hat, keinen Hinweis auf den Wohnsitz von KS.

71. Dies impliziert in der Eurozone nach der Empfehlung der Kommission vom 22. März 2010 über den Geltungsbereich und die Auswirkungen des Status der Euro-Banknoten und -Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel²⁸, dass bei Bestehen einer Zahlungsverpflichtung der Gläubiger nicht befugt ist, eine Barzahlung abzulehnen, und dass der Schuldner sich selbst von dieser Verpflichtung entlasten kann, indem er Euro-Banknoten und -Münzen anbietet²⁹. Demzufolge führt die Kommission aus: „Die Annahme von Euro-Banknoten und -Münzen als Zahlungsmittel bei Einzelhandelstransaktionen sollte die Regel sein.“³⁰

72. Nach den Ergebnissen einer Erhebung der Europäischen Zentralbank (EZB) aus dem Jahr 2016³¹ sind Barzahlungen nach wie vor das zugänglichste und am meisten verbreitete Zahlungsmittel, besonders in bestimmten Wirtschaftsbereichen und für zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen³². In der Eurozone wurden ca. 79 % der Zahlungen in Einzelhandelsgeschäften in bar, ca. 19 % per Bankkarte und ca. 2 % durch andere Zahlungsmittel getätigt. Was die Höhe der Zahlungen betraf, betrug der Marktanteil der Barzahlungen fast 54 %, während er sich für die Bankkarten auf 39 % und für die anderen Zahlungsmittel auf ca. 7 % belief³³. Dieser Studie zufolge betrafen 10 % der untersuchten Bargeld-Transaktionen Güter oder Dienstleistungen im Wert von mehr als 100 Euro³⁴.

73. Zum anderen schließen nationale Regelungen wie die fraglichen bulgarischen Vorschriften nicht nur Zahlungen in bar und mittels anderer legaler Zahlungsmittel wie Bankkarten aus, sondern verpflichten auch Privatpersonen und Unternehmen, eine Überweisung oder eine Einzahlung auf ein Zahlungskonto vorzunehmen.

74. Festzustellen ist, dass der bulgarische Gesetzgeber wirklich keine große Auswahl von Zahlungsmöglichkeiten anbietet und namentlich von Privatpersonen verlangt, dass sie ein Bankkonto besitzen und für seine Nutzung zahlen. Der Schwellenwert von 10 000 BGN (5 113 Euro) schließt jedoch als solcher nicht aus, dass sie möglicherweise aus Gründen der Unmittelbarkeit, der Einfachheit oder der Unentgeltlichkeit die Bezahlung eines derartigen Betrags in bar oder per Bankkarte einer Überweisung vorziehen. Somit halten die fraglichen bulgarischen Vorschriften meines Erachtens eine Privatperson, die z. B. in einem Grenzgebiet wohnt, möglicherweise davon ab, sich in den benachbarten Mitgliedstaat zu begeben, um Waren von Händlern zu kaufen oder Dienstleistungserbringer in Anspruch zu nehmen, die die Zahlung per Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto verlangen.

75. Ebenso weise ich vom Standpunkt einer Gesellschaft darauf hin, dass es Aktionären oder Teilhabern aufgrund der Vertragsfreiheit, über die sie verfügen, grundsätzlich freisteht, die Modalitäten der Ausschüttung der Dividende und namentlich ihre Form zu bestimmen. Eine Vorschrift wie Art. 3 des ZOPB beschränkt jedoch ihre Freiheit, die Dividende bar auszuzahlen, wenn sie die Gesellschaft nicht einer besonders hohen Geldbuße aussetzen wollen.

²⁸ ABl. 2010, L 83, S. 70.

²⁹ Nr. 1 Buchst. a und c der Empfehlung.

³⁰ Nr. 2 der Empfehlung.

³¹ Zusammengefasst in dem Bericht der EZB „The use of cash by households in the euro area“, abrufbar unter der Internetadresse <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.

³² Vgl. Nr. 4 des Berichts über Barzahlungsbeschränkungen, aus dem ebenfalls hervorgeht, dass „Bargeld im Euro-Währungsgebiet das gängigste Zahlungsmittel [bleibt] und ... nach wie vor ein beträchtliches Wertaufbewahrungsmittel dar[stellt]“ (Nr. 2.1, wo auf den Bericht der EZB „The use of cash by households in the euro area“ Bezug genommen wird).

³³ Vgl. den Bericht der EZB „The use of cash by households in the euro area“, S. 19.

³⁴ Vgl. den Bericht der EZB „The use of cash by households in the euro area“, S. 25.

76. Es ist unbestreitbar, dass Banküberweisungen für grenzüberschreitende Zahlungen Vorteile haben, denn sie ersparen es Privatpersonen und Gesellschaften namentlich, große Bargelddbeträge mit sich zu führen. Derartige Zahlungen können jedoch mit verschiedenen Bankgebühren verbunden sein. Zwar ist die Republik Bulgarien jetzt ein Mitgliedstaat des Einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraums (Single Euro Payments Area, im Folgenden: SEPA)³⁵, nicht jedoch ein Mitgliedstaat der Eurozone. Die im Rahmen des SEPA bestehenden Vorteile wie die Ausführung grenzüberschreitender Überweisungen binnen eines Werktags ab Eingang des Überweisungsauftrags bei der Bank des Absenders oder auch die Anwendung konkurrenzfähiger Preise sind somit nur auf in Euro lautende Überweisungen anwendbar. Für Zahlungen in bulgarischen Lewa bleiben also die bulgarischen Vorschriften über die Gebühren für grenzüberschreitende Überweisungen anwendbar. Deshalb ist davon auszugehen, dass die fraglichen Vorschriften dazu führen, dass für Dividende, die an Aktionäre oder Teilhaber ausgeschüttet werden, die kein Konto im Inland haben, mit der Ausführung einer auf die nationale Währung lautenden grenzüberschreitenden Überweisung verbundene zusätzliche Kosten entstehen.

77. Aus diesen Gründen sind Regelungen wie die fraglichen bulgarischen Vorschriften meines Erachtens geeignet, den durch Art. 63 AEUV gewährleistete freien Kapital- und Zahlungsverkehr zu beschränken.

78. Eine solche Beschränkung kann allerdings nach ständiger Rechtsprechung mit dieser Vorschrift vereinbar sein, wenn sie durch einen legitimen oder zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, sofern sie nicht über das hinausgeht, was hierzu erforderlich ist und im Einklang mit den Grundrechten steht³⁶. Dies ist nunmehr zu prüfen.

79. Im Folgenden möchte ich einige Bemerkungen zum Vorliegen dieser Voraussetzungen im Ausgangsrechtsstreit machen, denn das vorlegende Gericht wird insoweit die notwendigen Prüfungen vorzunehmen haben.

2. Die Rechtfertigung der Beschränkung

80. Aus Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV³⁷ und der Rechtsprechung ergibt sich, dass die Notwendigkeit, Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zu verhindern, ein legitimer Grund ist, der eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs rechtfertigen kann.

³⁵ Vgl. die Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 (ABl. 2012, L 94, S. 22) in der Fassung der Verordnung Nr. 248/2014 vom 26. Februar 2014 (ABl. 2014, L 84, S. 1). Wie der Gerichtshof im Urteil vom 5. September 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, Rn. 18), ausgeführt hat, sollen für auf Euro lautende Zahlungen gemeinsame unionsweite Zahlungsdienste entwickelt werden, die die inländischen Zahlungsdienste ersetzen.

³⁶ Vgl. Urteil vom 26. Februar 2019, X (In Drittländern ansässige Zwischengesellschaften) (C-135/17, EU:C:2019:136, Rn. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Urteil vom 8. Mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁷ Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV lautet: „Artikel 63 berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die unerlässlichen Maßnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschrift, insbesondere auf dem Gebiet des Steuerrechts und der Aufsicht über Finanzinstitute, zu verhindern, sowie Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zwecks administrativer oder statistische Information vorzusehen oder Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind.“

81. So hat der Gerichtshof im Urteil vom 30. April 2020, *Société Générale*³⁸, entschieden, dass die Notwendigkeit, eine effiziente Einziehung der Steuer zu gewährleisten, ein legitimes Ziel darstellt, das eine Beschränkung der Grundfreiheiten rechtfertigen kann. Nach Auffassung des Gerichtshofs hat ein Mitgliedstaat damit das Recht zur Anwendung von Maßnahmen, die die klare und eindeutige Feststellung der Höhe der geschuldeten Steuer erlauben, vorausgesetzt allerdings, die Anwendung dieser Beschränkung ist geeignet, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und geht nicht über das hinaus, was hierfür erforderlich ist³⁹.

82. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 26. Februar 2019, X (In Drittländern ansässige Zwischengesellschaften)⁴⁰ ebenfalls entschieden, dass eine nationale Maßnahme, die den freien Kapitalverkehr beschränkt, durch die Notwendigkeit gerechtfertigt sein kann, der Steuerhinterziehung und Steuerumgehung vorzubeugen, wenn sie sich spezifisch gegen rein künstliche, jeder wirtschaftlichen Realität bare Gestaltungen richtet, die zu dem Zweck errichtet werden, der Steuer zu entgehen, die normalerweise für die durch Tätigkeiten im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erzielten Gewinne geschuldet wird⁴¹.

83. Im vorliegenden Fall sollen es die in Art. 3 des ZOPB vorgesehenen Bestimmungen ermöglichen, die Schattenwirtschaft dadurch zu bekämpfen, dass die Einziehung der Steuern und Sozialversicherungsabgaben durch die Rückverfolgbarkeit der Finanztransaktionen sichergestellt wird. Wie die bulgarische Regierung in ihren Erklärungen⁴² erläutert und veranschaulicht hat, bezwecken diese Vorschriften insbesondere, Praktiken der Steuerumgehung durch eine Einschränkung der Situationen zu bekämpfen, in denen hohe Bargelddbeträge nicht in Buchhaltungsbelegen festgehalten werden und somit bei natürlichen Personen der Einkommensteuer und bei Gesellschaften der Körperschaftsteuer sowie den obligatorischen Sozialabgaben entgehen. Die bulgarische Regierung verweist auf Fälle, in denen die Finanzberichte einer Gesellschaft gefälscht würden, um die Dienststellen der Nationalen Agentur für Einnahmen zu täuschen, oder auch auf Fälle, in denen in der Erklärung bei den für die Einziehung der Sozialversicherungsbeträge zuständigen Stellen zu niedrige Einkünfte angegeben würden. So habe die Verpflichtung zur Ausschüttung der Dividende per Banküberweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto die „versteckte“ Ausschüttung von Dividenden verhindern und auf diese Weise garantieren sollen, dass diese ein einziges Mal und in dem entsprechenden Steuergebiet besteuert würden.

84. Aufgrund dieser Erläuterungen glaube ich, dass die fraglichen bulgarischen Vorschriften durch einen legitimen Grund gerechtfertigt werden können, nämlich die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung.

85. Weiter ist festzustellen, ob diese Vorschriften geeignet sind, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgehen, was hierzu erforderlich ist.

³⁸ C-565/18, EU:C:2020:318.

³⁹ Vgl. Urteil vom 30. April 2020, *Société Générale* (C-565/18, EU:C:2020:318, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch Urteil vom 23. Februar 1995, *Bordessa u. a.* (C-358/93 und C-416/93, EU:C:1995:54, Rn. 19 bis 21).

⁴⁰ C-135/17, EU:C:2019:136.

⁴¹ Vgl. Urteil vom 26. Februar 2019, X (In Drittländern ansässige Zwischengesellschaften) (C-135/17, EU:C:2019:136, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴² Die Gründe, die die bulgarische Regierung in den Nrn. 53 ff. ihrer Erklärungen angeführt hat, entsprechen wörtlich denen, die sie in ihrem Ersuchen um eine Stellungnahme der EZB dargelegt hat (vgl. Fn. 5 der vorliegenden Schlussanträge).

3. Die Eignung der fraglichen bulgarischen Vorschriften zur Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels

86. Wie erinnerlich ist eine nationale Regelung nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie dem Bestreben, es zu erreichen, tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise gerecht wird⁴³.

87. Zwar besteht derzeit kein Einvernehmen darüber, ob Barzahlungsbeschränkungen tatsächlich eine Auswirkung auf den Umfang von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung haben⁴⁴; hier geht es jedoch nicht darum, ob die bulgarischen Vorschriften es ermöglichen, diese Phänomene, deren Ursachen und Natur vielfältig sind, auszumerzen, sondern darum, ob sie zu deren Bekämpfung geeignet sind. Meines Erachtens gibt es zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass diese Vorschriften so ausgestaltet wurden, dass sie die Steuerhinterziehung und Steuerumgehung entsprechend der Rechtsprechung des Gerichtshofs in kohärenter und systematischer Weise bekämpfen.

88. Was an erster Stelle den Anwendungsbereich dieser Vorschriften betrifft, so ermöglicht er es, Steuerhinterziehungen so weitgehend wie möglich zu ermitteln und gegebenenfalls zu bestrafen, denn vorbehaltlich der in Art. 2 des ZOPB genannten Ausnahmen sind diese Vorschriften unterschiedslos auf alle Personen und Unternehmen anwendbar, die im Inland Zahlungen in Höhe eines Betrags tätigen, der dem Schwellenwert von 10 000 BGN (5 113 Euro) entspricht oder diesen übersteigt. Damit bestehen für alle Wirtschaftsteilnehmer und Wirtschaftsbereiche dieselben Verpflichtungen unabhängig von Art und Gegenstand der Transaktion, in deren Rahmen die Zahlung erfolgt.

89. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Schwellenwert von 10 000 BGN (5 113 Euro) unabhängig davon gilt, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung besteht, getätigt wird. Dies ermöglicht es, die Machenschaften derer zu ermitteln, die versuchen, die geltenden Vorschriften dadurch zu umgehen, dass sie die Zahlung des geschuldeten Betrags in so vielen Teilbeträgen tätigen, wie nötig sind, damit sie nicht unter das ZOPB fällt. Wie erinnerlich nahm Ecotex im Ausgangsverfahren die Ausschüttung der Dividenden des Unternehmens in Höhe von insgesamt 100 000 BGN (51 130 Euro) vor, von denen 95 000 BGN (ungefähr 48 573,50 Euro) in neun Teilbeträgen von 10 000 BGN (5 113 Euro) und einem Teilbetrag von 5 000 BGN (2 556,50 Euro) bar ausgezahlt wurden.

⁴³ Vgl. Urteile vom 25. April 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 19. Dezember 2018, Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴⁴ Die Kommission führt in ihrem Bericht über Barzahlungsbeschränkungen aus, dass sich diese wohl nur begrenzt auf Steuerhinterziehung auswirken (Nr. 5.2), denn erstens hänge dieser von anderen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren ab, zweitens erfolge Steuerhinterziehung in erheblichem Umfang nicht über Transaktionen in bar, sondern mittels komplexer Rechtsstrukturen und oft multinationaler Vorgänge, und drittens hätten Barzahlungsbeschränkungen nicht notwendigerweise eine abschreckende Wirkung. Dagegen hat das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 26. März 2019 zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (2018/2121/[INI], Rn. 13) festgestellt, dass „Bargeldtransaktionen trotz der damit verbundenen Vorteile wie Zugänglichkeit und Schnelligkeit weiterhin ein sehr hohes Risiko im Hinblick auf Geldwäsche und Steuerhinterziehung, einschließlich Mehrwertsteuerbetrug, darstellen“. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hatte bereits in seiner Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche einschließlich der Finanzierung des Terrorismus (ABL 2013, C 271, S. 31, Nr. 4.3) dargelegt, dass Bargeld als Schmiermittel der Schattenwirtschaft gelte und bargeldlose Zahlungen steuerlich und wirtschaftlich transparenter und zudem für die Gesamtwirtschaft billiger, bequem, sicher und innovativ seien.

90. Was an zweiter Stelle die durch die fraglichen Vorschriften für Zahlungen von 10 000 BGN (5 113 Euro) oder mehr vorgesehenen Zahlungsmodalitäten angeht, so ermöglichen sie es effektiv, die Identifizierung der Transaktionen und die Anwendung des Steuerrechts sicherzustellen.

91. In der Tat schreibt der bulgarische Gesetzgeber die Verwendung von Zahlungsmitteln vor, die die Rückverfolgbarkeit von Finanztransaktionen gewährleisten⁴⁵.

92. Zum einen ermöglichen es die Banküberweisung und die Einzahlung auf ein Zahlungskonto, die Anonymität der Finanztransaktionen aufzuheben und ihre Rückverfolgbarkeit sicherzustellen, so dass sie bilanziert und von den staatlichen Steuerbehörden erfasst werden können, im Gegensatz zu Barzahlungen, bei denen die Parameter der Transaktion (Partner, Betrag, Gegenstand, Datum) nicht festgestellt werden können. Dazu hat die bulgarische Regierung bemerkt, dass die Banküberweisung und die Einzahlung auf ein Zahlungskonto durch das Gesetz gefördert würden, weil sie kontrollierbar seien und bei Steuerprüfungen identifiziert und analysiert werden könnten, wobei der Zahlungsvorgang dank der Geschwindigkeit und der Bequemlichkeit der mit Hilfe des bulgarischen Bankensystems vorgenommenen Transaktionen weder behindert noch verzögert werde.

93. Auch wenn der bulgarische Gesetzgeber von dem eingeführten Mechanismus andere Arten der Zahlung, z. B. Zahlung per Scheck oder Bankkarte, ausgeschlossen hat, lässt sich diese Wahl zum anderen damit rechtfertigen, dass auf diese beiden Zahlungsmodalitäten ein sehr hoher Prozentsatz an Betrugereien entfällt⁴⁶.

94. In diesem Zusammenhang bildet der durch die fraglichen Vorschriften eingeführte Mechanismus offensichtlich einen Teil des Kampfes gegen Steuerhinterziehung und Steuerumgehung.

95. Gleichwohl können diese Vorschriften dieses Ziel nur dann tatsächlich erreichen, wenn die dort gestellten Anforderungen eingehalten werden können.

96. Das zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung ausgesprochene Verbot von Barzahlungen und die Forderung, Banküberweisungen oder Einzahlungen auf ein Zahlungskonto zu tätigen, setzen allerdings voraus, dass die Privatpersonen über ein Bankkonto verfügen oder es ihnen ermöglicht wird, eins zu eröffnen⁴⁷. Festzustellen ist jedoch, dass bestimmte Personen von Bankdienstleistungen ausgeschlossen sind oder darauf verzichten⁴⁸.

⁴⁵ Vgl. insoweit die vom Unionsgesetzgeber in der Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 (ABl. 2015, L 141, S. 1) erlassenen Bestimmungen. In Frankreich ist nach dem Jahresbericht 2018 des Observatoire de la sécurité des moyens de paiement der Banque de France (abrufbar unter der Internetadresse https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) die Überweisung das am wenigsten von Steuerhinterziehung betroffene bargeldlose Zahlungsmittel, obwohl dadurch die höchsten Beträge transferiert werden (S. 35).

⁴⁶ Nach dem Jahresbericht 2018 des Observatoire de la sécurité des moyens de paiement der Banque de France (siehe die vorige Fußnote) ist der Scheck das am stärksten von Betrug betroffene Zahlungsmittel, noch vor der Zahlungskarte, obwohl er viel weniger benutzt wird als diese (S. 33 sowie S. 19 und 48 des Berichts).

⁴⁷ Grundsätzlich verfügt jedes legal gegründete Unternehmen über ein Bankkonto, da dies für die Eintragung im Handelsregister und die Mehrwertsteuer-Registrierung obligatorisch ist.

⁴⁸ Vgl. dazu die 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 (ABl. 2014, L 257, S. 214), wo der Unionsgesetzgeber ausführt, dass einige Verbraucher kein Zahlungskonto eröffnen, weil ihnen dies entweder verwehrt wird oder weil ihnen keine passenden Produkte angeboten werden (siebter Erwägungsgrund). Vgl. auch zur Veranschaulichung in Frankreich den Jahresbericht 2019 des Observatoire de l'inclusion bancaire der Banque de France, abrufbar unter der Internetadresse <https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf> („Zugang zum Konto und zu angepassten Bankdienstleistungen“, S. 9).

Insoweit kann ich nur den Ausführungen des Generalanwalts Pitruzzella in seinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Dietrich und Häring⁴⁹. beipflichten. Er weist zunächst darauf hin, dass die Richtlinie 2014/92⁵⁰ jedem, der sich in der Union rechtmäßig aufhält, das Recht zuerkennt, ein Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen zu eröffnen (ein Konto, das die Dienstleistung der Ausführung von Zahlungsvorgängen wie Überweisungen und Lastschriften innerhalb der Union umfassen muss), und dass sie „kontolose“ schutzbedürftige Verbraucher zur Teilnahme am Markt für das Privatkundengeschäft der Banken ermutigt. Er nimmt sodann auf jüngste Daten Bezug, wonach die Zahl der Personen in der Union und in der Eurozone, die noch keinen Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen haben, zwar gering, aber nicht unbedeutend ist.

97. Unter diesen Umständen sollte sich das vorliegende Gericht vergewissern, dass die fraglichen bulgarischen Vorschriften mit Maßnahmen zugunsten des Zugangs von Privatpersonen zu Bankdienstleistungen einhergehen. Dazu müsste das Gericht im Einklang mit dem 46. Erwägungsgrund und Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2014/92 insbesondere sicherstellen, dass „kontolose“ schutzbedürftige Verbraucher die Möglichkeit haben, ein Bankkonto mit grundlegenden Funktionen zu vorteilhafteren Bedingungen als andere Privatpersonen, z. B. unentgeltlich, zu eröffnen⁵¹. Dies ist umso wichtiger, als die Sanktion im Fall der Zuwiderhandlung gegen Art. 3 des ZOPB streng ist.

98. Dies impliziert auch eine gewisse Flexibilität dieser Vorschriften. Wenn der bulgarische Gesetzgeber schon in Art. 2 des ZOPB eine Ausnahme für Personen vorsieht, bei denen „eine allgemeine oder partielle Geschäftsunfähigkeit vorliegt“, wäre auch zu prüfen, ob es Sonderbestimmungen oder Ausnahmen für Personen gibt, die aus anderen legitimen Gründen, z. B. aufgrund ihrer prekären Situation oder ihrer Rechtsstellung (wie etwa um internationalen Schutz nachsuchende Personen) keine Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto vornehmen können. Insoweit erscheint es im Einzelfall nicht unmöglich, die Rückverfolgbarkeit einer Barzahlung durch die Ermittlung des Betrags, des Grundes der Transaktion und der betroffenen Parteien (z. B. durch das Erfordernis eines Identitätsnachweises) sicherzustellen.

99. Was schließlich drittens die in Art. 5 des ZOPB vorgesehenen Sanktionen betrifft, so bezweckt dieser eindeutig, die Verletzung der in Art. 3 des ZOPB enthaltenen Vorschriften über die Barzahlungsbeschränkungen durch eine besonders strenge Geldbuße zu ahnden. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts handelt es sich im Übrigen bei der angedrohten Geldbuße um eine Verwaltungssanktion strafrechtlicher Natur⁵². Es besteht kein Zweifel daran, dass diese Sanktionen eingeführt wurden, um durch Vorbeugung und Abschreckung den Risiken der Steuerhinterziehung und der Steuerumgehung entgegenzuwirken. Der Gerichtshof hat im Urteil vom 19. Juli 2012, Rēdlihs⁵³, entschieden, dass die Mitgliedstaaten völlig berechtigt sind, in ihrem

⁴⁹ C-422/19 und C-423/19, EU:C:2020:756, namentlich die Rn. 136 bis 138.

⁵⁰ Vgl. insbesondere Art. 2 Abs. 2 und Art. 16 sowie die Erwägungsgründe 9, 46 und 48 dieser Richtlinie.

⁵¹ Nach Art. 18 Abs. 4 dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass Kreditinstitute ihre Preisgestaltung je nach dem Ausmaß des Zugangs des Verbrauchers zu Bankdienstleistungen variieren, um insbesondere für kontolose, schutzbedürftige Verbraucher günstigere Bedingungen zu ermöglichen. Im 46. Erwägungsgrund der Richtlinie bestimmt der Unionsgesetzgeber: „Damit sichergestellt ist, dass Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen für einen möglichst großen Kreis von Verbrauchern zugänglich sind, sollten sie unentgeltlich oder gegen Zahlung eines angemessenen Entgelts angeboten werden. Um kontolose schutzbedürftige Verbraucher zur Teilnahme am Markt für das Privatkundengeschäft der Banken zu ermutigen, sollten die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass diesen Verbrauchern Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen zu besonders vorteilhaften Bedingungen, beispielsweise unentgeltlich, anzubieten sind.“

⁵² Vgl. dazu Urteil vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 31).

⁵³ C-263/11, EU:C:2012:497.

Recht die Nichteinhaltung der obligatorischen Anmeldung zum Mehrwertsteuer-Register durch geeignete Sanktionen zu ahnden, um die genaue Erhebung der Steuer sicherzustellen und Steuerhinterziehungen zu verhindern⁵⁴.

100. Unter diesen Umständen und vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Nachprüfungen halte ich nationale Vorschriften wie die, um die es im Ausgangsverfahren geht und die Barzahlungen in Höhe von 10 000 BGN (5 113 Euro) oder mehr zugunsten von Zahlungen per Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto verbieten und Zuwiderhandlungen gegen dieses Verbot mit einer Sanktion belegen, für eine Maßnahme, die geeignet ist, das mit ihr verfolgte Ziel in effektiver und kohärenter Weise zu erreichen.

4. Die Verhältnismäßigkeit der fraglichen bulgarischen Vorschriften

101. Nunmehr ist zu prüfen, ob die fraglichen Vorschriften nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung der mit ihnen verfolgten Ziele erforderlich ist.

102. Denn wenn eine nationale Regelung geeignet ist, eine oder mehrere durch den Vertrag garantierte Grundfreiheiten zu beeinträchtigen, und der betreffende Mitgliedstaat sich zur Rechtfertigung dieser Beeinträchtigung auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, kann nach Auffassung des Gerichtshofs die betreffende nationale Regelung nur in den Genuss der insoweit vorgesehenen Ausnahmen kommen, wenn sie im Einklang mit den Grundrechten steht, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat und zu denen der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gehört⁵⁵.

103. Zu untersuchen ist insoweit die Verhältnismäßigkeit sowohl der Maßnahme, durch die von Privatpersonen und Unternehmen verlangt wird, dass sie ein Bankkonto besitzen, als auch der in Art. 5 des ZOPB vorgesehenen Sanktionen.

a) Die Verhältnismäßigkeit des Erfordernisses des Besitzes eines Bankkontos

104. Wie schon gesagt setzt die Erfüllung der in Art. 3 des ZOPB gestellten Anforderungen seitens der Privatpersonen namentlich voraus, dass sie ein Bankkonto besitzen oder eröffnen, um Beträge in Höhe von 10 000 BGN (5 113 Euro) überweisen oder auf ein Zahlungskonto einzahlen zu können⁵⁶.

105. Die Verhältnismäßigkeit dieser Anforderung ist erstens unter Berücksichtigung des Zugangs zu Bankdienstleistungen und des Bestehens der in den Nrn. 97 und 98 der vorliegenden Schlussanträge genannten Maßnahmen zu prüfen.

106. Zweitens ist sie im Hinblick auf den in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des ZOPB festgesetzten Schwellenwert von 10 000 BGN (5 113 Euro) zu untersuchen.

⁵⁴ Vgl. Urteil vom 19. Juli 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, Rn. 45).

⁵⁵ Vgl. Urteil vom 8. Mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁵⁶ Wie schon gesagt verfügt jedes legal gegründete Unternehmen über ein Bankkonto, da dies für die Eintragung im Handelsregister und die Mehrwertsteuer-Registrierung obligatorisch ist.

107. Dieser Schwellenwert erscheint mir nicht übertrieben niedrig, denn er führt nicht dazu, dass Privatpersonen beim Kauf lebensnotwendiger oder alltäglicher Güter die Zahlung abgelehnt wird. Dies hätte der Fall sein können, wenn die Republik Bulgarien diesen Schwellenwert entsprechend dem Gesetzesentwurf, den sie der EZB am 27. Juni 2017 zur Stellungnahme übermittelt hat⁵⁷, auf nur 1 000 BGN (511,30 Euro) festgesetzt hätte.

108. Der Schwellenwert von 10 000 BGN (5 113 Euro) ermöglicht es Personen, die vom Bankangebot ausgeschlossen sind, und besonders schutzbedürftigen Personen, die keinen Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen haben, ihre täglichen Einkäufe, aber auch teurere Leistungen bar zu bezahlen, ohne dass sie über ein Bankkonto zu verfügen brauchen oder Gefahr laufen, zu einer besonders hohen Geldbuße verurteilt zu werden.

109. Angesichts dieser Umstände und einmal mehr vorbehaltlich der Prüfungen, die das vorliegende Gericht hinsichtlich des Bestehens der in den Nrn. 97 und 98 der vorliegenden Schlussanträge genannten Maßnahmen vornehmen muss, erscheint mir die durch die fraglichen Vorschriften gestellte Anforderung des Besitzes eines Bankkontos für Zahlungen in Höhe von 10 000 BGN (5 113 Euro) oder mehr nicht unverhältnismäßig.

110. Anders verhält es sich dagegen mit der Verhältnismäßigkeit der in Art. 5 des ZOPB vorgesehenen Sanktionen.

b) Die Verhältnismäßigkeit der in Art. 5 des ZOPB vorgesehenen Sanktionen

111. Das vorliegende Gericht stellt die Frage der Verhältnismäßigkeit der in Art. 5 des ZOPB vorgesehenen Sanktionen ausdrücklich im ersten Teil der dritten Vorabentscheidungsfrage (Buchst. a).

112. Es möchte nämlich wissen, ob das in Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta aufgestellte Erfordernis der Verhältnismäßigkeit der Strafen dahin auszulegen ist, dass es nationalen Regelungen wie den bulgarischen Vorschriften entgegensteht, die für Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen über Barzahlungsbeschränkungen Sanktionen vorsehen, bei deren Verhängung die für die Bestrafung von Zuwiderhandlungen zuständige innerstaatliche Behörde den konkreten Umständen des Einzelfalls nicht Rechnung tragen kann, da die Geldbuße in Höhe eines Prozentsatzes des unter Verstoß gegen diese Vorschriften bezahlten Gesamtbetrags festgesetzt wird.

1) Vorbemerkungen

113. Ebenso wie die Kommission meine ich nicht, dass Art. 51 Abs. 1 der Grundrechtecharta den Gerichtshof daran hindert, die hier in Rede stehenden Sanktionen u. a. anhand des Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta zu untersuchen.

114. Zwar gehören die fraglichen bulgarischen Vorschriften nicht zu einem durch das Unionsrecht harmonisierten Bereich, doch finden die durch die Grundrechtecharta garantierten Grundrechte nach ständiger Rechtsprechung in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung und sind u. a. dann zu beachten, wenn eine nationale Regelung in den

⁵⁷ Vgl. die Fn. 5 der vorliegenden Schlussanträge. Die EZB hält diesen niedrigeren Schwellenwert für unverhältnismäßig, da er möglicherweise negative Auswirkungen auf das Barzahlungssystem habe (Nr. 2.11 der Stellungnahme).

Geltungsbereich des Unionsrechts fällt⁵⁸. So kann, worauf ich bereits hingewiesen habe, in den Fällen, in denen eine nationale Regelung geeignet ist, eine oder mehrere durch den Vertrag garantierte Grundfreiheiten zu beeinträchtigen, und der betreffende Mitgliedstaat sich zur Rechtfertigung dieser Beeinträchtigung auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, die betreffende nationale Regelung nur in den Genuss der insoweit vorgesehenen Ausnahmen kommen, wenn sie im Einklang mit den Grundrechten steht, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat⁵⁹. Aus den Erwägungen, die ich in den Nrn. 63 bis 78 der vorliegenden Schlussanträge angestellt habe, ergibt sich dass die fraglichen bulgarischen Vorschriften eine Beschränkung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs im Sinne des Art. 63 AEUV bilden, die durch die Notwendigkeit der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung gerechtfertigt werden kann.

115. Außerdem hat der Gerichtshof entschieden, dass die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der in einer nach dem Unionsrecht erlassenen Regelung aufgestellten Voraussetzungen die Sanktionen wählen können, die ihnen sachgerecht erscheinen, unter der Bedingung, dass sie bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze beachten⁶⁰. Ich weise jedoch auch darauf hin, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, auf den das vorliegende Gericht Bezug nimmt, nicht nur einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts bildet⁶¹, sondern auch ein Grundrecht, das in Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der Strafen verankert ist.

116. Deshalb meine ich, dass eine Sanktion wie die, die in Art. 5 des ZOPB vorgesehen ist, anhand des in Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta aufgestellten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der Strafen untersucht werden kann. Dabei stütze ich mich auf die drei Kriterien, die der Gerichtshof bei der Beurteilung der strafrechtlichen Natur von Sanktionen für maßgeblich hält, nämlich auf die rechtliche Einordnung der Zuwiderhandlung im innerstaatlichen Recht, die Art der Zuwiderhandlung und den Schweregrad der dem Betroffenen drohenden Sanktion⁶².

117. Zunächst handelt es sich bei der Geldbuße, die demjenigen droht, der gegen Art. 3 des ZOPB verstößt, um eine Verwaltungssanktion, die meines Erachtens eindeutig einen strafrechtlichen Aspekt aufweist. Der Vorlageentscheidung zufolge wird die Verwaltungssanktion in einem Strafverfahren verhängt. Das Gericht weist nämlich darauf hin, dass die Feststellung der Zuwiderhandlung, um die es im Ausgangsverfahren geht, zu einem Strafverfahren administrativer Natur geführt hat, was auch aus dem Wortlaut des Art. 63 des ZANN hervorzugehen scheint⁶³. Auch ergibt sich aus den Anweisungen zur Anwendung des ZOPB, dass die Entscheidung, durch die die Sanktion verhängt wird, eine strafrechtliche Entscheidung ist. Zudem ist die gemäß Art. 5 des ZOPB verhängte Sanktion nicht auf die Wiedergutmachung des durch die Zuwiderhandlung verursachten Schadens beschränkt. Zwar verfolgt sie, wie die

⁵⁸ Vgl. Urteil vom 8. Mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁵⁹ Vgl. Urteil vom 8. Mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁶⁰ Vgl. Urteil vom 2. Juni 2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁶¹ Vgl. Urteil vom 21. Februar 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁶² Vgl. dazu die Untersuchung, die der Gerichtshof im Urteil vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 26 bis 33), angestellt hat.

⁶³ Nach diesem Artikel entscheidet der Rayonen sad (Bezirksgericht) durch einen Einzelrichter über die Begründetheit der Rechtssache und erlässt ein Urteil, durch das sowohl die Entscheidung, durch die eine Verwaltungssanktion verhängt wurde, als auch das elektronische Protokoll bestätigt, abgeändert oder für nichtig erklärt werden können. Das Urteil kann aus den in der Strafprozessordnung aufgeführten Gründen und nach den in Kapitel 12 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorgesehenen Modalitäten mit der Kassationsbeschwerde beim Administrativen sad (Verwaltungsgericht) angefochten werden.

bulgarische Regierung in ihren Erklärungen hervorgehoben hat, einen Präventionszweck, sie scheint mir aber auch die Ahndung von Verstößen gegen das in Art. 3 des ZOPB ausgesprochene grundsätzliche Verbot zum Ziel zu haben. Dies zeigt schließlich ihre Höhe. Denn die Verwaltungssanktion, um die es im Ausgangsverfahren geht, wird nach Art. 5 des ZOPB in Form einer Geldbuße ausgesprochen, die sich für natürliche Personen auf 25 % des Gesamtbetrags der getätigten Zahlung und im Wiederholungsfall auf 50 % dieses Betrags und bei juristischen Personen auf 50 % des Gesamtbetrags der getätigten Zahlung und im Wiederholungsfall auf 100 % dieses Betrags beläuft. Meines Erachtens weist diese Sanktion einen hohen, ja sogar sehr hohen Schweregrad auf, was nach Auffassung des Gerichtshofs ein Merkmal der Sanktionen strafrechtlicher Natur ist⁶⁴.

118. Nach alledem können die in Art. 5 des ZOPB vorgesehenen Sanktionen im Licht des durch Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta garantierten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beurteilt werden.

2) Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen

119. Im Urteil vom 31. Mai 2018, Zheng⁶⁵, in dem es um eine Sanktion ging, die wegen Verstoßes gegen die Vorschriften über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, verhängt wurde, hat der Gerichtshof entschieden, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur in Bezug auf die Festlegung der Tatbestandsmerkmale eines Verstoßes zu beachten ist, sondern auch in Bezug auf die der Bestimmungen über die Höhe der Geldbußen und die Würdigung der Gesichtspunkte, die in ihre Festsetzung einfließen können⁶⁶.

120. Bei der Prüfung, ob die in Rede stehenden Sanktionen mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sind, sind namentlich die Art und die Schwere der Zuwiderhandlung, die durch diese Sanktionen geahndet werden sollen, und die Art und Weise ihrer Festsetzung zu berücksichtigen.

121. Was erstens die Art und die Schwere der Zuwiderhandlung angeht, die mit der gemäß Art. 5 des ZOPB verhängten Sanktion bestraft werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass diese allein die Ahnung von Verstößen gegen die Vorschriften über die Barzahlungsbeschränkungen bezweckt, indem verlangt wird, dass eine Überweisung oder eine Einzahlung auf ein Zahlungskonto getätigt wird, wenn die zu begleichende Schuld dem Betrag von 10 000 BGN (5 113 Euro) entspricht oder diesen übersteigt. Dass diese Sanktion die Feststellung einer Steuerhinterziehung voraussetzt, ergibt sich aus keiner in den Akten enthaltenen Unterlage und erst recht nicht aus dem Wortlaut des Art. 5 des ZOPB. Auch bezweckt diese Sanktion offensichtlich nicht die Beitreibung von Steuer- und Sozialversicherungsschulden. Aus den Akten ergibt sich auch nicht, ob die zuständigen Behörden die geschuldeten Steuern und Sozialversicherungsabgaben unabhängig von der Verhängung der in Rede stehenden Sanktion Beitreiben können.

122. Was zweitens die Modalitäten der Festsetzung der Höhe der Sanktion betrifft, so beträgt diese Sanktion wie erinnerlich einen festen Prozentsatz, der sich für natürliche Personen auf 25 % des Gesamtbetrags der unter Verstoß gegen Art. 3 des ZOPB getätigten Zahlung und im

⁶⁴ Vgl. Urteil vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 32).

⁶⁵ C-190/17, EU:C:2018:357.

⁶⁶ Vgl. Urteil vom 31. Mai 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Wiederholungsfall auf 50 % dieses Betrags und bei juristischen Personen auf 50 % des Gesamtbetrags der unter Verstoß gegen Art. 3 des ZOPB getätigten Zahlung und im Wiederholungsfall auf 100 % dieses Betrags beläuft.

123. Die Höhe der Sanktion erscheint sich hier aus einer einfachen Berechnung zu ergeben, die auf dem Gesamtbetrag der Zahlung beruht, die unter Verstoß gegen die in Art. 3 des ZOPB festgelegten Zahlungsmodalitäten getätigt wurde, ohne dass es möglich ist, den Gesichtspunkten, die in die Beurteilung der Schwere der Zuwiderhandlung einfließen können, und den Umständen des Einzelfalles Rechnung zu tragen.

124. Den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts und den Antworten der bulgarischen Regierung auf die Fragen des Gerichtshofs zufolge können die für die Bestrafung von Zuwiderhandlungen zuständige innerstaatliche Behörde und das mit einer Klage gegen eine Verurteilung befasste Gericht offensichtlich nur bei der nach Art. 28 Buchst. a ZANN⁶⁷ vorzunehmenden Beurteilung der Frage, ob die Zuwiderhandlung fahrlässig begangen wurde, allen in Art. 27 Abs. 2 und 3 ZANN⁶⁸ aufgeführten Gegebenheiten und Umständen des konkreten Falles Rechnung tragen.

125. Anders ausgedrückt sei die Berechnung der Geldbuße außer in den Fällen geringfügiger Zuwiderhandlungen eine rein mechanische Übung, da weder die für die Bestrafung der Zuwiderhandlung zuständige innerstaatliche Behörde noch das Gericht im Rahmen seiner justiziellen Kontrolle ihre Höhe anpassen und auf das angesichts der Schwere der begangenen Zuwiderhandlung strikt Notwendige beschränken könnten.

126. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt jedoch die individuelle Zumessung der Sanktion und insbesondere die Prüfung, ob die Geldbuße angesichts aller Umstände des Falles angemessen ist. Dieser Grundsatz verlangt nicht nur vom innerstaatlichen Gesetzgeber, sondern auch von allen an dem Verfahren Beteiligten, dass sie ihr Vorgehen daran ausrichten. Dies folgt aus dem Urteil vom 20. März 2018, Menci⁶⁹, in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass auch eine nationale Regelung, die grundsätzlich geeignet erscheint, den notwendigen Ausgleich zwischen den verschiedenen in Rede stehenden Interessen sicherzustellen, von den nationalen Behörden und Gerichten in einer Weise angewandt werden muss, dass die Sanktion im gegebenen Fall für den Betroffenen nicht unverhältnismäßig gegenüber der Schwere der begangenen Straftat ist⁷⁰.

127. Somit verlangt der in Art. 49 Abs. 3 der Grundrechtecharta aufgestellte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zum einen, dass der nationale Gesetzgeber beim Erlass von Vorschriften Verstöße dagegen nicht mit einer unverhältnismäßig hohen Geldbuße bestraft, und zum anderen, dass das mit einer Klage gegen die von dieser Behörde ausgesprochene Verurteilung befasste nationale Gericht keine Sanktion verhängt, die zu der begangenen Zuwiderhandlung außer Verhältnis steht.

⁶⁷ Wie erinnerlich kann nach Art. 28 Buchst. a des ZANN die für die Sanktion der begangenen Zuwiderhandlung zuständige Behörde bei geringfügigen Zuwiderhandlungen von der Verhängung einer Sanktion absehen und sich mit einer Verwarnung begnügen.

⁶⁸ Aus Art. 27 Abs. 2 des ZANN ergibt sich unter Berücksichtigung der Erläuterungen des vorlegenden Gerichts, dass die für die Bestrafung der Zuwiderhandlung zuständige nationale Behörde folgenden Umständen Rechnung tragen muss: der Gefahr, die von der begangenen Handlung ausgeht (Art, Schwere und Dauer der Zuwiderhandlung), der Person des Täters, der Art des begangenen Verstoßes (vorsätzlich oder fahrlässig), den Gründen des Verstoßes und allen anderen mildernden und erschwerenden Umständen sowie den Vermögensverhältnissen des Täters. Das vorlegende Gericht hat darauf hingewiesen, dass die fraglichen bulgarischen Vorschriften die mildernden und erschwerenden Umstände nicht abschließend aufzählen.

⁶⁹ C-524/15, EU:C:2018:197.

⁷⁰ Vgl. Urteil vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 58).

128. Eine Geldbuße in Höhe von 100 % der unter Verstoß gegen Art. 3 des ZOPB getätigten Zahlung ist meines Erachtens eindeutig unverhältnismäßig. Sie bewirkt eine Konfiszierung und geht weit über das zur Bestrafung eines Verstoßes gegen Vorschriften über Barzahlungsbeschränkungen Erforderliche hinaus, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei diesem Verstoß um eine Steuerhinterziehung handelt. Im Ergebnis könnte diese Sanktion sogar genügen, um die Finanzen eines kleinen Unternehmens in Gefahr zu bringen. So hat der Gerichtshof im Urteil vom 31. Mai 2018, Zheng⁷¹, entschieden, dass „die Tatsache, dass der Höchstbetrag der Geldbuße, selbst wenn sie unter Berücksichtigung bestimmter erschwerender Umstände vorbehaltlich der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit berechnet wird, das Doppelte der nicht angemeldeten Barmittel erreichen kann und sie jedenfalls wie im vorliegenden Fall auch in einer Höhe festgesetzt werden kann, die fast 100 % des Wertes entspricht, über das hinaus[geht], was erforderlich ist, um die Einhaltung einer Anmeldepflicht sicherzustellen“⁷².

129. Deshalb neige ich zu der Auffassung, dass eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die es gestattet, eine in Höhe eines festen Prozentsatzes des Gesamtbetrags der unter Verstoß gegen das Verbot von Barzahlungen getätigten Zahlung berechnete Geldbuße zu verhängen und jede Anpassung ihrer Höhe nach Maßgabe der Umstände des konkreten Falles ausschließt, gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt.

130. Sonach schlage ich aufgrund aller dieser Überlegungen dem Gerichtshof vor, zu entscheiden, dass vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfungen Art. 63 AEUV nationalen Vorschriften wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die durch die Notwendigkeit der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung gerechtfertigt sind, nicht entgegensteht, wenn sie geeignet sind, die Verwirklichung dieses Ziels sicherzustellen und nicht über das zu seiner Erreichung Notwendige hinausgehen.

131. Das vorliegende Gericht wird zu prüfen haben, ob diese Bedingungen erfüllt sind, wobei Folgendes zu berücksichtigen ist:

- Diese Vorschriften können das genannte Ziel nur dann wirklich erreichen, wenn sie mit Maßnahmen zugunsten des Zugangs von Privatpersonen zu Bankdienstleistungen einhergehen. Insoweit sollte sich das vorliegende Gericht insbesondere vergewissern, dass kontolose schutzbedürftigen Personen die Möglichkeit haben, ein Bankkonto mit grundlegenden Funktionen unter günstigeren Bedingungen als die anderen Verbraucher zu eröffnen, wie dies in Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2014/92 vorgesehen ist. Ferner sollte das Gericht sicherstellen, dass diese Vorschriften mit Sonder- oder Ausnahmeregelungen zugunsten von Personen einhergehen, die aus legitimen Gründen mit Ausnahme der Geschäftsunfähigkeit keine Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto vornehmen können.
- Diese Vorschriften stellen möglicherweise eine Maßnahme dar, die gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, soweit sie vorsehen, dass die Höhe der Geldbuße, die natürlichen und juristischen Personen im Fall des Verstoßes gegen die Bestimmungen über Barzahlungsbeschränkungen droht, nach einem festen Prozentsatz des Gesamtbetrags der unter Verstoß gegen diese Bestimmungen getätigten Zahlung berechnet wird, und jede Anpassung des Betrags dieser Geldbuße nach Maßgabe der Umstände des konkreten Falles ausschließen.

⁷¹ C-190/17, EU:C:2018:357.

⁷² Rn. 45 dieses Urteils.

V. Ergebnis

132. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Administrativen sad Blagoevgrad (Verwaltungsgericht Blagoevgrad, Bulgarien) wie folgt zu beantworten:

1. Nationale Vorschriften wie die, um die es im Ausgangsverfahren geht und die es mit dem Ziel, Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zu bekämpfen, natürlichen und juristischen Personen verbieten, im Inland Barzahlungen zu tätigen, deren Höhe einen Schwellenwert erreicht oder übersteigt, und von ihnen verlangen, dass sie eine Überweisung oder eine Zahlung auf ein Zahlkonto vornehmen, fallen nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission.
2. Art. 63 AEUV ist dahin auszulegen, dass er nationalen Vorschriften wie den hier in Rede stehenden, die durch die Notwendigkeit der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung gerechtfertigt sind, nicht entgegensteht, wenn sie geeignet sind, die Verwirklichung dieses Ziels zu gewährleisten und nicht über das zu seiner Erreichung Notwendige hinausgehen.

Das vorliegende Gericht wird zu prüfen haben, ob diese Bedingungen erfüllt sind, wobei Folgendes zu berücksichtigen ist:

- Diese Vorschriften können das genannte Ziel nur dann wirklich erreichen, wenn sie mit Maßnahmen zugunsten des Zugangs von Privatpersonen zu Bankdienstleistungen einhergehen. Insoweit sollte sich das vorliegende Gericht insbesondere vergewissern, dass kontolose schutzbedürftige Personen die Möglichkeit haben, ein Bankkonto mit grundlegenden Funktionen unter günstigeren Bedingungen als die anderen Verbraucher zu eröffnen, wie dies in Art. 18 Abs. 4 der 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 vorgesehen ist. Ferner sollte das vorliegende Gericht sicherstellen, dass diese Vorschriften mit Sonder- oder Ausnahmeregelungen zugunsten von Personen einhergehen, die aus legitimen Gründen mit Ausnahme der Geschäftsunfähigkeit keine Überweisung oder Einzahlung auf ein Zahlungskonto vornehmen können.
- Diese Vorschriften stellen möglicherweise eine Maßnahme dar, die gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, soweit sie vorsehen, dass die Höhe der Geldbuße, die natürlichen und juristischen Personen im Fall des Verstoßes gegen die Bestimmungen über Barzahlungsbeschränkungen droht, nach einem festen Prozentsatz des Gesamtbetrags der unter Verstoß gegen diese Bestimmungen getätigten Zahlung berechnet wird, und jede Anpassung des Betrags dieser Geldbuße nach Maßgabe der Umstände des konkreten Falles ausschließen.