

**Verfassungsfragen des Bargeldes**  
**unter besonderer Berücksichtigung einer unionsrechtlichen und verfas-**  
**sungskräftigen Annahmepflicht**

*Rechtsgutachten für die Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste*

*erstellt von Prof. Dr. Christian Waldhoff*  
*Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht*  
*Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin*

Berlin, Februar 2026

## Zusammenfassung in 20 Thesen

1. Bargeld ist der Prototyp des Geldes im juristischen Sinn weil es sämtliche Geldfunktionen erfüllt, unter den unions-, verfassungs- und einfachrechtlichen Geldbegriff fällt und anders als Buchgeld oder elektronisches Geld unmittelbar hoheitlich durch Zentralbanken geschaffen wird.
2. Bargeld ist unionsrechtlich wie nach deutschem Währungsrecht das einzige gesetzliche Zahlungsmittel. Das ist für Euro-Banknoten im primären Unionsrecht festgeschrieben und geht damit auch dem deutschen Verfassungsrecht vor. Für Euro-Münzen ist die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel sekundärrechtlich festgelegt und in der Sache nicht unbeschränkt.
3. Eine Erweiterung gesetzlicher Zahlungsmittel über Euro-Banknoten hinaus bedürfte nach richtiger Ansicht einer Änderung des Primärrechts, d.h. des AEUV.
4. Der Qualifikation als gesetzliches Zahlungsmittel korrespondiert eine grundsätzliche Annahmepflicht. Das hat der EuGH in seinem Grundsatzurteil vom 26. Januar 2021 anerkannt. An diese Feststellung hat sich auch der deutsche Gesetzgeber zu halten.
5. Das Unionsrecht verbietet eine vollständige Abschaffung des Bargelds – rechtlich wie faktisch. Dazu müssten die Verträge geändert werden, was praktisch-politisch ausgeschlossen erscheint. Das Verbot der faktischen Abschaffung kann nur so interpretiert werden, dass der Bargeldstatus durch eine Kumulation von Maßnahmen nicht langfristig ausgehöhlt werden darf.
6. Ausnahmen vom Annahmewang – d.h. Bargeldbeschränkungen – unterliegen unionsrechtlich wie verfassungsrechtlichen engen Grenzen. Kompetenziell überlässt das Unionsrecht die Regelung von Bargeldbeschränkungen den Mitgliedstaaten der EU unter klar definierten Bedingungen. Auch unionsrechtliche Bargeldbeschränkungen wären möglich.
7. Mitgliedstaatliche Bargeldbeschränkungen dürfen nicht den Status des Euros als gesetzliches Zahlungsmittel beeinträchtigen. Daraus folgt, dass es sich um punktuelle Einzelregelungen handeln muss, die die Funktion des Bargelds nicht insgesamt tangieren. Das gilt auch für die mitgliedstaatlichen Bargeldbeschränkungen in ihrer Gesamtheit und den regulatorischen Rahmen einer Bargeldannahmepflicht von Privaten.
8. Bargeldbeschränkungen dürfen nach den Vorgaben des EuGH nur im öffentlichen Interesse erfolgen. Sie müssen zur Zielerreichung geeignet und erforderlich sein. Diese europarechtlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen dienen dem Individualschutz der Bürgerinnen und Bürger der EU.

9. Die auf einer funktionierenden Infrastruktur basierende Bargeldversorgung der Bevölkerung gehört im deutschen Recht zur Daseinsvorsorge. Darüber hinaus handelt es sich um einen Teil der sog. Kritischen Infrastruktur, die des besonderen staatlichen Schutzes auch jenseits von Notlagen und Krisen bedarf. Letzteres könnte angesichts der gegenwärtigen Polykrise kaum aktueller sein.
10. Bargeldversorgung und Bargeldinfrastruktur fallen als teilweise staatlich, teilweise privatwirtschaftlich konstituiert unter eine staatliche Gewährleistungsverantwortung. Bei Erhalt der vor allem aus Banken wie Wertdienstleistern bestehenden privatwirtschaftlichen Seite folgt für die staatliche Seite daraus, dass bei Schwächungen dieser Strukturen durch die tatsächliche Entwicklung – Rückgang des Gebrauchs von Bargeld als Zahlungsmittel im täglichen Leben – keine zusätzlichen staatlichen Maßnahmen diese kritische Infrastruktur weiter unterminieren dürfen.
11. Diese zunächst objektiv-rechtlichen Postulate erhöhen den Rechtfertigungsbedarf weiterer gesetzlicher Bargeldbeschränkungen in der Grundrechtsprüfung. Insbesondere engt sich der grundsätzlich vorhandene Einschätzungs- und Prognosespielraum hinsichtlich der Geeignetheit des Mittels zur Zweckverfolgung des bargeldbeschränkenden Gesetzgebers ein. Sonst bestünde die Gefahr, dass sich der bargeldbeschränkende Gesetzgeber in Widerspruch zu seiner Gewährleistungsverantwortung setze.
12. Nationale Bargeldbeschränkungen sind in vollem Umfang an den Freiheitsrechten des Grundgesetzes zu messen. Diese Prüfung tritt neben die Einhaltung der im Grundsatzurteil des EuGH vom 26. Januar 2021 aufgestellten unionsrechtlichen Anforderungen. Staatliche Bargeldbeschränkungen greifen in die durch Art. 2 Abs. 1 bzw. 12 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit / Privatautonomie ein, weil sie die Wahlfreiheit hinsichtlich des Zahlungsmittels einschränken. In der Ausprägung als negative Vertragsfreiheit führt der Zwang, bei unbarer Zahlung Verträge abschließen zu müssen, zu einem weiteren Eingriff.
13. Bargeldbeschränkungen greifen in die durch Art. 14 GG garantierte Eigentumsfreiheit ein. Das (Privat-)Eigentum an Banknoten und Münzen wird in seiner verfassungsrechtlich geschützten Verwendungsfreiheit begrenzt und auch die Wertaufbewahrungsfunktion von Bargeld wird tangiert. In der Situation von Negativzinsen kann es zu einer verfassungsrechtlich problematischen Beeinträchtigung der Eigentumswertgarantie kommen.
14. Bargeldbeschränkungen greifen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, da bargeldloser Zahlungsverkehr notwendigerweise zur Produktion einer Fülle verfassungsrechtlich relevanter personenbezogenen Daten führt. Dass die anfallenden Daten bei Privaten und nicht primär beim Staat entstehen, hindert einen Eingriff in das Grundrecht nicht, denn dies ist notwendige Folge staatlicher Anordnung. Je stärker der Gebrauch des Bargeldes zurückgedrängt werden würde, desto mehr

Daten fallen an und desto eher sind grundrechtlich problematische umfassende Persönlichkeits- und Bewegungsbilder des Einzelnen erstellbar.

15. Der Einschätzungs- und Prognosespielraum hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit von Bargeldbeschränkungen ist angesichts der seit Jahren intensiven und vielfach kritischen wissenschaftlichen Diskussion des Zusammenhangs zwischen Bargeld und Kriminalität eingeengt. Die für staatliche Bargeldbeschränkungen angeführten Gründe müssen daher empirisch stichhaltig und von besonderem Gewicht sein. Unfundierte Zweckmäßigkeitserwägungen oder allein Gründe der Verwaltungsvereinfachung reichen nicht aus.
16. Die fehlende Angemessenheit bei der grundrechtlichen Rechtfertigung von Bargeldbeschränkungen resultiert aus einer Kombination von Eingriffstiefe und Eingriffsbreite. Die Eingriffstiefe resultiert aus der Tatsache, dass automatisch auch höchstpersönliche Zahlungsdaten beim bargeldlosen Zahlungsverkehr entstehen, die den Persönlichkeitskern betreffen können und entsprechend hohe Rechtfertigungshürden auslösen. Die Eingriffsbreite resultiert daraus, dass generell-abstrakte Bargeldbeschränkungen die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger betreffen, etwaiger krimineller Missbrauch jedoch nur von einer kleinen Minderheit der Bevölkerung begangen wird. Diese deutliche Zielungenauigkeit als unangemessene Streubreite der Eingriffe führt zu Angemessenheitsproblemen.
17. Die objektiv-rechtlichen Determinanten des Bargeldregimes – unionsrechtlich garantiertes gesetzliches Zahlungsmittel sowie Teil der nationalen Kritischen Infrastruktur – haben auch Auswirkungen auf zwischen Privaten vereinbarten Bargeldbeschränkungen. Die Einordnung in die zu schützende Kritische Infrastruktur aktiviert auch hier die staatliche Gewährleistungsverantwortung, der durch die Anordnung einer Wahlfreiheit für das konkrete Zahlungsmittel als Rahmenbedingung privatautonomem Agierens vergleichsweise einfach und kostenneutral nachgekommen werden kann. Die aktuellen Pläne einer Akzeptanzpflicht für bargeldloses Zahlen sind um die Annahmepflicht für Bargeld zu ergänzen (zu vervollständigen), um so wirkliche Zahlungsartneutralität herzustellen.
18. Das grundrechtlich abgesicherte Interesse eines „datenspurenfreien“ Bezahls ist verfassungsrechtlich unmittelbar relevant in Monopolsituationen, sollte aber auch grundsätzlich gewährleistet werden, da sonst die Akzeptanz hinsichtlich der verschiedenen Zahlungsarten zu sachwidrigen Auswahlentscheidungen zwischen verschiedenen Anbietern führen kann.
19. Der digitale Zahlungsverkehr birgt ein zivilrechtlich relevantes und die Privatautonomie einschränkendes spezifisches Diskriminierungspotenzial für vulnerable Gruppen; das trifft v.a. Menschen mit Behinderungen, alte Menschen, Menschen in ländlichen Regionen sowie Menschen mit niedrigem Sozialstatus.

20. Angesichts der starken unions- und objektiv-verfassungsrechtlichen Absicherung des Bargelds, des eingeschränkten Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers und der Zielungenauigkeit als Mittel lassen sich umfassende Bargeldeinschränkungen vor der deutschen Grundrechtsordnung als verfassungsrechtlich kaum rechtfertigen. Für privatautonom getroffene Vereinbarungen ist Zahlungsartneutralität vorzusehen: Zumindest wenn eine Pflicht zur Ermöglichung bargeldlosen Zahlens statuiert wird, ist erst Recht eine Annahmepflicht für Bargeld verfassungsrechtlich erforderlich. Es sprechen gute verfassungsrechtliche Gründe dafür, die staatliche Gewährleistungsverantwortung für Bargeld auch ohne gesetzlicher Normierung einer digitalen Annahmepflicht zu berücksichtigen.

## Inhaltsverzeichnis

A. Aufgabenstellung .....	8
B. Bargeld als Geld .....	11
I.    Geldbegriffe .....	11
II.   Rechtsregime des (Bar-)Geldes .....	12
C. Gesetzliches Zahlungsmittel, Annahmepflicht und Bargeldbeschränkungen .....	13
I.    Rechtsregime der Annahmepflicht für Bargeld .....	13
1.  Euro-Banknoten .....	13
2.  Euro-Münzen .....	15
II.   Arten, Ziele und Beispiele von Bargeldbeschränkungen .....	16
1.  Privatautonome Einschränkungen .....	16
2.  Ziele von gesetzlichen Bargeldbeschränkungen .....	17
3.  Beispiele im geltenden Recht .....	20
III.  Zwischenergebnis .....	22
D. Verfassungs- und europarechtliche Maßstäbe .....	22
I.    Europarechtliche Dimension .....	22
1.  Deutsche Zuständigkeit für Bargeldbeschränkungen? .....	22
2.  Anforderungen des EuGH an mitgliedstaatliche Bargeldbeschränkungen .....	24
3.  Verbleibendes deutsches verfassungsrechtliches Prüfungsprogramm .....	25
a)  § 14 BBankG als Rechtsgrundlage für eine Annahmepflicht? .....	25
b)  Nationale Prüfungsmaßstäbe .....	26
4.  Zwischenergebnis .....	26
II.   Institutionelle Dimensionen .....	26
1.  Bargeld als Teil der Daseinsvorsorge .....	26
a)  Begriffsgeschichte .....	27
b)  Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff? .....	28
aa)  Definitionsansätze und Abgrenzungen .....	28
bb)  Diskussionen des Konzepts der Daseinsvorsorge .....	29
cc)  Daseinsvorsorge in der Rechtsprechung .....	30
c)  Bargeld und Daseinsvorsorge .....	31
2.  Bargeld als Kritische Infrastruktur .....	32
3.  Staatliche Gewährleistungsverantwortung für die (Kritische) Bargeldinfrastruktur .....	35
4.  Zwischenergebnis .....	36
III.  Freiheitsrechtliche Dimensionen .....	39
1.  Folgen grundrechtlichen Schutzes des Einsatzes von Bargeld .....	39
2.  Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung .....	40
a)  Kreierung und Schutzbereich .....	40
b)  Eingriffsebenen .....	41
c)  Eingriffsrechtfertigung .....	42
3.  Vertragsfreiheit .....	44
a)  Schutzbereich .....	44
b)  Eingriffsrechtfertigung .....	46
4.  Berufsfreiheit .....	46

5.	Eigentumsfreiheit .....	46
	a) Schutzbereich .....	46
	b) Inhalts- und Schrankenbestimmung .....	48
	c) Objektivrechtliche Bedeutung von Art. 14 GG für das Bargeld .....	49
6.	Konkrete Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe .....	50
	a) Verhältnismäßigkeitsanforderungen .....	51
	b) Anforderungen an die Validität von Ziel, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit .....	51
	aa) Verfassungslegitimes Ziel .....	51
	bb) Geeignetheit des Eingriffs .....	52
	cc) Erforderlichkeit des Eingriffs .....	56
	dd) Angemessenheit / Zumutbarkeit des Eingriffs .....	57
7.	Zwischenergebnis .....	60
IV.	Verfassungsrechtliche Grenzen privatautonom vereinbarter Bargeldbeschränkungen .....	61
	1. Rechtlich konstituierte und begrenzte Privatautonomie als Grundlage oder Grenze von Bargeldbeschränkungen? .....	62
	2. Grundrechtsgeltung im Privatrechtsverkehr .....	66
	a) Zur Konstruktion: Mittelbare Drittwirkung und grundrechtliche Schutzpflichten .....	66
	b) Gleichheitsrechtliche Dimension Grundrechtliche Wirkungen im privatautonomem Bereich zur Vermeidung von Diskriminierungen .....	69
	3. Verdichtung zur Handlungspflicht - Staatliche Handlungsoptionen zum Schutz des Bargelds im privatautonomem Bereich .....	72
	a) Unausweichlichkeit der Situation .....	73
	b) Handlungspflichten .....	73
	c) Symmetrische Bezahl-Wahlfreiheit als schonendster Ausgleich .....	75
	4. Zwischenergebnis .....	78
E.	Literaturverzeichnis .....	79

## A. Aufgabenstellung

„Zu den scheinbar ewigen Grundfragen von Geld und Währung gehört diejenige nach Grund und Grenzen der Annahmepflicht von Bargeld“.<sup>1</sup> Bargeld<sup>2</sup> steht dabei aktuell unter Druck. Sein Gebrauch als Zahlungsmittel geht durch den zunehmenden Einsatz von Geld- und Kreditkarten zurück.<sup>3</sup> Durch die Corona-Pandemie hat sich diese Entwicklung noch beschleunigt.<sup>4</sup> Insgesamt handelt es sich beim Bargeldruckgang um ein multikausales Feld.<sup>5</sup> Dabei gibt es in der EU große regionale Unterschiede – in Europa besteht insofern ein Nord-Süd- und ein Ost-West-Gefälle.<sup>6</sup> Im Internethandel kann nur mittels Kreditkarte oder spezieller Zahlungssysteme bargeldlos bezahlt werden. Größere Beträge werden ohnehin zumeist per Banküberweisung beglichen.<sup>7</sup>

Aber es existiert noch eine andere Seite: Bargeld besitzt zwei Hauptfunktionen, die nicht vollständig substituiert werden können: Zum einen die Zahlungsmittelfunktion; zum anderen eine Wahrungsankerfunktion, denn Bargeld bildet insofern die Basis auch für Buchgeldzahlungen, als dass die Inhaber von Buchgeld darauf vertrauen können, dieses bei Bedarf wieder in Bargeld umwandeln zu können.<sup>8</sup> Die Beliebtheit von Bargeld in Deutschland ist, wie zahlreiche Umfragen belegen, ungebrochen.<sup>9</sup> Die Verwendung und Akzeptanz von Bargeld ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern ausgesprochen hoch, die Bargeldmenge in der Europäischen Währungsunion steigt seit Jahren.<sup>10</sup> Nimmt die Zahlungsfunktion des Bargelds auch kontinuierlich ab, so ist ein Anstieg des Bargelds als Wertaufbewahrungsmittel zu verzeichnen.<sup>11</sup> Das deutet darauf hin, dass Geld im Allgemeinen und Bargeld im

---

<sup>1</sup> *Omlor*, Grund und Grenzen einer Annahmepflicht von Euro-Bargeld, *EuZW* 2021, 480.

<sup>2</sup> Bargeld ist Geld in seiner verkörperten Form, d.h. Banknoten und Münzgeld.

<sup>3</sup> *Hahn/Hude*, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 23 Rn. 1; *Eichengreen*, Tausend Jahre Papiergeld, in: *Beermann* (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 291 ff.; zum Rückgang an Geldautomaten jüngst *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.7.2025, Weniger Geldautomaten.

<sup>4</sup> *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 44 f.

<sup>5</sup> *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 43.

<sup>6</sup> *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: *ders.* (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (183).

<sup>7</sup> *Omlor*, Geldprivatrecht, 2014, S. 109.

<sup>8</sup> *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 49, 51.

<sup>9</sup> *König*, Bares bleibt Wahres, 2016, S. 13; *Serfling*, Was denken die Deutschen über die Abschaffung des Bargelds?, in: *Lempp/Pitz/Sickmann* (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 1 ff.; *Issing*, Zur Rolle des Bargelds in Wirtschaft und Gesellschaft, in: *Beermann* (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 65 (74).

<sup>10</sup> *Beck/Prinz*, Abschaffung des Bargelds als Wunderwaffe?, *Wirtschaftsdienst* 2015, 515 ff.; *Winter/Wörlen*, Nachfrage nach Zahlungsinstrumenten, *Wirtschaftsdienst* 2015, 522 (523); *Verbeck*, Einführung in die Bargeldoekonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 252.

<sup>11</sup> *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: *ders.* (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (189 ff.); *Balz*, Bargeld, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 2023, 1144.

Besonderen auch kulturell geprägte Institutionen darstellen, das Verhältnis der Menschen zu Bargeld von zahlreichen harten wie weichen Faktoren abhängt.<sup>12</sup> Der ehemalige Chefvolkswirt der Europäischen Zentralbank *Otmar Issing* warnt in diesem Kontext vor Schlüssen von Fakten auf die normative Ebene: „Der Rückgang der Bargeldnutzung und die Erwartung, dieser Trend werde sich fortsetzen, rechtfertigt nicht den Schluss, dann habe das Bargeld seine Rolle ausgespielt und man sollte es am besten gleich abschaffen.“<sup>13</sup>

Im Rahmen dieses Gutachtens kann es nur um den *rechtlichen* Rahmen der unionsrechtlichen wie grundgesetzlichen Bargeldverfassung unter besonderer Berücksichtigung eines Annahmewangs, d.h. der Frage nach Zulässigkeit und Grenzen von staatlichen Bargeldbeschränkungen gehen.<sup>14</sup> Ein doppelter Anlass führt nach intensiven Diskussionen in Wissenschaft wie den Medien nach 2008/2015 – seinerzeit veranlasst durch Publikationen prominenter amerikanischer Ökonomen<sup>15</sup> sowie entsprechende Überlegungen der EU – zur erneuten Beschäftigung mit dem Thema des verfassungsrechtlichen Status von Bargeld und einer darauf beruhenden Annahmepflicht. Zum einen: Der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD äußert sich in seinem Unterkapitel „Haushalt, Finanzen und Steuern“ zum Thema. Neben einer Unterstützung des digitalen Euros als *Ergänzung* zum überkommenen Bargeld wird dort ausgeführt: „Wir stellen sicher, dass jeder weiterhin selbst entscheiden kann, wie er bei Geschäften des Alltags bezahlt. Das Bargeld als gängige Zahlungsform erhalten wir. Wir setzen uns für echte Wahlfreiheit im Zahlungsverkehr ein und wollen, dass grundsätzlich Bargeld und mindestens eine digitale Zahlungsoption schrittweise angeboten werden sollen.“<sup>16</sup> Zum anderen ist seit 2022 geklärt, welche Zuständigkeiten in der Europäischen Währungsunion für diese Fragen bestehen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem Urteil vom 26. Januar 2021<sup>17</sup> auf Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. März 2019<sup>18</sup> die Regelung von Einschränkungen der Verwendung von Bargeld in bestimmten Bereichen den Mitgliedstaaten der Eurozone überlassen (dazu unter D I). Obwohl es in zahlreichen EU-

<sup>12</sup> M.w.N. *Thiel*, Bargeld in privaten Geldsystemen, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 73 (83 ff.); *Issing*, Zur Rolle des Bargeldes in Wirtschaft und Gesellschaft, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 65 (70); *Pitters*, In dubio pro Euroschein: Über den psychologischen Wert des Bargeldes, ebd., S. 498 ff.; zur symbolischen Dimension des Euro *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 128 AEUV Rn. 1.

<sup>13</sup> *Issing*, Zur Rolle des Bargeldes in Wirtschaft und Gesellschaft, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 65 (73).

<sup>14</sup> Populär etwa *Häring*, Die Abschaffung des Bargelds und die Folgen, 2016.

<sup>15</sup> Vgl. etwa *Kowalski*, Bargeld – Fluch der oder Flucht vor der Geldpolitik?, ORDO 2018, S. 397 ff.; auslösend war das Buch von *Kenneth Rogoff*, The Curse of Cash, 2016.

<sup>16</sup> Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode, 2025, S. 48 f.

<sup>17</sup> EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63.

<sup>18</sup> EuZW 2019, 604.

Mitgliedstaaten Bargeldrestriktionen im Offline-Handel und sonstigen Rechtsverkehr gibt (dazu unter C II 3) steht es primär in der Verantwortung des deutschen Gesetzgebers, ob und ggf. wie er hier vorgeht.

Vorliegendes Rechtsgutachten für die Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste soll vor diesem Hintergrund den europa- und verfassungsrechtlichen Rahmen für etwaige Regulierungen der Verwendung von Bargeld ausloten. Als Szenarien sind einmal ein Bargeldverbot, d.h. die Abschaffung von Bargeld, vor allem jedoch realistischere gesetzliche Bargeldbeschränkungen, etwa an der Höhe der Zahlung orientiert, in den Blick zu nehmen. Neben hoheitlich angeordneten Bargeldbeschränkungen sind auch privatautonome Einschränkungen zu untersuchen, wenn etwa im Supermarkt nur noch digital bezahlt werden kann. Auch insofern stellen sich (verfassungs-)rechtliche Probleme. Verfassungsrechtlich hat die Fragestellung eine objektiv-rechtliche Dimension, da die Bargeldversorgung nicht nur zur Daseinsvorsorge, sondern auch zu den Kritischen Infrastrukturen zählt und damit unter staatlicher Gewährleistungsverantwortung steht (unter D II). Zum einen sind die Vorgaben des EuGH aus dem oben genannten Urteil zu beachten; zum anderen bleibt das deutsche Verfassungsrecht als Prüfungsmaßstab erhalten. Hier ist zunächst eine subjektiv-rechtliche, freiheitsrechtliche Dimension zu beachten (unter D III), weil Bargeldabschaffung und Bargeldbeschränkungen gleich in mehrere Grundrechte des Grundgesetzes eingreifen würden. Das führt zwar nicht zur pauschalen Unmöglichkeit gesetzlicher Bargeldregulierungen, denn Grundrechte sind prinzipiell einschränkbar, setzt solche Eingriffe aber unter deutlichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsbedarf. Daneben spielt die objektiv-rechtliche Einordnung des Bargelds als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge und Bestandteil Kritischer Infrastrukturen (unter D II) in die grundrechtliche Verhältnismäßigkeitsabwägung hinein, wo sich beide Dimensionen verbinden.<sup>19</sup> Angesichts eines herausgehobenen institutionellen Status von Bargeld in der deutschen Verfassungsordnung verengt sich insbesondere der Einschätzungs- und Prognosespielraum des grundrechtseinschränkenden Gesetzgebers (D III 6 b). Praktisch mindestens so relevant sind privatautonom getroffene Bargeldbeschränkungen (D IV). Entgegen erstem Anschein stellen sich auch hier grundrechtliche Anforderungen. Vorab ist Bargeld jedoch in dem rechtlichen Phänomen „Geld“ insgesamt zu verorten (sogleich unter B) und Annahmepflicht wie Bargeldrestriktionen zu beleuchten (unter C).

---

<sup>19</sup> Zum Zusammengreifen von objektiv- und subjektivrechtlicher Seite beim Rechtsregime des Bargelds auch *Eibl, Privatheit durch Bargeld?*, 2020, S. 18.

## B. Bargeld als Geld

Bargeld ist ökonomisch wie juristisch „Geld“, in gewisser Weise sogar der Prototyp von Geld.<sup>20</sup> Für hiesige Fragestellung ist Geld im rechtlichen Sinn zu bestimmen (unter I.) bevor auf das Rechtsregime des Bargelds eingegangen werden kann (II.). Für die freiheitsrechtliche Bedeutung von Bargeld (unten unter D III) sind die Geldfunktionen von zentraler Bedeutung, weil diese durch Bargeldbeschränkungen betroffen sind. Diese sind im Zusammenhang mit dem Geldbegriff in Erinnerung zu rufen.

### I. Geldbegriffe

Geld ist ein Gut und es repräsentiert zugleich einen Wert. Sein Wert besteht in dem Einlöungsvertrauen, d.h. seine Funktion als Tauscheinheit gegen Waren oder Dienstleistungen zu fungieren oder schlicht zur Wertaufbewahrung zu dienen.<sup>21</sup> Die Erscheinungsform des Geldes hat sich im Lauf der Geschichte hin zur Entsubstanzialisierung / Dematerialisierung / Abstraktion entwickelt: Der Gestaltwandel des Geldes erstreckte und erstreckt sich vom Naturalgeld über Münz- und Papiergeld zu Giralgeld bis zu elektronischem Geld und Kryptowährungen.<sup>22</sup> Während darüber diskutiert wird, ob Kryptowährungen überhaupt Geld bzw. Währung sind<sup>23</sup> wäre der noch nicht existierende digitale Euro schon eine i.w.S. digitale Währung (sog. Central Bank Digital Currency – CBDC), da er von der EZB ausgegeben und verwaltet werden soll.<sup>24</sup> Dabei soll es sich zudem um einen Bargeldersatz mit teilweise ähnlichen Funktionen

<sup>20</sup> *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 49 spricht von „optimalem Geld“.

<sup>21</sup> *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 357 (Stand der Kommentierung: Mai 2025).

<sup>22</sup> *Duden*, Der Gestaltwandel des Geldes und seine rechtlichen Folgen, 1968; *Ohler*, Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (318 f.); *Hahn/Häde*, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 1; *Omlor*, Geldprivatrecht, 2014, S. 10 ff., 116 ff.; *ders.*, Abschied vom Bargeld?, WM 2015, 2297 ff.; *ders.*, Geld und Währung als Digitalisate, JZ 2017, 754.

<sup>23</sup> Je unterschiedlich *Boehm/Pesch*, Bitcoins: Rechtliche Herausforderungen einer virtuellen Währung, MMR 2014, 75; *Beck*, Bitcoins als Geld im Rechtssinne, NJW 2015, 580; *Ekkenga*, Bitcoin und andere Digitalwährungen – Spielzeug für Spekulanten oder Systemveränderung durch Privatisierung von Zahlungssystemen?, CR 2017, 762; im Überblick auch *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. z. Art. 104a-115 Rn. 359 ff.

<sup>24</sup> Ausführlich *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 31 ff.; zu den technischen Gestaltungen *Auer/Böhme*, Digitales Zentralbankgeld: Auf der Suche nach einer minimalinvasiven Technologie, in: *Beermann* (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 437 ff.

handeln.<sup>25</sup> Da es sich hierbei jedoch um eine in dynamischem Fluss befindliche Entwicklung handelt, können noch keine endgültigen Aussagen getroffen werden.<sup>26</sup>

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bestimmen den Geldbegriff aus den Geldfunktionen.<sup>27</sup> Auch der juristische Geldbegriff knüpft – freilich mit Variationen je nach Rechtsgebiet – hier an.<sup>28</sup> Traditionell werden drei Funktionen unterschieden: Das Geld als Recheneinheit, als Tauschmittel und als Wertaufbewahrungsmittel.<sup>29</sup> Für die juristische Begriffsbestimmung ist das noch zu unspezifisch. Hier kann nur eine „staatliche Theorie des Geldes“ (*Georg Friedrich Knapp*) verfolgt werden. Staatliche Schöpfung und hoheitlicher Anwendungsbefehl führen zu zwei Folgerungen: Der Staat muss die Währung festlegen; zentral ist dann die Anerkennung von Geld als (alleinigem) gesetzlichem Zahlungsmittel.<sup>30</sup> Völlig unumstritten ist die rechtliche Geldeigenschaft nur für Bargeld. Zumindest handelt es sich in Deutschland wie Europa nach wie vor um das einzige rechtlich vollständig anerkannte gesetzliche Zahlungsmittel. Giral- oder Buchgeld wird heute unabhängig von der schuldrechtlichen Behandlung, die ohne ex- oder implizite schuldrechtliche Vereinbarung nur Bargeld als Erfüllungsmittel ansieht, dennoch als Geld im rechtlichen Sinn angesehen.<sup>31</sup> Buchgeld erfüllt die Geldfunktionen, ist dennoch kein gesetzliches Zahlungsmittel.<sup>32</sup> Auch hier zeigt sich, dass privates Geldrecht und öffentlich-rechtliche Geldverfassung zwar zusammenhängen, jedoch nicht deckungsgleich sein können oder müssten.<sup>33</sup> Für hiesige Fragestellung ist daher das Rechtsregime des Bargelds näher in Augenschein zu nehmen.

## II. Rechtsregime des (Bar-)Geldes

Die einfachgesetzlichen deutschen Regelungen sind durch Unionsrecht überlagert. Art. 128 Abs. 1 Satz 2 AEUV weist die Ausgabe von Euro-Banknoten der EZB wie den

<sup>25</sup> *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 39 ff.

<sup>26</sup> *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 5.

<sup>27</sup> *Ohler*, Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (318).

<sup>28</sup> *Schmidt*, Geld und Währung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 117 Rn. 2.

<sup>29</sup> *Heermann*, Geld und Geldgeschäfte, 2003, § 2 Rn. 4 ff.; *Omlor*, Geldprivatrecht, 2014, S. 49 ff.; auf Bargeld bezogen *Verbeck*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 30.

<sup>30</sup> *Ohler*, Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (320 ff.).

<sup>31</sup> *Fögen*, Geld- und Währungsrecht, 1968, S. 14 ff.; skeptisch *Giovanoli*, Bargeld – Buchgeld – Zentralbankgeld, in: FS für Beat Kleiner, 1993, S. 87 ff.; anders etwa noch in der Vorkriegszeit, vgl. *Omlor*, Geldprivatrecht, 2014, S. 65 f.

<sup>32</sup> *Heermann*, Geld und Geldgeschäfte, 2003, § 2 Rn. 18 ff.; *Omlor*, Geldprivatrecht, 2014, S. 108 ff.

<sup>33</sup> *Schmidt*, Geld und Währung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 117 Rn. 17.

mitgliedstaatlichen Zentralbanken – in Deutschland also der Deutschen Bundesbank – zu. Satz 1 des Art. 128 Abs. 1 AEUV konzentriert die Genehmigung der Banknotenausgabe bei der EZB selbst (vgl. auch Art. 282 Abs. 3 Satz 2 AEUV). Das entspricht der üblichen Aufgabenteilung im ESZB.<sup>34</sup> Demgegenüber ist das Münzausgaberecht nach Art. 128 Abs. 2 AEUV bei den Mitgliedstaaten verblieben, wobei auch hier eine Genehmigungspflicht der EZB besteht. Das frühere Notenausgabemonopol der Bundesbank in ihrer Funktion als Notenbank ist insoweit unionsrechtlich aufgegangen. Die Neufassung des Bundesbankartikels im Grundgesetz berücksichtigt dies, wenn Art. 88 Satz 2 GG bei (erfolgter) Übertragung der Befugnisse an die EZB aussagt, dass die Bundesbank dann an den europarechtlichen Rahmen gebunden ist. Das Notenausgabemonopol ist damit verloren gegangen.<sup>35</sup>

Für Münzen als Erscheinungsform des Bargelds liegt das Ausgaberecht nach § 1 MünzG im Rahmen der Verordnung (EG) 975/98 vom 3. Mai 1998 mit späterer Änderung bei der Bundesregierung, die Ausgabe selbst erfolgt gem. § 7 MünzG jedoch durch die Bundesbank. Auf die Unterscheidung zwischen Umlauf- und Sammler- bzw. Gedenkmünzen muss hier nicht eingegangen werden.<sup>36</sup>

## **C. Gesetzliches Zahlungsmittel, Annahmepflicht und Bargeldbeschränkungen**

### *I. Rechtsregime der Annahmepflicht für Bargeld*

#### *1. Euro-Banknoten*

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die Eigenschaft von Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel.<sup>37</sup> Dies war schon lange in § 14 BBankG festgelegt, seit Einführung des Euro ist die Norm durch Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV überlagert bzw. verdrängt. Art. 10 Satz 2 der Euro-Einführungsverordnung wiederholt den Normgehalt.<sup>38</sup> Nach dem Wortlaut könnten auch

<sup>34</sup> *Hettinger*, Geld- und Währungsrecht, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 32 Rn. 40.

<sup>35</sup> *Hahn/Häde*, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 23 Rn. 5.

<sup>36</sup> Insgesamt *Stoltenberg*, Rechtliche Grundlagen des Münzwesens, WM 2015, 858 ff.; *Hahn/Häde*, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 23 Rn. 19 ff.; *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 128 AEUV Rn. 10 ff.

<sup>37</sup> Umfassend *Siekmann*, Monetary Aspects of the Euro as Single European Currency, in: Freitag/Omlor (ed.), The Euro as Legal Tender, 2020, p. 1 ff.

<sup>38</sup> Verordnung (EG) 974/98 über die Einführung des Euro, ABl. 1998 L 139, 1.

andere gesetzliche Zahlungsmittel eingeführt werden.<sup>39</sup> Dazu müsste jedoch das primäre Unionsrecht geändert werden.

Insofern handelt es sich um hoheitliche Festlegungen.<sup>40</sup> Davon grundsätzlich zu trennen ist die Behandlung unterschiedlicher Geldarten im Zivilrecht, d.h. in der privatautonomen Gestaltung: Der währungsrechtliche (hoheitliche) Annahmepflicht dokumentiert das Interesse des Staates bzw. einer supranationalen Gemeinschaft an einer stabilen und akzeptierten Währung und einem funktionsfähigen Geldverkehr, daneben tritt als Ziel ggf. auch noch das Erzielen von Senioragegewinnen bei Banknoten und Münzgewinnen bei der Münzausgabe.<sup>41</sup> Der schuldrechtliche Geldbegriff kreist demgegenüber um die Frage, ob Buch- oder Giralgeld „Geld“ im juristischen Sinne ist und ob insofern eine Annahmepflicht besteht.<sup>42</sup> Hier ist zwischen dem funktional zu bestimmenden Geldbegriff einerseits und der Figur des Annahmepflichts andererseits zu unterscheiden. Funktional handelt es sich bei Buchgeld nach inzwischen überwiegender Auffassung um Geld, eine Annahmepflicht allein kraft Gesetzes wird jedoch überwiegend nicht anerkannt.

Der AEUV definiert nicht, was unter gesetzlichem Zahlungsmittel zu verstehen ist.<sup>43</sup> Daher hatten die EU-Kommission und die EZB eine Sachverständigenkommission (ELTEG working group) eingesetzt, um den Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels zu definieren.<sup>44</sup> Diese Gruppe hat 2010 einen Bericht vorgelegt,<sup>45</sup> der zu einer Empfehlung der EU-Kommission führte.<sup>46</sup> Als übergreifende Eigenschaften gesetzlicher Zahlungsmittel wurde in Art. 1 der Empfehlung festgestellt: grundsätzliche Annahmepflicht; Annahme zum vollen Nennwert, d.h. ohne Kosten; Erfüllungswirkung hinsichtlich der Zahlungsverpflichtung.<sup>47</sup> Damit wird die in vielen Mitgliedstaaten, v.a. auch in Deutschland anerkannte Verbindung zwischen der

---

<sup>39</sup> *Freimuth*, in: Siekmann (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Währungsunion, 2013, Art. 128 AEUV Rn. 77.

<sup>40</sup> *Freitag*, Euro as a Legal Tender, in: Amtenbrink/Herrmann (eds.), The EU Law of Economic and Monetary Unions, 2020, Rn. 21.2. mit dem Hinweis, dass die Konzepte gesetzlicher Zahlungsmittel große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aufweisen bzw. aufwiesen, ebd. Rn. 21.4 ff.

<sup>41</sup> *Hahn/Häde*, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 3 Rn. 16.

<sup>42</sup> *Hahn/Häde*, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 3 Rn. 29 ff.

<sup>43</sup> *Freitag*, Euro as a Legal Tender, in: Amtenbrink/Herrmann (eds.), The EU Law of Economic and Monetary Union, 2020, Rn. 21.20.

<sup>44</sup> *Papapaschalis*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Bd. 3, 7. Aufl. 2015, Art. 128 AEUV Rn. 45; *Omlor*, Geld und Währung als Digitalisate, JZ 2017, 754 (757).

<sup>45</sup> Bericht der Sachverständigenkommission für den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel (Euro Legal Tender Group – ELTEG), 2010.

<sup>46</sup> Empfehlung 2010/191/EU der Kommission vom 22.3.2010, ABl. EU Nr. L 83 vom 30.3.2010, 70.

<sup>47</sup> *Freitag*, Euro as a Legal Tender, in: Amtenbrink/Herrmann (eds.), The EU Law of Economic and Monetary Union, 2020, Rn. 21.21.

Kategorie des gesetzlichen Zahlungsmittels und einer Annahmepflicht hergestellt.<sup>48</sup> Gesetzliches Zahlungsmittel und Annahmepflicht führen zum staatlichen bzw. supranationalen Bargeldmonopol.<sup>49</sup>

Empfehlungen als EU-Rechtsquelle haben zwar keine unmittelbar rechtlich bindende Wirkung,<sup>50</sup> können aber wichtige Hinweise für Auslegung und Anwendung von Unionsrecht bieten. Das hat der EuGH in seiner Vorabentscheidung vom 26. Januar 2021 auch genutzt (näher unten unter D I).

§ 14 Abs. 1 Satz 2 BBankG hat einen etwas abweichenden Wortlaut, wenn er erklärt, dass die Euro-Banknoten das einzige „unbeschränkte“ gesetzliche Zahlungsmittel darstellen. Das Bundesverwaltungsgericht hat daher die Norm für unionsrechtswidrig und damit nicht anwendbar erklärt (näher unter D I 3 a). Das erscheint m.E. nicht zwingend, ist jedoch als geltende Rechtsprechung erst einmal hinzunehmen.

## 2. Euro-Münzen

Art. 128 AEUV trifft keine Aussagen zu Euro-Münzen. Ihre Eigenschaft ebenfalls als gesetzliche Zahlungsmittel im gesamten Euro-Raum ordnet Art. 11 Satz 2 der Euro-Einführungsverordnung an. Gemeint sind nur sog. Umlaufmünzen, d.h. solche, für die der Rat gem. Art. 128 Abs. 2 Satz 2 AEUV Stückelung und technische Merkmale bestimmt hat (vgl. bereits oben unter B II).<sup>51</sup> Die Annahmepflicht ist – wie traditionell in Deutschland in Bezug auf sog. Scheidemünzen – hier begrenzt: Nach Art. 11 Satz 3 der Verordnung muss niemand mehr als 50 Münzen bei einer Zahlung annehmen. Dass für sog. Gedenkmünzen die Mitgliedstaaten andere Regelungen einführen können wurde oben bereits erwähnt. Nach § 2 Abs. 2 MünzG sind Euro-Gedenkmünzen nur im Inland gesetzliches Zahlungsmittel.

---

<sup>48</sup> Hahn, Anmerkung, jurisPR-BVerwG 20/2019 Anm. 5.

<sup>49</sup> Ohler, Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (321); historisch zur Annahmepflicht Münch, Das Giralgeld in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 78 ff.

<sup>50</sup> Streinz, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 527 f.

<sup>51</sup> Hahn/Häde, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 23 Rn. 32.

## II. Arten, Ziele und Beispiele von Bargeldbeschränkungen

Bargeldbeschränkungen können zunächst nach ihrem Umfang differenziert werden: Vollständige Bargeldabschaffung versus partielle Bargeldbeschränkungen.<sup>52</sup> Sie können dann theoretisch – wie zu zeigen sein wird (unter D I) – sowohl von der EU als auch durch den deutschen Gesetzgeber angeordnet werden. Und sie können schließlich unterschiedliche Ziele verfolgen.

### 1. Privatautonome Einschränkungen

Für die Praxis besonders wichtig sind privatautonom vereinbarte Modalitäten der Zahlungsweise, zumeist auf Buchgeld gerichtet. Das ist Ausfluss von Privatautonomie, denn die Vertragsfreiheit bezieht sich nicht nur auf das „Ob“, d.h. die Abschlussfreiheit, sondern auch auf das „Wie“, d.h. auch auf die Zahlungsmodalitäten.<sup>53</sup> Solche Verabredungen können grundsätzlich auch Gegenstand von Allgemeinen Geschäftsbedingungen sein oder konkludent erfolgen. Diese aus dem deutschen Zivilrecht stammende Ausgangslage ist inzwischen auch unionsrechtlich anerkannt. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Finanzministerien und der mitgliedstaatlichen Zentralbanken hat 2010 eine Empfehlung ausgearbeitet, die sich mit der Funktion gesetzlicher Zahlungsmittel auseinandergesetzt hat.<sup>54</sup> Hier wird ausdrücklich anerkannt, dass privatautonom das konkrete Zahlungsmittel festgelegt werden kann. Wie bereits oben erwähnt, haben Empfehlungen zwar keine unmittelbar rechtlich bindende Wirkung,<sup>55</sup> können aber wichtige Hinweise für Auslegung und Anwendung von Unionsrecht bieten.

Einschränkungen können sich zum einen aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) ergeben (Bezahlung eines Cent-Betrags mit einer 200 Euro-Note am Wochenende; Bezahlung eines sehr hohen Betrags in bar u.ä.).<sup>56</sup> Zum anderen kann eine Bargeldannahmepflicht trotz privatrechtlichen Vertrags dann bestehen wenn, wie etwa nach § 22 PersBfG, ein Kontrahierungszwang aufgrund von Monopolstellungen von Verkehrsträgern besteht.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> Die „Abschaffung“ ist dabei eher utopisch und das Schlagwort behindert eher eine rationale Diskussion, vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 3 f.

<sup>53</sup> *Verbeck*, Einführung in die Bargeldautonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 52.

<sup>54</sup> Empfehlung 2010/191/EU der Kommission vom 22.3.2010, ABl. EU Nr. L 83 vom 30.3.2010, 70; vgl. auch *Omlor*, Geld und Währung als Digitalisate, JZ 2017, 754 (757).

<sup>55</sup> *Streinz*, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 527 f.

<sup>56</sup> *Fögen*, Währungsrecht, 1968, S. 12 ff.; *Hahn/Häde*, Währungsrecht, 2. Aufl. 2010, § 3 Rn. 31.

<sup>57</sup> *Verbeck*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 53.

Eine oberflächliche Betrachtung könnte zu dem Schluss führen, dass in den Möglichkeiten privatautonom die Bargeldzahlung einzuschränken kein Widerspruch zur währungsrechtlichen Annahmepflicht liege.<sup>58</sup> Es wird (unter D IV) ausführlich zu zeigen sein, dass sowohl aus dem Verfassungs-, als auch aus dem Unionsrecht anderes folgen kann, dass auch hier nur verhältnismäßige Einschränkungen zulässig sind.<sup>59</sup>

## 2. Ziele von gesetzlichen Bargeldbeschränkungen

Zuvor sind jedoch die gesetzlichen Bargeldbeschränkungen zu untersuchen. Drei Hauptmotive werden dafür in der Diskussion angeführt. *Erstens* sollen illegale Aktivitäten wie Schattenwirtschaft, Steuerhinterziehung und Geldwäsche unterbunden werden; *zweitens* sollen bestimmte geldpolitische Instrumente von Zentralbanken, insbesondere Negativzinsen in deflationären Situationen, effektiviert werden und *drittens* schließlich soll es zu gesamtwirtschaftlichen Einsparungen durch Kostenvermeidung kommen.<sup>60</sup> Diese Motive spielen verfassungsrechtlich eine zentrale Rolle bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung der durch Bargeldbeschränkungen erfolgenden Grundrechtseingriffe (dazu unten unter D III 6). Gleichwohl ist hier vorab abstrakt auf sie einzugehen, um ihre Validität einschätzen zu können. Dabei können schon jetzt die Motive zwei und drei in ihrem Rechtfertigungspotenzial wenn nicht ausgeschlossen, so doch in ihrem Kern relativiert werden. Sowohl bei der hier zunächst vorgenommenen abstrakten Betrachtung der Ziele von Bargeldbeschränkungen wie auch unten bei ihrem Einsatz in der Prüfung der Rechtfertigung möglicher Grundrechtseingriffe ist stets darauf zu achten, dass Ziele auch real und valide sind und nicht bloß vorgeschoben werden, um andere Motive zu verdecken. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat mit aller Deutlichkeit auf diese Gefahr hingewiesen: „Zu warnen ist allerdings vor der Einflussnahme interessierter Anbieter von bargeldlosen Zahlungssystemen, die darauf setzen, dass Politikinterventionen ihnen zusätzliche Absatzmöglichkeiten verschaffen können. Diese Anbieter haben vor allem ihre eigenen Geschäftsmöglichkeiten im Auge. Dass eine

<sup>58</sup> So etwa unkritisch *Münch*, Das Giralgeld in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 84 ff.; *Verbeck*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 51 f.

<sup>59</sup> *Kube*, Geldmonopol und Privatautonomie, S. 550.

<sup>60</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 5; *Verbeck*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 252 f.; *Hellwig*, Bargeld, Giralgeld, Vollgeld, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 95 (115).

Abschaffung oder erhebliche Erschwerung der Nutzung von Bargeld möglicherweise erhebliche Belastungen für die Betroffenen und für die Wirtschaft mit sich bringt, wird dabei verdrängt.“<sup>61</sup>

a) Das Konzept einiger Zentralbanken in Zeiten einer existierenden oder drohenden Deflation über Negativzinsen Konjunktursteuerung vorzunehmen, möchte den Bürgern die Wahlfreiheit im Gebrauch von Geld nehmen, um Buchgeld effektiv mit Negativzinsen zu belegen und dadurch die Investitionstätigkeit zu befeuern.<sup>62</sup> Es ist schon deshalb kein valides Argument für Bargeldbeschränkungen oder gar die Abschaffung von Bargeld, da es sich um sehr seltene Ausnahmesituationen handelt, die kaum einen dauerhaften Eingriff in die tägliche Relevanz besitzende Bargeldverfassung rechtfertigt: „Warum soll das gesamte Zahlungssystem verändert werden, wenn diese Politik nur in Ausnahmesituationen angebracht ist? Und es sollten Ausnahmesituationen bleiben: Makroökonomisch mag eine Welt mit Negativzinsen vorübergehend vorstellbar sein, mikroökonomisch hingegen auf Dauer mit Sicherheit nicht.“<sup>63</sup> Das Instrument als solches ist unorthodox und ökonomisch höchst umstritten.<sup>64</sup> Die Flucht in Sachwerte und bestimmte Kapitalmarktprodukte wäre vorgezeichnet, was zu ökonomischem Fehlverhalten führt. Im Extremfall könnte das Vertrauen in das Währungssystem Schaden nehmen.<sup>65</sup> Nur nebenbei sei bemerkt, dass das Bargeld nach wie vor einen erheblichen Teil der Zentralbankbilanzen ausmacht und damit im Falle seiner Abschaffung deren Handlungsmöglichkeiten einschränkt.<sup>66</sup> Das hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft mit aller Deutlichkeit zusammengefasst: „Daher warnt der Beirat nachdrücklich vor den unübersehbaren Risiken einer Null-Zins- oder Negativ-Zins-Politik für die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems und der Volkswirtschaft.“<sup>67</sup> Juristisch ist vor allem relevant, dass beachtliche Argumente für einen Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes

---

<sup>61</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 7; ähnlich zur Gefahr des Vorschubens von Motiven etwa *Braun*, Geprägte Freiheit vor dem Aus?, JZ 2015, 997; *Halver*, Bargeldlosigkeit – die vorgeschobenen und tatsächlichen Gründe, ifo Schnelldienst 13/2015, 12 ff.; *Ramelet*, Geldwäschereibekämpfung bei Barzahlungsgeschäften, SZW/RSDA 2016, 76.

<sup>62</sup> *Rösl/Seitz*, Warum Bargeld nicht abgeschafft werden sollte, Wirtschaftsdienst 2015, 525 (526).

<sup>63</sup> *Beck/Prinz*, Abschaffung des Bargelds als Wunderwaffe?, Wirtschaftsdienst 2015, 515 (518).

<sup>64</sup> *Issing*, Zur Rolle des Bargeldes in Wirtschaft und Gesellschaft, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 65 (72 f.).

<sup>65</sup> Vgl. auch *König*, Bahres bleibt Wahres, 2016, S. 9 f.

<sup>66</sup> *Krüger/Seitz*, Bargeldlos oder bar jeglichen Verstands?, ifo Schnelldienst 13/2015, 9 (10).

<sup>67</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, zusammenfassend S. 4, ausführlich S. 16 ff.; ferner *Rösl/Seitz/Tödter*, Besser ohne Bargeld?, 2017.

(Art. 14 GG) sprechen, weil es sich – im untechnischen Sinn – um eine stille Enteignung handelt.<sup>68</sup> Darauf wird bei der Grundrechtsprüfung noch näher einzugehen sein (unter D III 2).

b) Das dritte Motiv für die Abschaffung oder Beschränkung von Bargeld ist eine angebliche Kosteneffizienz bargeldloser Zahlungsverfahren gegenüber dem Bargeld.<sup>69</sup> Zum einen ist unklar und umstritten, ob der bargeldlose Zahlungsverkehr wirklich Kosteneinsparungen bringt.<sup>70</sup> Belastbare Untersuchungen liegen insofern nicht vor.<sup>71</sup> Zum anderen – eine Kostenersparnis unterstellt – gehört es zwar zu guter Wirtschaftspolitik, volkswirtschaftlich vernünftige Rahmenbedingungen zu setzen; das setzt jedoch ein erhebliches Marktversagen in diesem Bereich voraus. Ein solches ist *aus ökonomischer Sicht* jedoch nicht erkennbar.<sup>72</sup> Juristisch stieße ein solches Vorgehen auch schnell dann an Grenzen bzw. ist entsprechend auszugleichen, wenn es zwangsläufig mit Grundrechtseingriffen verbunden ist: Etwaige Kostenersparnis bei wenigen darf nicht durch unzumutbare Freiheitseinschränkungen bei vielen erkaufte werden.<sup>73</sup> Darauf wird ausführlicher in Teil D III 6 näher einzugehen sein.

c) Übrig bleibt das erste Motiv, die Einschränkung krimineller Machenschaften durch Bargeldabschaffung oder -regulierung. Genannt werden hier v.a. die Schattenwirtschaft, die Steuerrückziehung und die Geldwäsche. Der aktuelle Koalitionsvertrag enthält Aussagen zur Bekämpfung der Geldwäsche; dort werden jedoch v.a. Rechtsgeschäfte im Wert von über 10.000 Euro in den Blick genommen, ein Bezug zum vor allem für Beträge darunter relevanten

---

<sup>68</sup> Kirchhof, Geld im Sog der Negativzinsen, 2021, S. 147 ff.

<sup>69</sup> Zu Bargeldkosten konkret *Birnstein*, Gebühren für Bargeldtransaktionen bei Banken, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 57 ff.

<sup>70</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 5 ff.; *Thiel*, Bargeld in privaten Geldsystemen, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 73 (81 f.); differenzierte Analyse bei *Cabinkova/Knümann/Horst*, Kosten der Bargeldzahlung im Einzelhandel, 2019.

<sup>71</sup> *Thiele*, Diskussion um das Bargeld: Hätte eine Abschaffung von Banknoten und Münzen wirklich Vorteile?, ifo Schnelldienst 13/2015, 3 (4); *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 6; auch *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (193 ff.), konstatiert die Schwierigkeiten hier Kosten real zu berechnen, kommt in einer skizzenhaften Rechnung dann jedoch sogar zu dem Ergebnis, dass den Handel jede Barzahlung im Durchschnitt 24 Cent, jede Zahlung mit Girocart 30 Cent und jede Kreditkartenzahlung sogar 1 Euro kostet.

<sup>72</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 6 f.; *Hellwig*, Bargeld, Giralgeld, Vollgeld, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 95 (115 ff.); *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 440 ff.

<sup>73</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 6 f.

Bargeld nicht gezogen.<sup>74</sup> Auch die Bekämpfung von Schwarzarbeit wird erwähnt; als Mittel soll jedoch die entsprechende Finanzkontrolle gestärkt werden.<sup>75</sup>

Die Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft sind abstrakt betrachtet legitime Motive. Ob bzw. wieweit das gerade durch Bargeldbeschränkungen effektiv ist, ist jedoch unklar und hoch umstritten.<sup>76</sup> Auch darauf wird im Zusammenhang mit der Grundrechtseingriffsrechtfertigung zurückzukommen sein, denn die Rechtfertigung solcher Beschränkungen verlangt in der Verhältnismäßigkeitsabwägung Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahmen in Bezug auf das verfolgte Ziel (unten unter D III 6).

### 3. Beispiele im geltenden Recht

Hoheitliche Bargeldbeschränkungen im aktuell geltenden Recht haben regelmäßig andere Hintergründe, als die meisten diskutierten potenziellen Restriktionen, wenn sich gerade staatliche Stellen der Bargeldannahme entziehen.<sup>77</sup> Es geht zumeist um Verwaltungspraktikabilität, indem das Vorhalten von Kassen vermieden wird. Das gilt etwa für § 224 Abs. 3 Satz 1 AO, laut dem Zahlungen an die Finanzbehörden grundsätzlich nur unbar erfolgen können.<sup>78</sup> Eine der seltenen Ausnahmen nach § 224 Abs. 3 Satz 2 AO stellt die sog. Kassenpfändung in der Steuervollstreckung dar. Nach § 1 des Gesetzes über den Zahlungsverkehr mit Gerichten und Justizbehörden können die Landes- und Bundesjustizbehörden die Barzahlung ausschließen. In anderen Bundesgesetzen, etwa § 69 ZVG oder § 51 Abs. 1 BaföG, finden sich weitere Bargeldausschlüsse.<sup>79</sup> Deutlich ist das Rationalisierungsmotiv auch bei § 56 Abs. 2 Satz 1 OWiG, der es den zuständigen Behörden erlaubt, unbare Zahlung einzuführen, damit die

<sup>74</sup> Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode, 2025, S. 48.

<sup>75</sup> Ebd.

<sup>76</sup> Kritisch etwa *Beck/Prinz*, Abschaffung des Bargelds als Wunderwaffe?, Wirtschaftsdienst 2015, 515b (516 ff.); *König*, Bahres bleibt Wahres, 2016, S. 5; *Schneider*, Der Umfang der Geldwäsche in Deutschland und weltweit, 2016; *ders.*, Restricting or abolishing cash, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), War on Cash, 2017, S. 45 ff.; *Krüger/Seitz*, The blessing of cash, ebd., S. 743 ff.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 11 ff.; *Mai*, Bargeld, Freiheit und Verbrechen, 2017; *dies.*, Bargeld und Kriminalität, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 133 ff.; bejahend *Sands*, The dark side of cash, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), War on Cash, 2017, S. 23 ff.; ganz frühe kritische Stellungnahme bei *Bull*, Kein Bargeld – keine Kriminalität?, Die Zeit Nr. 42/1967, 20.10.1967.

<sup>77</sup> Vgl. auch *Ohler*, Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (322).

<sup>78</sup> Näher *Münch*, Das Giralgeld in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 131 ff.

<sup>79</sup> Zum Sozialrecht und zu Bargeldausschlüssen in weiteren Rechtsgebieten *Münch*, Das Giralgeld in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 136 ff.

Vollzugsbeamten kein Bargeld transportieren müssen.<sup>80</sup> Das Barzahlungsverbot in den Satzungen der Landesrundfunkanstalten zu Begleichung des Rundfunkbeitrags führte zum Rechtsstreit, der das Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs vom 26. Januar 2021 hervorbrachte, auf das noch einzugehen ist (unter D I). Bei landesrechtlichen Verboten war lange Zeit unklar und strittig, ob die bundes- oder unionsrechtlichen Regelungen so überhaupt eingeschränkt werden können. Das Bundesverwaltungsgericht hat inzwischen entschieden, dass allein Gründe der Verwaltungspraktikabilität oder Kostenersparnis für solche Einschränkungen nicht ausreichen, sondern stets eine konkrete bundesgesetzliche Ermächtigung erforderlich ist.<sup>81</sup> Diese verwaltungspraktischen Bargeldbeschränkungen bleiben im Folgenden außer Betracht. Sie unterscheiden sich von generellen Bargeldbeschränkungen dadurch, dass sie jeweils eine konkrete und zumeist auch begrenzte Zahlungspflicht betreffen.

In Deutschland gibt es demgegenüber keine allgemeine Bargeldbeschränkung der Höhe nach.<sup>82</sup> Das ist in zahlreichen europäischen Ländern anders.<sup>83</sup>

Eine Bargeldbeschränkung stellt auch der Ausgabestopp hinsichtlich der 500 Euro-Note durch EZB-Beschluss vom 4. Mai 2016 dar. Diese Banknotendenomination war auf deutschen Wunsch bei der Einführung des Euro geschaffen worden, um möglichst Gleichklang mit der seinerzeitigen traditionsreichen 1000 DM-Note herzustellen und besaß allenfalls in der heute noch existenten 1000 Franken-Note der Schweiz ein Pendant. Die höchste Banknote in den USA beträgt 100 \$, in Großbritannien sogar nur 50 Pfund. Bei der Stückelung der Banknoten handelt es sich jedoch primär um eine Zweckmäßigsfrage, ein rechtlicher Anspruch auf möglichst große Denominationen besteht nicht.<sup>84</sup> Entsprechendes würde für die Abschaffung von 1 und 2 Cent-Münzen aus Praktikabilitätsgründen gelten.<sup>85</sup> Diese Bargeldrestriktionen bleiben daher im Folgenden bei der rechtlichen Prüfung ebenfalls außer Betracht.

---

<sup>80</sup> Verbeck, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 60.

<sup>81</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 13.

<sup>82</sup> Rieger, Einführung einer Obergrenze für Bargeldtransaktionen, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, 47 (48).

<sup>83</sup> Vgl. die Übersicht bei König, Bahres bleibt Wahres, 2016, S. 7; Fischer/Höss/Vogel, Bargeld-Analyse, Euro 2017, 40 (45); die Bargeldobergrenzen schwanken von 1.000 Euro (Portugal oder Frankreich) oder 1.500 Euro (Griechenland) bis zu 13.000 Euro (Tschechien) oder 15.000 Euro (Polen). Teilweise, etwa in Frankreich, unterscheiden sich die Bargeldobergrenzen für In- und Ausländer, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 3; zur Diskussion etwa Verbeck, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 258 ff.

<sup>84</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 13.

<sup>85</sup> Differenziert hinsichtlich der währungsrechtlichen Zulässigkeit Verbeck, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 263 f.; Eibl, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 7 mit Fn. 3 weist zu

### III. Zwischenergebnis

Die einfachgesetzliche aktuelle Rechtssituation ist damit auch mit ihren verbleibenden Unklarheiten umrissen. Im Kern des Gutachtens wird es um den unions- und verfassungsrechtlichen Rahmen und die daraus resultierenden Grenzen für das Bargeldregime, insbesondere die Einschränkung der Annahmepflicht gehen.

## D. Verfassungs- und europarechtliche Maßstäbe

### I. Europarechtliche Dimension

#### 1. Deutsche Zuständigkeit für Bargeldbeschränkungen?

„Der Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion hat keinesfalls zu einer vollständigen Zentralisierung aller währungsrechtlichen Kompetenzen auf der supranationalen Ebene geführt.“<sup>86</sup> Durch das Grundsatzurteil<sup>87</sup> des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 26. Januar 2021<sup>88</sup> ist die Kompetenzlage zur Normierung der Zahlungsmittelfunktion von Bargeld wenn auch nicht restlos und in jedem Detail geklärt,<sup>89</sup> so doch in ihren Grundlinien auch für die deutschen Staatsorgane durch den Gerichtshof festgezurr.<sup>90</sup> Dazu musste ausgelegt werden, wie der Begriff „Währungspolitik“ (vor Art. 119 ff. AEUV) im Zusammengreifen mit Art. 128 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Ziff. c AEUV zu verstehen ist und was die Qualifizierung als ausschließliche Zuständigkeit der Union konkret bedeutet.

---

Recht darauf hin, dass eine Abschaffung von Münz-Kleinstdenominationen den Bargeldgebrauch nicht weniger attraktiv macht.

<sup>86</sup> *Omlor*, Abschied vom Bargeld?, WM 2015, 2297 (2299); ausführlich *Herrmann*, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, 2010, S. 116 ff., 218 ff.

<sup>87</sup> *Groß/Klamet*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Bargeldbeschränkungsregelungen, EuR 2022, 23.

<sup>88</sup> EuGH, verb. Rs. C-422/19 und C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63; zu den Anträgen von Generalanwalt Pitruzzella *Kube*, Geldmonopol und Privatautonomie, in: FS für Werner F. Ebke, 2021, S. 547 ff. Der Entscheidung lag ein Vorabentscheidungsersuchen des BVerwG zugrunde; in der Sache ging es um die Recht- und Unionsrechtmäßigkeit einer Satzungsbestimmung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, durch die die Barzahlung des Rundfunkbeitrags ausgeschlossen worden war; zum Hintergrund näher *Hahn*, Vorabentscheidungsersuchen zur Klärung der Annahmepflicht für Euro-Banknoten, jurisPR-BVerwG 20/2019 Anm. 5.

<sup>89</sup> Auf offene Fragen rekurren *Groß/Klamet*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Barzahlungsregelungen, EuR 2022, 23 (40 ff.).

<sup>90</sup> Zur Bindungswirkung konkret auch BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 22.

Der EuGH betont zunächst, „dass die Union gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV die ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten hat, deren Währung der Euro ist“ (Rn. 33).<sup>91</sup> Er legt dann aus, was unter „Währungspolitik“ zu verstehen ist. Diese beschränke sich nicht auf die operative Ausführung der Politik nach Art. 127 Abs. 2 AEUV, „sondern beinhaltet auch eine normative Dimension, die darauf abzielt, den Status des Euro als einheitliche Währung zu gewährleisten“. (Rn. 38) Vor diesem Hintergrund wird dann der Frage nachgegangen, was „gesetzliches Zahlungsmittel“ i.S.v. Art. 128 Abs. 1 AEUV bedeutet. Es handele sich um einen autonomen unionsrechtlichen Begriff, der für die gesamte Union einheitlich auszulegen sei (Rn. 45). Das wiederum führt zu folgender Begriffsbestimmung: „Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff des auf eine bestimmte Währungseinheit lautenden ‚gesetzlichen Zahlungsmittels‘ nach dem üblichen Wortsinn bedeutet, dass es im Allgemeinen nicht abgelehnt werden kann, dass dieses Zahlungsmittel zur Begleichung einer auf diese Währungseinheit lautende Schuld zum Nennwert mit befreiender Wirkung verwendet wird.“ (Rn. 46) Auch aus Art. 133 AEUV folge, dass der unionale Gesetzgeber befugt sein soll, einheitliche Regeln über die Verwendung des Euros festzulegen, „um das Gesamtinteresse der Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro als einheitliche Währung zu wahren und damit [...] zur Verfolgung des vorrangigen Ziels der Währungspolitik der Union beizutragen, nämlich Preisstabilität zu gewährleisten“ (Rn. 50). Die Gewährleistung des Euro als einheitlicher Währung ist der zentrale Punkt.<sup>92</sup> Das führt zu dem Ergebnis, dass zum einen keine „absolute Verpflichtung zur Annahme dieser Banknoten als Zahlungsmittel“ erforderlich sei (Rn. 55).<sup>93</sup> Im Grundsatz wird damit jedoch aus dem Unionsrecht ein Annahmewang für Bargeld hergeleitet.<sup>94</sup> „Zum anderen ist es für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung und spezieller für die Wahrung der Wirksamkeit des Status des Euro-Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel auch nicht erforderlich, dass der Unionsgesetzgeber die Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Verpflichtung erschöpfend und einheitlich festlegt, sofern die Möglichkeit für jeden Schuldner, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, gewährleistet ist.“ (Rn. 55) In der Sache handelt es sich bei diesem Erforderlichkeits-Kriterium um die Einschränkung der ausschließlichen EU-Kompetenz.<sup>95</sup> Sofern bestimmte Bedingungen eingehalten werden, können damit – trotz des Vorliegens einer

<sup>91</sup> Allgemein zur Kategorie der ausschließlichen EU-Kompetenz *Streinz*, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 157 ff.

<sup>92</sup> *Omlor*, Grund und Grenzen einer Annahmepflicht von Euro-Bargeld, *EuZW* 2021, 480 (482).

<sup>93</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 23; *Groß/Klamet*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Barzahlungsregelungen, *EuR* 2022, 23 (31 f.); dass in dieser Frage das Urteil teilweise von „grundsätzlich“ und teilweise von „in der Regel“ spricht, dürfte keinen Unterschied in der Sache machen; a.A. aber wohl *Omlor*, Grund und Grenzen einer Annahmepflicht von Euro-Bargeld, *EuZW* 2021, 480 (481).

<sup>94</sup> *Schröder*, Kommentar, K&R 2021, 182.

<sup>95</sup> *Groß/Klamet*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Barzahlungsregelungen, *EuR* 2022, 23 (28).

ausschließlichen EU-Zuständigkeit – die Mitgliedstaaten Bargeldannahmewänge wie Ausnahmen davon statuieren (Rn. 56). Für das Währungsrecht besteht danach gerade keine „abschließende Universalkompetenz“ der EU.<sup>96</sup> In der Sache ist damit der Ball an den nationalen Gesetzgeber zurückgespielt. Er muss freilich bestimmte inhaltliche Bedingungen beachten, die im Folgenden erörtert werden.

## 2. Anforderungen des EuGH an mitgliedstaatliche Bargeldbeschränkungen

Das Urteil hat in diesem Zusammenhang fünf Anforderungen aufgestellt.<sup>97</sup> Die *erste* folgt unmittelbar aus der gerade geschilderten Kompetenzsituation: Mitgliedstaatliche Bargeldbeschränkungen dürfen nicht den Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel „determinieren“ (Leitsatz 2). Darin läge sonst eine Anmaßung der unionalen Währungskompetenz durch einen Mitgliedstaat.<sup>98</sup> *Zweitens* dürfen Bargeldbeschränkungen entgegen Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV nicht zu einer rechtlichen oder faktischen Abschaffung des Bargelds führen (Leitsatz 2). Das ist nicht mehr und nicht weniger als eine unionale objektiv-rechtliche Garantie der Existenz von Bargeld in der Eurozone.<sup>99</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat dies präzisiert: „Entscheidend ist daher, ob die nationale Regelung bei wertender Betrachtung dazu führt, dass sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der grundsätzlich gewährleisteten Möglichkeit, hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten mit Euro-Banknoten zu erfüllen, und dem Ausschluss dieser Möglichkeit umkehrt.“<sup>100</sup> Da dies Ergebnis der Auslegung von Primärrecht darstellt, ist auch die Union selbst daran gebunden.<sup>101</sup> Garantie der Existenz von Bargeld bedeutet hingegen nicht, dass nicht auch andere gesetzliche Zahlungsmittel zugelassen werden könnten.<sup>102</sup> *Dritte* Bedingung für mitgliedstaatliche Barzahlungsrestriktionen ist, dass diese nur aus „Gründen des öffentlichen Interesses“ geschaffen werden dürfen (Rn. 65 f.). Das betrifft die Zielsetzung der Bargeldrestriktion und wird durch einen Vergleich verschiedener Sprachfassungen von Sekundärrechtsakten in Abgrenzung zu dem sehr viel

<sup>96</sup> *Omlor*, Grund und Grenzen einer Annahmepflicht von Euro-Bargeld, EuZW 2021, 480 (482); zuvor bereits *Siekmann*, Restricting the use of cash in the European Monetary Union, 2016, p. 17.

<sup>97</sup> Folgend und aufnehmend BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 23.

<sup>98</sup> *Groß/Klamet*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Barzahlungsregelungen, EuR 2022, 23 (33).

<sup>99</sup> *Schröder*, Kommentar, K&R 2021, 182; und damit besteht kein Unionsgrundrecht auf Bargeld, vgl. *Kube*, Geldmonopol und Privatautonomie, S. 549; zuvor bereits *Siekmann*, Restricting the use of cash in the European Monetary Union, 2016, S. 20; insgesamt abweichend vor der Entscheidung *Omlor*, Abschied vom Bargeld?, WM 2015, 2297 (2303 ff.), der nur eine sekundärrechtliche Pflicht zur Bargeldausgabe anerkennt.

<sup>100</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 27.

<sup>101</sup> *Groß/Klamet*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Barzahlungsregelungen, EuR 2022, 23 (33).

<sup>102</sup> Ebd.

engeren Kriterium von „Gründen der öffentlichen Ordnung“ konkretisiert, d.h. zur Gefahrenabwehr.<sup>103</sup> Letztlich verlangt dieses Kriterium damit nur irgendeinen sachlichen Grund für die Beschränkung.<sup>104</sup> Sofern – wie in den zugrundeliegenden Streitverfahren – Bargeldbeschränkungen hinsichtlich eines Annahmezwanges der Verwaltung in Rede stehen, können auch Gründe der Verwaltungsvereinfachung das Kriterium erfüllen.<sup>105</sup> *Viertens* und *fünftens* schließlich müssen die eingesetzten Mittel geeignet und erforderlich sein (Rn. 75 f.) sowie ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen (Rn. 77). Das Bundesverwaltungsgericht spricht davon, dass eine „umfassende Prüfung der Verhältnismäßigkeit“ vorzunehmen sei.<sup>106</sup> Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung ist individualzentriert, d.h. dient dem Schutz von Grundrechten.<sup>107</sup> Konkret ist bei Bargeldbeschränkungen daher „die Zumutbarkeit des Bargeldausschlusses für die Zahlungspflichtigen“ zu prüfen.<sup>108</sup> Je nach Fallkonstellation bezieht sich dies auf Unionsgrundrechte wie auf nationale Grundrechte.

### 3. Verbleibendes deutsches verfassungsrechtliches Prüfungsprogramm

#### a) § 14 BBankG als Rechtsgrundlage für eine Annahmepflicht?

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. April 2022, das auf die Vorlageurteil des EuGH ergangen ist, hat § 14 Abs. 1 Satz 2 BbankG, wonach auf „Euro lautende Banknoten“ „das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel“ sind, für unionsrechtswidrig und daher nicht anwendbar erklärt. Wie die historische und systematische Auslegung ergebe, handele es sich um eine währungsrechtliche Vorschrift, die – anders als Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV – von einem „unbeschränkten“ gesetzlichen Zahlungsmittel spreche und damit über das primäre Unionsrecht hinausgehe.<sup>109</sup> Deutsche Bargeldbeschränkungen, die nicht den Status des Euro determinieren, sondern aus anderen Gründen Bargeldbeschränkungen einführen, sind in den genannten Grenzen von Unionsrechts wegen dagegen möglich.

<sup>103</sup> Vgl. auch BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 28.

<sup>104</sup> *Groß/Klamet*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Barzahlungsregelungen, EuR 2022, 23 (35).

<sup>105</sup> Vgl. etwa BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 29 f.: Kostenersparnis in Massenverwaltungsverfahren.

<sup>106</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 33.

<sup>107</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 34; ausführlich zur Abgrenzung der Grundrechtsprüfung als Kompetenzausübungsschranke *Kube*, Geldmonopol und Privatautonomie, in: FS für Werner F. Ebke, 2021. S. 548 ff.; *Groß/Klamet*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Barzahlungsregelungen, EuR 2022, 23 (36 ff.); allgemein zur Wirkung des unionalen Verhältnismäßigkeitsprinzips als Kompetenzausübungsschranke den Mitgliedstaaten gegenüber *Streinz*, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 172, 176 f.

<sup>108</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 34.

<sup>109</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 15 ff.

### *b) Nationale Prüfungsmaßstäbe*

In der Literatur sind diese durch den EuGH formulierten Anforderungen an nationale Bargeldbeschränkungen als sehr weit, offen und unbestimmt kritisiert worden.<sup>110</sup> Das abschließende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. April 2022 hat dies m.E. nicht bestätigt. Vor allem prüft das Gericht jedoch „ungeachtet des unionsrechtlichen Kontexts“<sup>111</sup> die streitgegenständliche Bestimmung an der gesamten Grundrechtsordnung des Grundgesetzes. Bevor der grundrechtliche Schutz des Bargelds näher zu untersuchen sein wird (unter III.), ist seine rechtliche Bedeutung als notwendiger Bestandteil der sozioökonomischen Infrastruktur zu rekonstruieren (sogleich unter II.).

### *4. Zwischenergebnis*

Kompetenziell tritt die EU bei der Generierung von Bargeldbeschränkungen zurück und überlässt die Regulierung weitgehend den Mitgliedstaaten. Theoretisch wäre aber nach wie vor auch eine unionale Regulierung denkbar.<sup>112</sup> Für beide Fälle werden aus dem primären Unionsrecht inhaltliche Vorgaben, die von europarechts wegen zu beachten sind, dekretiert. Wichtiges Element der Vorgaben ist dabei, dass eine vollständige Abschaffung des Bargelds gegen die europäischen Verträge, d.h. das primäre Unionsrecht verstoßen würde.

## *II. Institutionelle Dimensionen*

### *1. Bargeld als Teil der Daseinsvorsorge*

Daseinsvorsorge ist der Bereich staatlichen oder privaten Handelns, der die Allgemeinheit betrifft, indem diese mit bestimmten Produkten oder Dienstleistungen versorgt wird; diese Situation ist durch fehlende bzw. stark eingeschränkte Ausweichmöglichkeiten sowie die verfassungs- oder einfachrechtliche Absicherung der Versorgung gekennzeichnet. Darunter fallen

---

<sup>110</sup> Schröder, Anmerkung, K&R 2021, 182.

<sup>111</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257, Rn. 39.

<sup>112</sup> Eibl, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 6.

unbestritten als sogenannte notwendige Dienste im engeren Sinne der Krankenhausesektor, die Elektrizitäts- und Wasserversorgung, das Telefonnetz, Polizei und Armee, die Feuerwehr, der Betrieb von Gefängnissen, die Flugaufsicht, die staatlichen Häfen, die Eisenbahnen, der Postdienst, die Müllabfuhr. In einem weiteren Sinn sind – was unten näher ausgeführt werden wird – auch die staatliche Münze, das Bargeld und insgesamt der Bankensektor hier einzuordnen. Für Grundformen von Bankdienstleistungen hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich festgestellt, dass sie zur Daseinsvorsorge zählen (unter b cc). Bevor dies entfaltet wird ist noch auf den Begriff einzugehen.

#### a) Begriffsgeschichte

Der Begriff der Daseinsvorsorge geht auf den Staats- und Verwaltungsrechtler *Ernst Forsthoff* zurück und erfasste – zumindest ursprünglich – einen Teilbereich der Leistungsverwaltung.<sup>113</sup> Danach war unter Daseinsvorsorge „die Darbringung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist“ zu verstehen.<sup>114</sup> Das Modell der Daseinsvorsorge in den 1930er Jahren fußte auf dem Gedanken, dass für den Menschen zur damaligen Zeit, in der „die Folgen der industriellen Revolution für die Autonomie des Individuums“<sup>115</sup> besonders spürbar waren, der beherrschbare Raum (Hof, Acker, Haus) geschwunden, der zugängliche Raum jedoch – insbesondere infolge des Ausbaus des Verkehrswesens – gewachsen war; dies hatte eine zunehmende Unsicherheit des menschlichen Daseins zur Folge.<sup>116</sup> Mit der Verringerung des beherrschbaren Raumes hatte der Einzelne die Vorsorge für die Befriedigung der Lebensbedürfnisse aus der Hand gegeben, die Macht der modernen Verwaltung wurde dadurch erhöht. Hierdurch war eine Lage entstanden, in welcher die „Lebensgüter nicht durch die Nutzung einer eigenen Sache, sondern im Wege der Appropriation“ zugänglich gemacht werden mussten.<sup>117</sup> Diejenigen Veranstaltungen zur Befriedigung dieser Appropriation bezeichnete *Forsthoff* als Daseinsvorsorge.

<sup>113</sup> *Forsthoff*, Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938.

<sup>114</sup> *Forsthoff*, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959, S. 27; später erstreckte *Forsthoff* den Begriff über das Lebensnotwendige hinaus auch auf weitere, für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendige Leistungen und Güter im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich, vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 17.

<sup>115</sup> *Kersten*, Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff, S. 544.

<sup>116</sup> *Forsthoff*, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959, S. 25 f.

<sup>117</sup> *Forsthoff*, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959, S. 26.

### b) Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff?

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist „zum Allgemeingut geworden, zugleich aber auch sowohl hinsichtlich seines inhaltlichen Umfangs als auch hinsichtlich seiner juristischen Relevanz umstritten“.<sup>118</sup> Er wird oftmals eher als soziologischer denn als rechtlicher Terminus aufgefasst. Für hiesigen Zweck ist die *rechtliche* Bedeutung von „Daseinsvorsorge“ im Folgenden zu präzisieren.

#### aa) Definitionsansätze und Abgrenzungen

Der Begriff Daseinsvorsorge als Teil der Leistungsverwaltung<sup>119</sup> ist von anderen verwaltungsrechtsdogmatischen Begriffen abzugrenzen. Zu klären ist das Verhältnis zur staatlichen Gewährleistungsverantwortung. Gewährleistungsverwaltung bezeichnet die staatliche Sicherstellung der Leistungserbringung für den Bürger durch Dritte, insbesondere Privatunternehmen.<sup>120</sup> Insofern erweist sie sich als Privatisierungsfolgerecht. Sie soll einerseits multipolare Interessengeflechte zwischen Privaten und dem Staat zum Ausgleich bringen und andererseits die Rahmenbedingungen von Märkten durch staatliche Regulierung schaffen, die einem gemeinwohlschädigenden Marktversagen vorbeugen sollen.<sup>121</sup> Insofern zielt der Begriff der Gewährleistungsverwaltung in eine andere Richtung als die in ihrer verwaltungsrechtsdogmatischen Auslegung der Leistungsverwaltung unterfallende Daseinsvorsorge.<sup>122</sup> Allerdings waren die vom Staat an Private übertragenen Tätigkeiten größtenteils ursprünglich der Daseinsvorsorge als Teil der Leistungsverwaltung zuzuordnen. Daseinsvorsorge verstanden als reine Versorgungsleistung kann somit zwar *Gegenstand* der Gewährleistungsverwaltung sein, ist jedoch nicht mit ihr gleichzusetzen. Darauf wird zurückzukommen sein (unter 3.).

<sup>118</sup> Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 1 Rn. 17.

<sup>119</sup> Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 1 Rn. 17; Schulze-Fielitz, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 1. Aufl. 2006, § 12 Rn. 39.

<sup>120</sup> Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 1 Rn. 18.

<sup>121</sup> Schulze-Fielitz, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 1. Aufl. 2006, § 12 Rn. 51.

<sup>122</sup> Ebd.

*bb) Diskussion um das Konzept der Daseinsvorsorge*

Seit jeher sah sich der Begriff „Daseinsvorsorge“ Kritik im Schrifttum ausgesetzt. Die Kritik richtet sich vor allem auf die Konturlosigkeit und fehlende Bestimmtheit der Daseinsvorsorge. Befürworter geben freilich zu bedenken, es sei notwendige Folge der Entwicklungsoffenheit eines Rechtsbegriffs, dass eine scharfe Abgrenzung zu anderen Bereichen nicht möglich sei.<sup>123</sup> Daseinsvorsorge begründe zumindest eine Verpflichtung des Staates zur Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Versorgung der Bevölkerung, was für die Qualifizierung als Rechtsbegriff ausreiche.

Daseinsvorsorge wird teilweise aus dem Rechts- und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20; 28 Abs. 1 GG) hergeleitet, um ihr rechtliche Verbindlichkeit zu verleihen.<sup>124</sup> Die Selbstqualifizierung der Bundesrepublik Deutschland als sozialer Rechtsstaat zwingt dazu, hieraus die gebotenen rechtlichen Konsequenzen zu ziehen.<sup>125</sup> Im Sozialstaat sei der Staat zur Gewährleistung sozialer Mindeststandards und adäquater Infrastruktur verpflichtet.<sup>126</sup> Festzuhalten bleibt, dass der Begriff „Daseinsvorsorge“ Eingang in verschiedene rechtliche Regelungen gefunden hat.<sup>127</sup> Schon aus diesem Grund könne man ihm zumindest formal nicht jede rechtliche Relevanz absprechen.<sup>128</sup> Auch in der Rechtsprechung tauche der Begriff nicht nur vereinzelt und nicht nur als bloße Direktive, sondern als rechtlich relevanter Ausdruck auf.<sup>129</sup> Jedenfalls könne er als „deskriptiver Sammelbegriff für von der öffentlichen Hand durchgeführte oder veranlasste Tätigkeiten herangezogen werden, die der Befriedigung von Bedürfnissen breiter Bevölkerungsmassen hinsichtlich ihrer sozialen Einbindung in die Gesamtgesellschaft und ihrer Versorgung mit bestimmten, für eine zeitgemäße Lebensführung unerlässlichen Gütern

---

<sup>123</sup> Vgl. *Knauff*, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, 2004, S. 46.

<sup>124</sup> *Ronellenfitsch*, Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit des Eisenbahnwesens, DVBl. 2008, 201 ff.; *ders.*, Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff, in: Blümel (Hrsg.), Ernst Forsthoff, 2003, S. 52 (74 f.).

<sup>125</sup> *Ronellenfitsch*, Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit des Eisenbahnwesens, DVBl. 2008, 201.

<sup>126</sup> *Ronellenfitsch*, Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff, in: Blümel (Hrsg.), Ernst Forsthoff, 2003, S. 52 (75 f.).

<sup>127</sup> Vgl. *Ronellenfitsch*, Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff, in: Blümel (Hrsg.), Ernst Forsthoff, 2003, S. 52 (73); einige Gemeindeordnungen etwa verwenden den Begriff: In Baden-Württemberg (§ 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO), Bayern (Art. 87 Abs. 1 Nr. 4 BayGO) und Thüringen (§ 71 Abs. 1 Nr. 4 KO) gilt die kommunalwirtschaftliche Subsidiaritätsklausel nur „außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge“; *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998, S. 95, verweist auf die Übernahme des Begriffs in die Gesetzessprache im Zuge der Post- und Bahnreform; s.a. § 1 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz, in dem es heißt: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge“.

<sup>128</sup> *Ronellenfitsch*, Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff, in: Blümel (Hrsg.), Ernst Forsthoff, 2003, S. 52 (73).

<sup>129</sup> *Ronellenfitsch*, Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit des Eisenbahnwesens, DVBl. 2008, 201.

und Leistungen dienen und auf die diese mangels eigener Erschaffungsmöglichkeit angewiesen sind“<sup>130</sup>.

*cc) Daseinsvorsorge in der Rechtsprechung*

Der Begriff der Daseinsvorsorge hat in der Vergangenheit verschiedentlich Verwendung in der Rechtsprechung gefunden.<sup>131</sup> Neben anderem<sup>132</sup> sind für hiesige Fragestellung zwei Entscheidungen zum Bankensektor hervorzuheben, die zwar nicht explizit Bargeld thematisieren, dieses jedoch mitumfassen dürften:

*(1) BVerfGE 75, 192*

Der Beschluss des Ersten Senats vom 14. April 1987 behandelt die Frage der Grundrechtsfähigkeit öffentlich-rechtlicher Sparkassen. Die von einer Kreissparkasse des Landes Niedersachsen gegen eine im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens fällig gewordene Gebühr erhobene Verfassungsbeschwerde wies das Gericht als unzulässig zurück, da es der Beschwerdeführerin an der Grundrechtsfähigkeit und somit an der Beschwerdebefugnis fehlte. Die materiellen Grundrechte und der zu ihrer Verteidigung geschaffene Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde seien auf juristische Personen des öffentlichen Rechts nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich nicht anwendbar, jedenfalls soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen.<sup>133</sup> In diesem Zusammenhang qualifizierte das Gericht öffentlich-rechtliche Sparkassen nach ihrer geschichtlichen Entwicklung als Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die die Schließung von Lücken in der Versorgung der Bevölkerung mit Bankleistungen bezweckten.<sup>134</sup>

---

<sup>130</sup> *Knauff*, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, 2004, S. 47 m.w.N.

<sup>131</sup> Eine ausführliche Übersicht findet sich bei *Ronellenfitsch*, Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff, in: Blümel (Hrsg.), Ernst Forsthoff, 2003, S. 52 (81 f., hier Fn. 123 und 124).

<sup>132</sup> BVerfGE 66, 248: Energieversorgung als Daseinsvorsorge; BVerwGE 97, 240: Ablehnung der Einordnung einer Gaststätte als Daseinsvorsorge; Abgrenzung zur erwerbswirtschaftlichen Betätigung.

<sup>133</sup> BVerfGE 75, 192 (196).

<sup>134</sup> BVerfGE 75, 192 (199).

*(2) BGHZ 154, 146*

Ebenfalls um die rechtliche Behandlung einer Sparkasse ging es in diesem BGH-Urteil vom 11. März 2003. Die beklagte Sparkasse hatte den Girovertrag mit einem Landesverband der NPD als Kunden ohne Angabe von Gründen gekündigt. Der Bundesgerichtshof entschied, Sparkassen seien als Anstalten des öffentlichen Rechts im Bereich staatlicher Daseinsvorsorge Teil der vollziehenden Gewalt und als solche gemäß Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte – hier insbesondere an Art. 3 Abs. 1 GG – gebunden, weshalb die Kündigung gemäß § 134 BGB nichtig sei.

Der kurze Überblick zeigt, dass der Begriff Daseinsvorsorge in der Rechtsprechungspraxis als Merkmal zur Qualifizierung des Gemeinwohls, zur Abgrenzung gegenüber rein erwerbswirtschaftlichem Handeln wie auch zur Bestimmung öffentlich-rechtlicher Aufgabenwahrnehmung herangezogen wurde, trotz Mehrdimensionalität und dogmatischer Unklarheiten mithin als Rechtsbegriff Verwendung fand. Derartige Begriffe werden als „Brücken-“ oder „Verbundbegriffe“ gekennzeichnet. Ihnen kommt vorrangig Problemanzeigefunktion zu. In Teilbereichen entwickeln sie sich zu echten Rechtsbegriffen. Für vorliegende Fragestellung bedeutet dies: Mit Daseinsvorsorge verbundene rechtlichen Konsequenzen sind im Einzelfall sachbereichsspezifisch zu entwickeln, der Begriff ist für die konkret zu behandelnde Rechtsfrage zu schärfen. Kennzeichen des Begriffs der Daseinsvorsorge ist dabei seine Entwicklungsoffenheit. Es gibt keinen abschließenden, überzeitlichen Katalog derjenigen öffentlichen Aufgaben, die im allgemeinen Interesse liegen.<sup>135</sup> Seit seiner Entwicklung Ende der dreißiger Jahre des 20. Jh. hat sich der Inhalt der Daseinsvorsorge ebenso gewandelt wie die gesellschaftlichen und ökonomischen Gegebenheiten. Das ist nun auf die Existenz von Bargeld anzuwenden.

*c) Bargeld und Daseinsvorsorge*

Ein funktionstüchtiges Finanzsystem unter Einschluss der Existenz funktionsfähigen Bargelds ist unter die rechtliche Kategorie der Daseinsvorsorge einzuordnen. Ansatzpunkte in höchstrichterlicher Rechtsprechung konnten aufgezeigt werden. Wie erläutert, hat sich die dynamische Kategorie von den elementar „lebenswichtigen“ Funktionen wie Wasserversorgung u.ä.

---

<sup>135</sup> Ronellenfitsch, Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit des Eisenbahnwesens, DVBl. 2008, 201 (202 f.).

auf die funktionsnotwendigen Systeme moderner Gesellschaften erweitert.<sup>136</sup> Nicht nur das Finanzwesen insgesamt, sondern auch Bargeld samt der dazugehörigen Infrastruktur sind darunter zu fassen. Entgegen einer oberflächlichen Betrachtung ist Bargeld in zentralen Eigenschaften auch nicht vollständig substituierbar.<sup>137</sup>

## 2. Bargeld als Kritische Infrastruktur

In der krisenbestimmten Gegenwart hat sich die Diskussion um die Daseinsvorsorge und den daraus resultierenden staatlichen Pflichten auf das Konzept der Kritischen Infrastrukturen verlagert: „Für gegenwärtige Programmatiken zum Schutz Kritischer Infrastruktur ist das Konzept der Daseinsvorsorge weiterhin wichtig. Infrastruktur wird auch hier als ‚lebenswichtig‘ und folglich kritisch und schützenswert betrachtet.“<sup>138</sup> Es bedarf keiner näheren Erörterung, dass Kategorie wie Diskussion angesichts der Kumulation von Krisen kaum aktueller sein könnte.<sup>139</sup> Diese stellen einen Ausschnitt aus dem Bereich der Daseinsvorsorge im Sinne einer Steigerung der staatlichen Verantwortung dar. Kritische Infrastrukturen sind angesichts der Kumulation von Krisen vermehrt in das Blickfeld geraten. Der ehemalige Bundesinnenminister *Thomas de Maizière* umreist dies wie folgt: „Als Kritische Infrastrukturen bezeichnet man Organisationen und Einrichtungen mit hoher Bedeutung für das Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“<sup>140</sup> Die offizielle Umschreibung in der Nationalen Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie) lautet: „Kritische Infrastrukturen sind Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“<sup>141</sup> Das ist denkbar offen und weit gefasst und bedarf daher der Konkretisierung. Die KRITIS-Strategie der Bundesregierung

<sup>136</sup> Vgl. auch *Folkers*, Was ist kritisch an kritischer Infrastruktur?, in: Engels/Nordmann (Hrsg.), Was heißt Kritikalität?, 2018, S. 123 (133 und öfter).

<sup>137</sup> *Rösl/Seitz*, Warum Bargeld nicht abgeschafft werden sollte, Wirtschaftsdienst 2015, 525 (527).

<sup>138</sup> Ausführlich zum Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge *Folkers*, Was ist kritisch an kritischer Infrastruktur?, in: Engels/Nordmann (Hrsg.), Was heißt Kritikalität?, 2018, S. 123 (126 ff., 132).

<sup>139</sup> Zur europarechtlichen Determinierung *Kment*, Der Schutz der kritischen Infrastruktur in herausfordernden Zeiten, NVwZ 2025, 1369 ff.

<sup>140</sup> *de Maizière*, Staatliches Handeln im Wandel der Zeit, 2012, S. 15; abstrakter und in die internationale Diskussion einordnend *Fekete*, Common Criteria for the Assessment of Critical Infrastructures, Disasters Risk Sci. 2011, 15 ff.

<sup>141</sup> *Bundesministerium des Innern*, Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, S. 3.

selbst fasst das „Finanzwesen“ als sozioökonomische Dienstleistungsinfrastruktur unter den Begriff.<sup>142</sup> In jedem Fall wird der Schutz Kritischer Infrastrukturen als „Kernaufgabe staatlicher und unternehmerischer Sicherheitsvorsorge und zentrales Thema der Sicherheitspolitik unseres Landes“ verortet.<sup>143</sup>

Juristisch wird dies als Zivilverteidigung bzw. Zivilschutz verhandelt. Ein zentraler Punkt ist dabei die Sicherstellung der Versorgung.<sup>144</sup> In Zeiten des Kalten Krieges standen hier die heute noch geltenden Sicherstellungsgesetze im Mittelpunkt. Das Sicherstellungsgesetz von 1965/68 erfasst in § 1 Abs. 2 auch den Zahlungs- und Kapitalverkehr.<sup>145</sup> Die „erforderliche Versorgung mit Geld“ wird dort ausdrücklich benannt. U.a. nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat das Bundesministerium des Innern eine neue „Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)“ als „konzeptionelles Basisdokument für die ressortabgestimmte Aufgabenerfüllung im Bereich der Zivilen Verteidigung und zivilen Notfallvorsorge des Bundes“ erstellt.<sup>146</sup> Die Bargeldversorgung ist dort ein relevanter Punkt mit einem eigenen Abschnitt.<sup>147</sup> Ihre Notwendigkeit wird unterstellt und die einfachrechtlichen Grundlagen werden rekapituliert (§ 3 BBankG bzgl. des Zahlungsverkehrs; § 25a KWG bzgl. bankinterner Risikomodelle und Notfallplanungen). Hingewiesen wird auch auf die Risikovorsorgemaßnahmen und Krisenmanagementpläne der Bundesbank zur Bargeldversorgung in Krisensituationen. Die 35 Bundesbankfilialen deutschlandweit könnten jedoch schon mittelfristig die Bargeldversorgung in solch prekären Situation faktisch nicht sicherstellen. Für den Zivilschutz wird folgerichtig gefordert: „Daher ist eine funktionierende Logistikinfrastruktur (die nicht im Einflussbereich der Bundesbank liegt und die Kreditinstitute sowie die Wertdienstleister einschließt) für eine geordnete Bargeldversorgung unbedingt erforderlich. [...] Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Einbindung aller privatwirtschaftlichen Akteure im Bargeldkreislauf

---

<sup>142</sup> *Bundesministerium des Innern*, Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, S. 5.

<sup>143</sup> *Bundesministerium des Innern*, Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), 2009, S. 2; vgl. auch *Paulick*, Bargeldversorgung als Teil Kritischer Infrastruktur, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 2023, 1148.

<sup>144</sup> *Oldiges/Brinktrine*, Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 201 ff., 212 ff.

<sup>145</sup> Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz) i.d.F.d. Bek. v. 3.10. 1968, BGBl. I, S. 772; Nach der Gesetzesbegründung soll ausdrücklich auch die Geldversorgung erfasst sein, vgl. BTDr. IV/892, S. 9; vgl. auch *Oldiges/Brinktrine*, Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, Rn. 212.

<sup>146</sup> *Bundesministerium des Innern*, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 2016, S. 7; *Paulick*, Bargeldversorgung als Teil Kritischer Infrastruktur, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 2023, 1148 (1149).

<sup>147</sup> Zur Funktion des Bargelds beim Ausfall technischer Infrastrukturen sowie in Krisenzeiten auch *Winter/Wörlen*, Nachfrage nach Zahlungsinstrumenten, *Wirtschaftsdienst* 2015, 522 (524); *Rösl/Seitz*, Warum Bargeld nicht abgeschafft werden sollte, *Wirtschaftsdienst* 2015, 525 (527, 528); zur Krisenanfälligkeit des Bargelds selbst *Krüger/Seitz*, Der Nutzen von Bargeld, 2017, S. 71 ff.

(Kreditwirtschaft und Wertdienstleister) in die allgemeine Krisenvorsorge sowie ihre Verpflichtung zur Mitwirkung in einem die gesamte Bargeldbereitstellung und -entgegennahme (Bargeldverkehr) umfassenden Krisenkonzept.“<sup>148</sup>

Aktuell werden die Kritischen Infrastrukturen durch die Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung – BSI-KritisV) vom 22. April 2016,<sup>149</sup> zuletzt geändert am 29. November 2023, bestimmt. Die Verordnung beruht auf der Ermächtigungsgrundlage des § 10 Abs. 1 des Gesetzes über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Gesetz – BSIG) vom 14. August 2009 mit späteren Änderungen. Danach sind die „wegen ihrer Bedeutung als kritisch anzusehenden Dienstleistungen und deren als bedeutend anzusehenden Versorgungsgrads, welche Einrichtungen, Anlagen oder Teile davon als Kritische Infrastrukturen im Sinne dieses Gesetzes gelten“ zu bestimmen. § 7 Abs. 1 Nr. 1 BSI-KritisV benennt hier die „Bargeldversorgung“. Der Begriff wird dann in Abs. 2 konkretisiert: „Die Bargeldversorgung wird in den Bereichen Autorisierung einer Abhebung, Einbringen in den Zahlungsverkehr, Belastung Kundenkonto und Bargeldlogistik erbracht.“ Vor diesem Hintergrund gingen die Bemühungen dahin, die Notfallkonzepte der verschiedenen Akteure in einer Gesamtstrategie zusammenzuführen. Im Rahmen des durch das Bundesforschungsministerium geförderten Verbundvorhabens „Resilienz der Bargeldversorgung – Sicherheitskonzepte für Not- und Krisenfälle“ BASIC<sup>150</sup> galt es ein übergreifendes Sicherheitsrahmenkonzept zu erarbeiten.<sup>151</sup> Inhalte und Ergebnisse können und müssen hier nicht im einzelnen dargestellt werden. Ausgangspunkte als Krisenszenarien waren Stromausfall, Personalausfall und IT- bzw. Kommunikationsausfall.<sup>152</sup> In einer Modellrechnung wurde mithilfe von Algorithmen der Plan einer Notfallbargeldbelieferung erstellt. Die Ergebnisse sollen zugleich dem Bundesbankprogramm CARE dienen, mithilfe dessen die Deutsche Bundesbank ihren Versorgungsauftrag in Bezug auf Bargeld für die Krisensituation vorbereitet und verbessert.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> *Bundesministerium des Innern*, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), 2016, S. 51, 52.

<sup>149</sup> BGBl. I, 958.

<sup>150</sup> *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*, SIFO.de – Sozioökonomische und soziokulturelle Infrastrukturen. BASIC: Resilienz der Bargeldversorgung – Sicherheitskonzepte für Not- und Krisenfälle, <https://www.sifo.de/projekte/schutz-kritischer-infrastrukturen>.

<sup>151</sup> *Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit*, Ein Sicherheitskonzept zur Stärkung der Resilienz der Bargeldversorgung in Not- und Krisenfällen, 2023, S. 9.

<sup>152</sup> *Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit*, Ein Sicherheitskonzept zur Stärkung der Resilienz der Bargeldversorgung in Not- und Krisenfällen, 2023, S. 24 ff.

<sup>153</sup> Vgl. auch *Bundesministerium für Bildung und Forschung*, Informationsbrief zur zivilen Sicherheitsforschung 04/23, 7 ff.

In gesteigerten Krisenfällen könnte zumindest vorübergehend auch jenseits dieser heute freilich elementaren Infrastrukturbedingungen von Energieversorgung und IT-System operiert werden, da Bargeld – anders als alle Erscheinungsformen des Geldes – nach wie vor auch rein körperlich als Zahlungsmittel fungieren kann.<sup>154</sup> Es liegt auf der Hand, dass diese Einordnung des Bargeldes angesichts der Kumulation von Krisen in ihrer Bedeutung steigen wird.

### 3. Staatliche Gewährleistungsverantwortung für die (kritische) Bargeldinfrastruktur

Aufgabe ist es, diese Konzepte in verfassungsrechtliche Maßstäbe zu überführen. Schon für die Infrastruktur als solche besteht eine Infrastrukturverantwortung des Staates.<sup>155</sup> Das zuvor skizzierte Zusammengreifen privater wie staatlicher Akteure – wie sie in der Bargeldversorgung paradigmatisch ist<sup>156</sup> – ist dem modernen Verwaltungsstaat alles andere als fremd.<sup>157</sup> Im Rahmen der Privatisierungs- und Regulierungsdebatten seit den 1990er Jahren wurde in diesem Kontext die staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie der „Gewährleistungsverantwortung“ des Staates entwickelt.<sup>158</sup> Diese Kategorie ist jedoch nicht auf ihre Herkunft aus dem Regulierungs- als Privatisierungsfolgerecht beschränkt.<sup>159</sup> Sie passt dann, wenn staatliche und private Akteure gerade in ihrem Zusammenwirken bestimmte Ergebnisse prästieren müssen. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung ist ergebnisorientiert; sie impliziert den Aufbau einer Gewährleistungsstruktur im Sinne eines Gesamtkonzepts.<sup>160</sup> Die Bargeldinfrastruktur<sup>161</sup>

<sup>154</sup> Vgl. auch *Krüger/Seitz*, Bargeldlos oder bar jeglichen Verstands?, ifo Schnelldienst 13/2015, 9 (11); *Krüger/Seitz*, Der Nutzen von Bargeld, 2017, S. 47 f.; *Issing*, Zur Rolle des Bargeldes in Wirtschaft und Gesellschaft, in: *Beermann* (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 65 (71); *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: *ders.* (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (200); *Mersch*, Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, in: *Beermann* (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 89 (91); *Balz*, Bargeld, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 2023, 1144 (1145).

<sup>155</sup> Grundsätzlich *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998; *Buckler*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, DVBl. 2025, 1078 ff.; *Wischmeyer*, Die digitale Verantwortung des Staates, in: *Hill/Mehde* (Hrsg.), Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, 2023, S. 133 (143 ff.).

<sup>156</sup> *Paulick*, Bargeldversorgung als Teil Kritischer Infrastruktur, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 2023, 1148 (1150); *Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit*, Ein Sicherheitskonzept zur Stärkung der Resilienz der Bargeldversorgung in Not- und Krisenfällen, 2023, S. 8, 11 ff.

<sup>157</sup> *Knauff*, Der Gewährleistungsstaat, 2004, S. 57 f.

<sup>158</sup> Grundlegend *Voßkuhle*, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 266 (270 ff.); ferner *Knauff*, Der Gewährleistungsstaat, 2004, S. 66 f., 76 ff.

<sup>159</sup> *Wißmann*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 14 Rn. 167 ff.

<sup>160</sup> *Voßkuhle*, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 266 (307 f., 311 f.).

<sup>161</sup> Umschreibung bei *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: *ders.* (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (205 Fn. 4): „Die Bargeldinfrastruktur umfasst unter anderem Bargeldbezugspunkte (z.B. Geldautomaten und Bankschalter) sowie Bargeldakzeptanzstellen (z.B. Ladenkassen), aber auch alle weiteren Akteure und Institutionen, die unmittelbar für einen funktionierenden Bargeldkreislauf Sorge tragen wie etwa Wertdienstleister oder die Zentralbank selbst.“

als Teil der Daseinsvorsorge und als Kritische Infrastruktur wird durch staatliche Akte wie der Bestimmung der Währung, des gesetzlichen Zahlungsmittels sowie einer Annahmepflicht und seiner Einschränkungen einerseits, der Bank- und Wertdienstleister als unverzichtbare Kooperationspartner andererseits, konstituiert.<sup>162</sup> Sie stellt damit geradezu ein Musterbeispiel für das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure bei der Erfüllung einer Aufgabe der Daseinsvorsorge dar.

Unabhängig von Krisenszenarien gehörte die Versorgung mit Bargeld schon immer zum Auftrag der Deutschen Bundesbank als „Notenbank“ nach Art. 88 Satz 1 GG. Das war auch in der Rechtsprechung anerkannt.<sup>163</sup> Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass im Bankenaufsichtsrecht § 3 Abs. 1 Nr. 3 KWG eine indirekte Kassenhaltungspflicht auf Bargeld bezogen entnommen wird, soweit – wie in Deutschland üblich – Einlagenkreditinstitute in Form von Universalbanken vorliegen.<sup>164</sup> Danach darf das Einlagen- und das Kreditgeschäft nur dann gleichzeitig betrieben werden, wenn das Verfügen über die Einlage oder den Kreditbetrag mittels *Barabhebung* möglich ist. Bei Direktbanken wird dieser Pflicht durch Kooperationsmodelle mit Nicht-Direktbanken nachgekommen.<sup>165</sup>

#### 4. Zwischenergebnis

Eine funktionierende Versorgung von Bevölkerung und Land mit Bargeld war schon lange Teil des Konzepts sog. Daseinsvorsorge. In den Krisenplänen der durch multipolare Krisenerscheinungen gekennzeichneten Gegenwart gehört die Bargeldinfrastruktur zu den Kritischen Infrastrukturen und zum Konzept der Zivilverteidigung. Sie steht damit unter besonderer staatlicher Verantwortung. Das impliziert im Wege eines Erst-Recht-Schlusses, dass auch im „Normalzustand“, d.h. jenseits von (Groß-)Krisen wie dem Verteidigungsfall oder Naturkatastrophen das System funktionsfähig erhalten bleiben muss, nicht unnötig geschwächt werden darf. Das ist zur Zeit noch nicht der Fall, die Bargeldversorgung ist wie der zuständige

---

<sup>162</sup> *Verbeck*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 103 f.; *Paulick*, Bargeldversorgung als Teil Kritischer Infrastruktur, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 2023, 1148 (1150); für die Falschgeldbekämpfung wird dies in § 36 BBankG konkretisiert, gilt aber darüber hinaus; zum Tatsächlichen der Bargeldlogistik *Verbeck*, a.a.O., S. 133 ff.

<sup>163</sup> BVerwGE 41, 334 (349); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 88 Rn. 24 f.; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 88 Rn. 16.

<sup>164</sup> *Verbeck*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 77 f., 181 f.

<sup>165</sup> *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 44 mit Fn. 99.

Bundesbank-Vorstand *Burkhard Balz* feststellt, auch in der Fläche noch gesichert.<sup>166</sup> Insofern besteht jedoch eine dauerhafte staatliche Gewährleistungsverantwortung. Nach § 3 BBankG obliegt der Deutschen Bundesbank die Sorge für die Abwicklung des gesamten und damit auch des baren Zahlungsverkehrs.<sup>167</sup> Dem Monopol der Notenausgabe entspricht ein Versorgungsauftrag, „die Bargeldausgabe so zu gestalten, dass die Funktionsfähigkeit des Zahlungsverkehrs gewährleistet ist oder gefördert wird“.<sup>168</sup> Dazu gehört die Sicherstellung einer reibungslosen Bargeldversorgung im Normal- wie im Krisenfall.<sup>169</sup> Das ausgebaute entsprechende Krisenkonzept der Bundesbank zur Bargeldversorgung setzt dabei eine gemeinsame Infrastruktur mit Banken und Wertdienstleistern voraus. Diese darf – sollen Krisenbewältigung und Zivilverteidigung im Krisenfall funktionieren – im Normalzustand nicht allmählich ausgedünnt werden.<sup>170</sup> Die Herausforderung besteht darin, „die Bargeldinfrastruktur auch bei einem abnehmenden Barzahlungsanteil aufrechtzuerhalten und die Stabilität des baren Zahlungsverkehrs zu gewährleisten“.<sup>171</sup> „Die professionellen Bargeldakteure stehen vor der Aufgabe, die Bargeldinfrastruktur in der bisherigen Qualität auch zukünftig aufrechtzuerhalten.“<sup>172</sup> Es besteht insofern eine Wechselwirkung zwischen der Bargeldinfrastruktur, etwa der Anzahl von Geldautomaten, und den Zahlungspräferenzen der Bevölkerung.<sup>173</sup> Da es der freiheitlichen Wirtschaftsordnung des Grundgesetzes nicht entspräche, kompensierte der Staat selbst einen Rückgang der privatwirtschaftlichen Struktur aus Banken und Wertdienstleistern,<sup>174</sup> folgt aus der übergreifenden staatlichen Gewährleistungsverantwortung, dass staatlicherseits keine weitere Schwächung dieser Infrastruktur durch andere bargeldbezogene Regelungen erfolgen darf.<sup>175</sup> Das betrifft in der Sache vor allem generelle, nicht die oben (C II 3)

<sup>166</sup> Bundesbank-Vorstand glaubt an die Zukunft des Bargelds, Spiegel-Online vom 7.7.2025; auch *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (198); die Unterschiede zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen in diesem Kontext untersuchend *Deutsche Bundesbank*, Abheben und Bezahlen in der Stadt und auf dem Land, Monatsbericht Juni 2020, S. 35 ff.

<sup>167</sup> *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (181).

<sup>168</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 7; *Thiele*, Bargeld im Fokus der jüngeren Entwicklungen, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 21 (29).

<sup>169</sup> *Verbeck*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 100.

<sup>170</sup> Zur Veränderung der Bargeldinfrastruktur *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (191 ff.).

<sup>171</sup> *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklung und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (197).

<sup>172</sup> *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (198).

<sup>173</sup> *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (184 f.).

<sup>174</sup> Vgl. nur *Kowalski*, Bargeld – Fluch der oder Flucht vor der Geldpolitik?, ORDO 2018, S. 397 (402).

<sup>175</sup> Vgl. *Zivier*, Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (142); etwas abstrakter ähnlich auch *Beermann*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.); 20 Jahre Euro, 2022, S. 179 (199).

aufgeführten punktuellen Bargeldbeschränkungen. Nur so kann der Staat im Rahmen seiner Gewährleistungsverantwortung die kritische Infrastruktur Bargeldversorgung erhalten bzw. stärken.

Das sind freilich objektiv-rechtliche Anforderungen, die die Staatsgewalt zwar rechtlich binden, dem Einzelnen jedoch nicht unmittelbar durchsetzbare subjektive Rechte vermitteln. Gleichwohl besitzen diese objektiv-rechtlichen Anforderungen – wie zu zeigen sein wird (unter III 6) – im Rahmen grundrechtlicher Abwägung eine wichtige Funktion. Objektiv- und subjektivrechtliche Seite greifen letztlich zusammen.<sup>176</sup> In den Worten des ehemaligen EZB-Direktoriumsmitglieds *Yves Mersch*: „Die Einräumung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel an Euro-Banknoten in den AEUV-Verträgen, und damit auf verfassungsrechtlicher Ebene, hat Grundrechtsbezug und erfüllt gleichzeitig eine wichtige institutionelle Funktion. Euro-Banknoten existieren nicht ‚aus sich heraus‘ oder etwa um es Zentralbanken zu ermöglichen, Seignorage zu erwirtschaften, sondern aus verfassungsrechtlich geschützten Gründen.“<sup>177</sup> Noch deutlicher bringt dies *Udo Di Fabio* zum Ausdruck, wenn er im Zusammenhang mit dem Schutz von Bargeld von einer „Infrastrukturverantwortung des Gesetzgebers für wirksame Instrumente freier Persönlichkeitsentfaltung“ spricht.<sup>178</sup> Diesem grundrechtlichen Schutz des Bargelds widmet sich der nächste Abschnitt. Da Grundrechte prinzipiell einschränkbar sind, wandelt sich der durch sie hervorgebrachte Schutz in Rechtfertigungslasten des mittels Bargeldbeschränkungen eingreifenden Gesetzgebers. Das konstituiert letztlich verfassungsrechtlich die Annahmepflicht von Bargeld. Die genaue Justierung dieser Rechtfertigung von Bargeldbeschränkungen stellt den Kern des freiheitsrechtlichen Schutzes des Bargelds dar.

---

<sup>176</sup> Ähnlich *Di Fabio*, Bargeld und Bürgerfreiheit, in: 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 67 (75); *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 18; *Mersch*, Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 89 (90); ferner *Kowalski*, Bargeld – Fluch der oder Flucht vor der Geldpolitik?, ORDO 2018, S. 397 (402).

<sup>177</sup> *Mersch*, Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 89 (90).

<sup>178</sup> *Di Fabio*, Bargeld und Bürgerfreiheit, in: 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 67 (75).

### III. Freiheitsrechtliche Dimensionen

#### 1. Folgen grundrechtlichen Schutzes des Bargelds und seiner Verwendung

Wie zu zeigen sein wird greifen Bargeldbeschränkungen in verschiedene Freiheitsgrundrechte der Bürger ein. Diese sind sämtlich einschränkbar, stehen unter grundrechtlichen Schranken in Form von Gesetzesvorbehalten. Daher ist stets ein förmliches Bundesgesetz als Eingriffsgrundlage erforderlich, rein exekutiv könnten derartige Beschränkungen nicht eingeführt werden.<sup>179</sup> Die konkreten Rechtfertigungsanforderungen sind dann jedoch sachbereichsspezifisch für jedes Grundrecht gesondert zu betrachten.<sup>180</sup> Im Folgenden werden zunächst Schutzbereiche und Eingriffe in die konkreten Freiheitsrechte behandelt, bevor die entscheidende Rechtfertigungsfrage beantwortet werden wird.

Vorab ist erneut in Erinnerung zu rufen, das das Bargeldsystem insgesamt als solches eine Freiheitsdimension besitzt.<sup>181</sup> Für konkrete juristische Aussagen reicht eine solche Aussage jedoch kaum aus, ist in die grundrechtliche Einzelprüfung einzusteigen. „Die Probleme liegen wie immer im Detail.“<sup>182</sup>

Zur Abgrenzung von EU-Grundrechten und solchen des Grundgesetzes in vorliegenden Konstellationen mitgliedstaatlicher Bargeldbeschränkungen hat sich das abschließende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts positioniert:<sup>183</sup> Nach der Bundesverfassungsgerichtsrechtsprechung in Sachen „Recht auf Vergessen“ sind deutsche Hoheitsakte an den Rechten der EU-Grundrechtecharta nur dann zu messen, wenn die Rechtsfrage vollständig unionsrechtlich determiniert ist.<sup>184</sup> Nach dem Grundsatzurteil des EuGH vom 26. Januar 2021 handeln bei mitgliedstaatlichen Bargeldbeschränkungen diese jedoch in eigener Zuständigkeit. Das

<sup>179</sup> Zivier, Abschaffung des Bargelds?, S. 137; allgemein Kingreen/Poscher, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 363 ff.

<sup>180</sup> Vgl. Sauer, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier. Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Vorb. Rn. 162.

<sup>181</sup> Etwa Suhr, Die Geldordnung aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Starbatty (Hrsg.), Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft, 1982, S. 91 (104 ff.); Kirchhof, Geldwirtschaft und Staatsverfassung, Bitburger Gespräche Jahrbuch 1992, 1993, S. 61 ff.; Schmidt, Geld und Währung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 117 Rn. 4; Ohler, Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (324); Kirchhof, Das Geldeigentum, in: FS für Walter Leisner, 1999, S. 635 ff.; Siekmann, Restricting the use of cash in the European Monetary Union, 2016, S. 22; König, Bares bleibt Wahres, 2016, S. 13: „Bargeld ist gelebte Freiheit“; Di Fabio, Bargeld und Bürgerfreiheit, in: 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 67 ff.

<sup>182</sup> Ohler, Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (324).

<sup>183</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257 Rn. 40 ff.

<sup>184</sup> BVerfGE 152, 152 (169 Rn. 42; 152, 216 (233 ff. Rn. 42 ff.)).

Unionsrecht wolle hier gerade unterschiedliche nationale Wertungen zulassen. Daher würde das Bundesverfassungsgericht hier allein am Maßstab des Grundgesetzes prüfen.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass Bargeld einen deutlichen Inklusionsfaktor besitzt:<sup>185</sup> „Die leichte Zugänglichkeit von Bargeld, gerade auch für Ältere, sozial Schwache oder Minderjährige, ermöglichen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie – beispielsweise Kindern – das Erlernen des Umgangs mit Geld. Gerade sozial Schwache benutzen Bargeld, ohne mit Hürden wie bei der Beantragung einer Kreditkarte oder bei der Eröffnung eines Girokontos konfrontiert zu sein.“<sup>186</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung auf der Grundlage der Vorabentscheidung des EuGH zum Barzahlungsausschluss bei der Rundfunkgebühr wegen Diskriminierung der Girokontolosen die Regelung als gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßend eingeordnet.<sup>187</sup>

## 2. Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung

### a) Kreierung und Schutzbereich

Durch das Volkszählungsurteil von 1983 hat das Bundesverfassungsgericht eine Sonderausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschaffen.<sup>188</sup> Die Heraushebung als eigenes Grundrecht rechtfertigt sich durch die Möglichkeiten und Gefahren moderner Informationstechnologie.<sup>189</sup> Der Einzelne soll dadurch ein Abwehrrecht gegen Eingriffe in seine personenbezogenen Daten erhalten und zugleich soll ihm Selbstbestimmung über diese Informationen eingeräumt werden:<sup>190</sup> „Autonomiesicherung durch die individuelle Bestimmungsmacht über die Datenerhebung und -weitergabe“.<sup>191</sup>

<sup>185</sup> Verbeck, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 255, auch mit dem Hinweis, dass nur durch Bargeld Spontanspenden an Obdachlose oder in kirchlichen und karitativen Einrichtungen problemlos denkbar sind. Vgl. ferner Zivier, Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (139 f.).

<sup>186</sup> Mersch, Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 89 (91).

<sup>187</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257 Rn. 51 ff.

<sup>188</sup> BVerfGE 65, 1; zur Genese *Di Fabio*, Grundrechtsgeltung in digitalen Systemen, 2016, S. 44 ff.; zur Einordnung *Schöndorf-Haubold*, Das Recht auf Achtung des Privatlebens, 2020, S. 49 ff..

<sup>189</sup> Kube, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 148 Rn. 67 f.; Kritik an zu großer Verselbständigung bei *Schoch*, Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft, in: FS für Klaus Stern zum 80. Geb., 2012, S. 1491 (1507 f.).

<sup>190</sup> Hufen, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 12 Rn. 4.

<sup>191</sup> Eifert, Persönliche Freiheit, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 18 Rn. 129.

Teilweise wird das zu einem Grundrecht auf kommunikative Selbstbestimmung ausgebaut konstruiert,<sup>192</sup> teilweise wird eine übergreifende Kategorie des grundrechtlichen Schutzes von Privatheit postuliert.<sup>193</sup> Unabhängig davon gilt: Jegliche Informationserhebung erhält dadurch eine grundrechtliche Bedeutung, irrelevante personenbezogene Daten gibt es vor diesem Hintergrund nicht, das Maß der Persönlichkeitsrelevanz ist auf dieser Stufe irrelevant.<sup>194</sup> Das Erfordernis, dass sich der Schutz nur auf personenbezogene Daten bezieht<sup>195</sup> wird bei durch bargeldlose Zahlung generierten Daten quasi automatisch erfüllt, da es immer um konkrete, einer Person zuordbare Zahlungsvorgänge geht.<sup>196</sup> Insoweit lässt sich die „Finanzprivatsphäre“ gar nicht von persönlichen Daten im engeren Sinne trennen und genießt uneingeschränkter Schutz vor dem hier behandelten Grundrecht.

### b) Eingriffsebenen

Allgemein kann in das Grundrecht durch die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe von personenbezogenen Daten eingegriffen werden.<sup>197</sup> Die Zahlung mittels Bargeld ist die einzige Zahlungsart, die Anonymität gewährleistet.<sup>198</sup> Alle bargeldlosen Zahlungsarten generieren notwendigerweise personenbezogene Daten.<sup>199</sup> Buchgeld als Forderung muss immer einen Gläubiger und einen Schuldner in eindeutiger Identifikation benennen. Daher lassen sich bargeldlose Zahlungen zurückverfolgen. In seinem Urteil zum Verfassungsschutzgesetz NRW hat das Bundesverfassungsgericht judiziert, dass Kontoinformationen unter das Recht auf informationelle Selbstbestimmung fallen.<sup>200</sup>

---

<sup>192</sup> Vgl. etwa *Trute*, Der Schutz personenbezogener Informationen in der Informationsgesellschaft, JZ 1998, 822 (825 f); *Schoch*, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft, in: FS für Klaus Stern zum 80. Geb., 2012, S. 1491 (1495 f.).

<sup>193</sup> *Albers*, Grundrechtsschutz der Privatheit, DVBl. 2010, 1061 ff.; *Schöndorf-Haubold*, Das Recht auf Achtung des Privatlebens, 2020; *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 181 ff.

<sup>194</sup> *Kube*, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 148 Rn. 66.

<sup>195</sup> *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 233 f.

<sup>196</sup> Ausführlicher *Pfisterer*, „Finanzprivatsphäre“ in Deutschland, JöR 65 (2017), 393 (397 f.); zu entsprechenden tatsächlichen Anonymitätsproblemen beim Bezahlen im Internet etwa *Knorr/Schläger*, Datenschutz bei elektronischem Geld, DuD 1997, 396 ff.

<sup>197</sup> *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 237; *Hufen*, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 12 Rn. 8; zum Bezug zur Entwicklung der Digitalisierung *Di Fabio*, Grundrechtsgeltung in digitalen Systemen, 2016.

<sup>198</sup> *Beilner*, Digitales Bargeld, 2023, S. 100 f.; *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 179.

<sup>199</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 175 ff.

<sup>200</sup> BVerfGE 120, 274 (346).

Eine Besonderheit bei der Datenproduktion bargeldloser Zahlungsvorgänge besteht darin, dass durch entsprechende Vertragsschlüsse (siehe sogleich unter 3) die Betroffenen in dieses Vorgehen einwilligen, es sich mithin um privatrechtliche Rechtsbeziehungen zwischen prinzipiell Gleichrangigen handelt.<sup>201</sup> Insofern bedarf es für die Datenerhebung keiner gesetzlichen Grundlage.<sup>202</sup> Datenschutz wie informationelle Selbstbestimmung als dessen verfassungsrechtliche Basis befinden sich freilich schon lange in einer Situation der „Diffusion zwischen öffentlichem und privatem Sektor“.<sup>203</sup> Die „Sozialadäquanz“ privater Datenpreisgabe ist sicherlich in den vergangenen Jahrzehnten gestiegen.<sup>204</sup> Der Parallellfall freiwilliger Datenfreigabe in Internet und sozialen Medien<sup>205</sup> passt in der hier zu begutachtenden Situation jedoch schon deshalb nicht, weil diese Datenfreigabe nicht freiwillig erfolgt, sofern hoheitlich das Bargeld abgeschafft oder beschränkt wird.<sup>206</sup> Dann besteht keine Alternative zur Datenfreigabe. Mangels Ausweichmöglichkeit besteht gerade keine Selbstbestimmung über Zahlungsdaten.<sup>207</sup> Die Daten werden zwar nicht staatlicherseits erhoben; der Staat hat dies im Privatrechtsverhältnis jedoch unhintergebar bewirkt (staatliche Veranlassung der Datenweitergabe an Private).<sup>208</sup> Die Preisgabe der Daten wäre alternativlos.<sup>209</sup>

In jedem Fall werden durch jede Bargeldbeschränkungen Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bewirkt.<sup>210</sup>

### c) Eingriffsrechtfertigung

Auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung unterliegt als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und damit letztlich von Art. 2 Abs. 1 GG zunächst dessen

---

<sup>201</sup> Zur Drittwirkungsproblematik allgemein *Kube*, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 148 Rn. 100 ff.; *Schöndorf-Haubold*, Das Recht auf Achtung des Privatlebens, 2020, S. 64 ff.

<sup>202</sup> *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 189 (Stand der Kommentierung: Juli 2001).

<sup>203</sup> *Trute*, Der Schutz personenbezogener Informationen in der Informationsgesellschaft, JZ 1998, 822 (823).

<sup>204</sup> *Klement*, Öffentliches Interesse an Privatheit, JZ 2017, 161 (168).

<sup>205</sup> *Kube*, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 148 Rn. 146 f.

<sup>206</sup> Zu weiteren Unterschieden *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 256 ff.; zu anderen „mittelbaren“ Konstellationen in diesem Bereich *Klement*, Öffentliches Interesse an Privatheit, JZ 2017, 161 (168 f.).

<sup>207</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 319, 346.

<sup>208</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 352 ff.

<sup>209</sup> *Papier*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 202, S. 76 (80).

<sup>210</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 358 f.

Schrankensystematik. Es hat sich jedoch eine ausgefeilte Bereichsdogmatik im Sinne einer abgestuften Schutzgewährleistung entwickelt.<sup>211</sup> Strenge Rechtfertigungsanforderungen gelten bei individualisierten oder individualisierbaren Daten.<sup>212</sup> Wie dargelegt ist das bei den hier in Rede stehenden Daten stets der Fall. Die Intensität des Persönlichkeitsbezugs wird dann nach unterschiedlichen Sphären entwickelt: Von der Sozialsphäre als das Verhalten der Person im öffentlichen Raum über die Privatsphäre als nichtöffentlicher Bereich, etwa im Kontext der Familie, bis hin zur Intimsphäre, die Gefühle, Krankheiten und das Sexualleben umfasst.<sup>213</sup> Bei der Bargeldabschaffung und bei Bargeldbeschränkungen ist es charakteristisch, dass die Fülle an notwendig erzeugten Daten sämtliche Sphären übergreifen: Vom Parkticket zum Immobilienerwerb, vom Lebensmitteleinkauf bis zum HIV-Test. Anders gewendet: Es findet notwendigerweise von vornherein eine sphärenübergreifende Datengenerierung statt. Das kann dadurch eingefangen werden, dass die dargelegte Sphärentheorie nur Indizcharakter besitzt, die Situation des zu beurteilenden Einzelfalls stets vorgeht.<sup>214</sup> Darauf wird bei der Verhältnismäßigkeitsabwägung zurückzukommen sein (unter 6.).

Neben der Verhältnismäßigkeitsprüfung folgen aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach der Rechtsprechung auch absolute Grenzen.<sup>215</sup> So darf etwa der Staat den Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht gezielt ausforschen. Für hiesige Fragestellung ist relevant die Rundumüberwachung bzw. Totalerfassung von Daten. In der Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung wird vom Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass „die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf“;<sup>216</sup> das gehöre – so das Urteil des Gerichts zum Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 – „zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland“.<sup>217</sup> Konkret bedeutet dies, dass nicht das Gesamtverhalten der Bürger erfasst werden darf. Diese Gefahr wäre bei einer Abschaffung des Bargelds unmittelbar virulent, denn aus dem Gesamt-Zahlungsverhalten kann mehr oder weniger das gesamte Leben einer Person rekonstruiert werden.<sup>218</sup> Die „Gefahr der

<sup>211</sup> *Eifert*, Persönliche Freiheit, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 18 Rn. 115 ff.

<sup>212</sup> *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 184 (Stand der Kommentierung: Juli 2001).

<sup>213</sup> *Kube*, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 148 Rn. 86.

<sup>214</sup> *Kube*, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 148 Rn. 88.

<sup>215</sup> *Schöndorf-Haubold*, Das Recht auf Achtung des Privatlebens, 2020, S. 60 ff.

<sup>216</sup> BVerfGE 125, 260 (324).

<sup>217</sup> BVerfGE 123, 267 (Rn. 240); *Papier*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 202, S. 76 (80).

<sup>218</sup> Ausführlich *Pfisterer*, „Finanzprivatsphäre“ in Deutschland, JöR 65 (2017), S. 393 (400); *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 248 ff., 272 ff.; ferner *Zivier*, Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (139).

totalen Registrierung und Katalogisierung“, die „Gefahr der Abrufbarkeit eines umfassenden Persönlichkeitsprofils“ sind jedoch die Hauptszenarien, vor denen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt wurde.<sup>219</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in einem in seiner Breite weit darunterliegenden Fall, des Zugriffs von Verfassungsschutzbehörden auf Bankkonten, die entsprechende Gefahr bereits gesehen: „Werden Informationen über die Inhalte der Konten einer bestimmten Person gezielt zusammengetragen, ermöglicht dies einen Einblick in die Vermögensverhältnisse und die sozialen Kontakte des Betroffenen, soweit diese – etwa durch Mitgliedsbeiträge oder Unterhaltsleistungen – eine finanzielle Dimension aufweisen.“<sup>220</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat den Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch den Bargeldausschluss in einer Satzung einer Rundfunkanstalt, weil nur eine konkrete Zahlungspflicht betroffen sei, „als gering“ qualifiziert, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass das bei einer allgemeinen Obergrenze für Barzahlung anders sei.<sup>221</sup>

Der Schutz der Privatheit und als Unterfall der Datenschutz ist auch Gegenstand der Grundrechtecharta der EU, Art. 7 und 8 GrCh.<sup>222</sup>

### 3. Vertragsfreiheit

#### a) Schutzbereich

Art. 2 Abs. 1 GG in seiner Auslegung als allgemeine Handlungsfreiheit schützt die Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr und damit die Vertragsfreiheit, sofern kein spezielleres Grundrecht zur Verfügung steht.<sup>223</sup> „Freie und gleiche Bürger können daher beanspruchen, ohne staatliche Einmischung, Bevormundung oder gar Zwang untereinander zu bestimmen, wie

<sup>219</sup> *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 173 (Stand der Kommentierung: Juli 2001).

<sup>220</sup> BVerfGE 120, 274 (346).

<sup>221</sup> BVerwG, BeckRS 2022, 18257 Rn. 48.

<sup>222</sup> *Maus*, Der grundrechtliche Schutz des Privaten im europäischen Recht, 2007; *Schiedermair*, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 333 ff., zum Schutz personenbezogener Daten S. 379 ff.; *Pfisterer*, „Finanzprivatsphäre“ in Europa, EuR 2016, 553 ff.; *Klement*, Öffentliches Interesse an Privatheit, JZ 2017, 161 (169); *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 228 ff., 364 ff.; *Nettesheim*, Privatleben und Privatsphäre, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, 2. Aufl. 2022, § 10 Rn. 50 ff.

<sup>223</sup> BVerfGE 8, 274 (328); 12, 341 (347); 95, 267 (303); 103, 197 (215); *Hufen*, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 14 Rn. 9; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 524.

ihre gegenläufigen Interessen aus ihrer Sicht angemessen auszugleichen sind.“<sup>224</sup> Es handelt sich um die „verfassungsrechtliche Grundlage individueller Wirtschaftsfreiheit“.<sup>225</sup> Dazu gehört insbesondere „Verträge grundsätzlich so abzuschließen, wie er [der Einzelne] es wünscht.“<sup>226</sup> Die verfassungsrechtlich abgesicherte Vertragsfreiheit umfasst sowohl die Abschluss-, als auch die Gestaltungsfreiheit.<sup>227</sup> D.h. geschützt ist einmal, ob der Bürger überhaupt sich vertraglich binden möchte, wie auch im Bejahensfall mit welchem Inhalt die vertragliche Bindung erfolgen soll. Auch wenn der Staat mit dem Zivilrecht die Infrastruktur für die Verwirklichung von Vertragsfreiheit zur Verfügung stellt, bleibt Raum für Freiheitsschutz im Sinne des *status negativus*.<sup>228</sup> Das umfasst im Rahmen des zivilrechtlichen Vertragsregimes<sup>229</sup> alle Inhalte eines Vertrages und damit auch die Zahlungsmodalitäten.<sup>230</sup> Eine Bargeldbeschränkung würde in diese grundrechtlich geschützte Freiheit in deren Ausprägung als Gestaltungsfreiheit eingreifen und müsste sich entsprechend rechtfertigen.<sup>231</sup>

Bei einer vollständigen Abschaffung des Bargeldes kommt auch die Abschlussfreiheit ins Spiel,<sup>232</sup> denn wie alle Freiheitsgrundrechte ist auch eine negative Vertragsfreiheit anerkannt, d.h. die Befugnis, gerade keine Verträge abzuschließen zu wollen.<sup>233</sup> „Gesetzliche Bargeldobergrenzen beinhalten den Zwang, im Anwendungsbereich dieser Verbote auf elektronische Zahlungsmittel zurückzugreifen.“<sup>234</sup> Daher ist das Grundrecht der Vertragsfreiheit bei entsprechenden Regelungen auch in dieser Dimension verletzt.

---

<sup>224</sup> *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 101 (Stand der Kommentierung: Juli 2001).

<sup>225</sup> *Eichberger*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024 Art. 2 Abs. 1 Rn. 116.

<sup>226</sup> BVerfGE 95, 267 (303 f.).

<sup>227</sup> *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 101 (Stand der Kommentierung: Juli 2001).

<sup>228</sup> *Isensee*, Privatautonomie, Rn. 52, 74 ff.; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 102 (Stand der Kommentierung: Juli 2001).

<sup>229</sup> Im Überblick *Musielak*, Vertragsfreiheit und ihre Grenzen, JuS 2017, S. 949 ff.

<sup>230</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 26.

<sup>231</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 26 f.

<sup>232</sup> *Papier*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, S. 79.

<sup>233</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 27; .

<sup>234</sup> *Papier*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, S. 80.

### b) Eingriffsrechtfertigung

Da die Vertragsfreiheit im Rahmen von Art. 2 Abs. 1 GG als Ausfluss der allgemeinen Handlungsfreiheit als „unbenanntes Freiheitsrecht“ geschützt ist, gilt dessen Rechtfertigungsdogmatik.<sup>235</sup> Unter verfassungsmäßiger Ordnung als einfachem Gesetzesvorbehalt wird dabei in ständiger Rechtsprechung die gesamte formell wie materiell verfassungskonforme Rechtsordnung verstanden.<sup>236</sup> Die nationale Gesetzgebungskompetenz zur Einführung von Bargeldbeschränkungen wurde oben bejaht. Als Schranken-Schranke des Eingriffs fungiert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (unten unter 6).

Die Vertragsfreiheit ist auch im Recht der EU geschützt.<sup>237</sup>

### 4. Berufsfreiheit

Wird die Vertragsfreiheit im Rahmen der Berufsausübung wahrgenommen, verdrängt Art. 12 Abs. 1 GG insoweit das subsidiäre Auffanggrundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG.<sup>238</sup> Das ist auch für gesetzliche Bargeldrestriktionen anerkannt.<sup>239</sup> Der Eingriff erfolgte dann auf der Stufe der reinen Berufsausübungsregelung und zöge die gleichen Rechtfertigungsanforderungen nach sich, wie der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG.<sup>240</sup>

### 5. Eigentumsfreiheit

#### a) Schutzbereich

Das Grundrecht der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG ist als sog. normgeprägtes Grundrecht auf die Ausgestaltung durch den Gesetzgeber angewiesen. Unter Eigentum im

---

<sup>235</sup> *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 2 Abs. 1 Rn. 101 und 104 (Stand der Kommentierung: Juli 2001).

<sup>236</sup> Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 6, 32 (38 ff.).

<sup>237</sup> Zu Einzelheiten *Lüttringhaus*, Vertragsfreiheit und ihre Materialisierung im Europäischen Binnenmarkt, 2018.

<sup>238</sup> *Eichberger*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Abs. 1 Rn. 116.

<sup>239</sup> *Papier*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 76 (79).

<sup>240</sup> Vgl. nur *Hufen*, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 26 ff., 30.

verfassungsrechtlichen Sinn wird über das Sacheigentum des Bürgerlichen Rechts hinausgehend jede vermögenswerte Rechtsposition anerkannt, nicht hingegen das Vermögen als solches.<sup>241</sup> Dem Grundrechtsträger soll dadurch ein Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich als Voraussetzung für ein eigenverantwortliches Leben gesichert werden.<sup>242</sup> Da es um Rechtspositionen geht, werden diese vom Gesetzgeber erst geschaffen.<sup>243</sup> Das führt zu dem Spannungsverhältnis, dass der Gesetzgeber einerseits bestimmt, was eine vermögenswerte und damit grundgesetzlich geschützte Rechtsposition ist, andererseits diese jedoch zugleich ausgestaltet und damit auch begrenzt.<sup>244</sup> Dazu ist der Gesetzgeber angesichts der Dimension von Art. 14 GG als Institutsgarantie verpflichtet, es muss von Verfassungen wegen Privateigentum als solches geben.<sup>245</sup> Diese Ausgestaltung des Eigentums muss ihrerseits verhältnismäßig erfolgen.

Der freiheitsgrundrechtliche Schutz weist mehrere Richtungen auf. Geschützt ist der Bestand, aber auch die Nutzung des Eigentums.<sup>246</sup> Auf Bargeld bezogen: Geschützt ist die Freiheit des Habens von Bargeld und des Verfügungens über es.<sup>247</sup> Die Verfügungsfreiheit gilt nicht nur für Grundeigentum<sup>248</sup> auch wenn bei beweglichen Sachen oftmals speziellere Freiheitsgrundrechte hinsichtlich der Nutzung einschlägig sein mögen: „ohne freie Verfügungsbefugnis kein Eigentum iSv Art. 14. [...] Die Verfügungsbefugnis ist Korrelat und Konsequenz der Entscheidung zugunsten einer privatrechtlich organisierten Eigentumsordnung. Sie zählt zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich“.<sup>249</sup>

Bargeld ist eigentumsfähig, d.h. es kann nach zivilrechtlichen Regeln übereignet werden, so dass das Eigentum an den Banknoten oder Münzen übergeht.<sup>250</sup> Wichtiger vor dem

<sup>241</sup> BVerfGE 83, 201 (208 f.); 89, 1 (6); 97, 350 (371) und ständige Rechtsprechung.

<sup>242</sup> BVerfGE 102, 1 (15); *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 12.

<sup>243</sup> BVerfGE 2, 237 (253 f.); *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 31; differenziert *Hufen*, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 38 Rn. 8.

<sup>244</sup> *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 1179.

<sup>245</sup> *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 23 ff.

<sup>246</sup> *Hufen*, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 38 Rn. 17.

<sup>247</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 20.

<sup>248</sup> So aber wohl *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 1192 f.

<sup>249</sup> *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 65.

<sup>250</sup> Ausführlich *Häde*, Geldzeichen im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1991, S. 111 ff.; *Omlor*, Geldprivatrecht, 2014, S. 141 ff.; ferner *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 14 Rn. 298 (Stand der Kommentierung: April 2018); *Zivier*, Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (138).

Hintergrund denkbarer Bargeldbeschränkungen ist jedoch die Verfügungsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Euro-Einführungsbeschluss von 1998 die Austauschbarkeit von Geld und Sachgütern als Funktionsgrundlage von Art. 14 GG herausgearbeitet: „Eine wesentliche Freiheitsgarantie des Eigentums liegt gerade darin, Sachgüter und Geld gegeneinander austauschen zu können. Die Gleichwertigkeit von Sach- und Geldeigentum ist auch eine der Funktionsgrundlagen des Art. 14 GG. Geld ist geprägte Freiheit; es kann frei in Gegenstände eingetauscht werden.“<sup>251</sup> Dadurch werde der Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich gesichert.<sup>252</sup>

### b) Inhalts- und Schrankenbestimmung

In das Eigentumsrecht kann in unterschiedlicher Art und Weise seitens des Staates eingegriffen werden. Besonders einschneidend sind die Sozialisierung nach Art. 15 GG sowie die Enteignung auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 3 GG. Enteignung wird formal bestimmt als Wegnahme konkreter Vermögensgegenstände gegen Entschädigung zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.<sup>253</sup> Selbst bei – der oben als unions- und verfassungswidrig verorteten – vollständiger Abschaffung des Bargelds durch den Gesetzgeber bei vollem, d.h. nominalem Wertausgleich durch Buchgeld, handelte es sich schon tatbestandlich nicht um eine Enteignung, denn die Sache würde vernichtet und nicht einem anderen, öffentlichen Zweck zugeführt. Da eine Abschaffung zudem durch eine generell-abstrakte gesetzliche Regelung verfolgt werden müssten, handelte es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.<sup>254</sup> Im Falle von Bargeldrestriktionen handelte es sich ohnehin um Nutzungsbeschränkungen und nicht um einen Eigentumsentzug.

Die damit zu prüfende Inhalts- und Schrankenbestimmung greift gleich mehrfach in die Eigentumsgarantie ein: Die Nutzung würde etwa durch Bargeldbeschränkungen erschwert, teilweise unmöglich gemacht; das kann auch Rückwirkungen auf die Funktion des Bargelds als Wertaufbewahrungsmittel haben.<sup>255</sup> Als Zwischenfazit kann mit *Hans-Jürgen Papier*

<sup>251</sup> BVerfGE 97, 350 (371); *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 14 Rn. 301 (Stand der Kommentierung: April 2018).

<sup>252</sup> Vgl. auch *Kirchhof*, Das Geldeigentum, in: FS für Walter Leisner, 1999, S. 635 (640 f.).

<sup>253</sup> *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 27 Rn. 37 ff. m.w.N.

<sup>254</sup> *Kirchhof*, Das Geldeigentum, in: FS für Walter Leisner, 1999, S. 635 (646); *Zivier*, Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (140); allgemein *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 14 Rn. 415 ff. (Stand der Kommentierung: April 2018).

<sup>255</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 20 f.; *Mersch*, Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 89 (91).

festgehalten werden: „Bargeld verlöre je nach der gesetzlichen Bestimmung der Obergrenze eine ganz zentrale Nutzungsmöglichkeit.“<sup>256</sup>

### *c) Objektivrechtliche Bedeutung von Art. 14 GG für das Bargeld*

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verlangt zunächst objektivrechtlich, dass der Gesetzgeber eine funktionsfähige Privatrechtsordnung zur Verfügung stellen muss.<sup>257</sup> Neben einem funktionsfähigen Zivilrechtssystem gehört auch ein funktionierendes Geld- und Währungssystem dazu.<sup>258</sup> *Udo Di Fabio* spricht insofern von einer „infrastrukturellen Voraussetzung zur Entfaltung der Freiheit“.<sup>259</sup>

Umstritten und nicht abschließend geklärt ist, ob aus der Eigentumsgarantie auch eine Wertgarantie des Geldes abzuleiten ist, d.h. ob die Geldwertstabilität durch Art. 14 GG abgesichert wird. Auf das Bargeld bezogen geht es nicht um den Materialwert, sondern um den Nennwert und die darin verkörperte Kaufkraft. Hier ist jedoch Zurückhaltung geboten. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem schon herangezogenen Euro-Einführungsbeschluss herausgestellt, dass der Staat den Geldwert schon deshalb nicht grundrechtlich garantieren könne, weil dieser von zahlreichen, v.a. auch nichtstaatlichen Faktoren abhängt: „Wie Art. 14 Abs. 1 GG beim Sacheigentum nur die Verfügungsfreiheit des anbietenden Eigentümers, nicht aber die Bereitschaft des Nachfragers gewährleisten kann, so kann das Grundrecht des Eigentümers auch beim Geld nur die institutionelle Grundlage und die individuelle Zuordnung gewährleisten.“<sup>260</sup> Geld als Verfassungsvoraussetzung muss jedoch funktionsfähig sein und bleiben.<sup>261</sup> D.h. in Extremsituationen von Hyperinflation o.ä. könnten sich doch staatliche Handlungspflichten zur Geldwertstabilisierung – die freilich ohnehin inzwischen auf EU-Ebene

---

<sup>256</sup> *Papier*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 76 (78).

<sup>257</sup> *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 23.

<sup>258</sup> *Di Fabio*, Bargeld und Bürgerfreiheit, in: 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 67 (72 ff.); *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 25; in Rn. 161 wird dann jedoch – anders als hier vertreten – eine Abschaffung des Bargeldes als nicht von Art. 14 GG erfasst eingeordnet.

<sup>259</sup> *Di Fabio*, Bargeld und Bürgerfreiheit, in: 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 67 (75).

<sup>260</sup> BVerfGE 97, 350 (371); *Kirchhof*, Das Geldeigentum, in: FS für Walter Leisner, 1999, S. 635 (644 ff.).

<sup>261</sup> *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 374 ff. (Stand der Kommentierung: Mai 2025).

angesiedelt sind<sup>262</sup> – ergeben.<sup>263</sup> Ein darüber hinausgehender subjektiv-rechtliche Eigentumschutz des Geldwerts aus Art. 14 GG wird in der Literatur vertreten,<sup>264</sup> überzeugt aus den Gründen, die das Bundesverfassungsgericht aufgeführt hat, jedoch nicht. Für die weitere Argumentation dieses Gutachtens ist das jedoch ohne Belang.

Nicht abschließend geklärt ist auch das Verhältnis von Negativzinsen von Zentralbanken zur verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie.<sup>265</sup> In vorliegendem Gutachten wird jedoch das Bargeld, dass von Negativzinsen nicht unmittelbar betroffen wäre, gerade in seiner Existenz durch dieses freilich außergewöhnliche Szenarium abgesichert.

Das Eigentum ist auf EU-Ebene auch durch Art. 17 GrCh geschützt, der sogar ausdrücklich die Nutzung des Eigentums als Schutzgut erwähnt.

#### 6. Konkrete Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe

Grundrechte stehen zumeist unter einem Gesetzesvorbehalt: Aufgrund solcher Schranken kann in den Schutzbereich des jeweiligen Grundrechts eingegriffen werden. Für die hier thematisierten Grundrechte ist das ausnahmslos der Fall. Um ein Leerlaufen der Grundrechte zu verhindern kennt das Grundgesetz und hat das Bundesverfassungsgericht sog. Schranken-Schranken entwickelt.<sup>266</sup> Wichtigste Schranken-Schranke ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot).<sup>267</sup> Dabei handelt es sich um eine Zweck-Mittel-Relation, d.h. das eingesetzte Mittel wird in eine abwägende Beziehung zum verfolgten Ziel gesetzt um eine

---

<sup>262</sup> Ausführlich zu diesem Zusammenhang *Dittrich*, Die Bedeutung des Rechts für die Stabilität des Geldes, 2016.

<sup>263</sup> In diese Richtung jetzt auch BVerfGE 132, 195 (236 Rn. 96); 135, 317 (389 Rn. 131); *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. z. Art. 104a-115, Rn. 387 ff. (Stand der Kommentierung: Mai 2025).

<sup>264</sup> V.a. *Hermann*, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, 2010, S. 288 ff.; differenziert *Kämmerer*, Preisstabilität und Grundrechtsschutz, in: FS für Klaus Stern zum 80. Geb., 2012, S. 1419 ff.

<sup>265</sup> Ausführlich *Kirchhof*, Geld im Sog der Negativzinsen, 2021, S. 165 ff., mit dem Ergebnis, dass es sich in Bezug auf Buchgeld um einen unzulässigen Eigentumseingriff handelt.

<sup>266</sup> *Hufen*, Staatsrecht II. Grundrechte, 10. Aufl. 2023, § 9 Rn. 14; *Sauer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier. Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Vorb. Rn. 161.

<sup>267</sup> Auf Bargeldabschaffung und Bargeldrestriktionen bezogen *Bartone*, Abschaffung des Bargelds?, jM 2016, 285 ff.; *Zivier*, Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (142).

Rationalisierung der Eingriffsrechtfertigung zu erzielen. Anders gewendet: Eingriffsschaden und Eingriffszweck werden relationiert.<sup>268</sup>

Eine *konkrete* Rechtfertigungsprüfung kann vorliegend nicht durchgeführt werden; dazu müssten konkrete Gesetzesvorschläge vorliegen, was nicht der Fall ist. Gleichwohl können hier die Grenzen von Bargeldbeschränkungen aus den Freiheitsrechten – auch in ihrem Zusammengreifen mit dem objektiv-rechtlichen Status des Bargelds – dargelegt werden.

#### *a) Verhältnismäßigkeitsanforderungen*

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung hat in Lehre und Rechtsprechung im Lauf der Jahre eine recht klare Kontur erfahren. Die Prüfung erfolgt üblicherweise vierstufig: (1.) muss ein legitimer Zweck vorliegen; (2.) muss das eingesetzte Mittel zur Zweckerreichung geeignet sein; (3.) ist die Erforderlichkeit zu beachten, d.h. es darf kein gleich wirksames aber milderes Mittel geben; (4.) der Eingriff muss angemessen oder zumutbar sein (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne; Proportionalität).<sup>269</sup> Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist der zentrale Kontrollmaßstab des Bundesverfassungsgerichts gegenüber grundrechtseingreifenden Gesetzen.<sup>270</sup> Grundrechtsschranken jenseits einer solchen Verhältnismäßigkeitsprüfung werfen im hiesigen Kontext keine Probleme auf und bleiben daher auch unberücksichtigt.

#### *b) Anforderungen an die Validität von Ziel, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit*

##### *aa) Verfassungslegitimes Ziel*

Im demokratischen Verfassungsstaat bestimmt der Gesetzgeber die Ziele, die er verfolgen möchte. Insofern besteht legislatorische Zwecksetzungsfreiheit.<sup>271</sup> Das ist eine

---

<sup>268</sup> Hillgruber, Grundrechtsschranken, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 2011, § 201 Rn. 51; Poscher, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 44 ff.

<sup>269</sup> BVerfGE 67, 157 (173) und ständige Rechtsprechung; Hufen, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 9 Rn. 15; Poscher, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 52 ff.; Sauer, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Vorb. Rn. 162.

<sup>270</sup> Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2, 1994, S. 788.

<sup>271</sup> Poscher, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 53; Kingreen/Poscher, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 410.

Prüfungsstation der Verhältnismäßigkeit, die nur für den Gesetzgeber relevant wird, denn die gesetzgebundenen Staatsgewalten (Verwaltung; Rechtsprechung) sind an die Zielauswahl des Gesetzgebers gebunden.<sup>272</sup> Oben (C II 2) wurde herausgearbeitet, dass von den drei Hauptmotiven von Bargeldbeschränkungen nur dasjenige der Kriminalitätsbekämpfung (also gegen Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft) legitim sein kann. Eine Zentralbankpolitik von Negativzinsen stellt eine extreme Ausnahmesituation dar; Kostenersparnisse bargeldloser Zahlungsverfahren konnten nicht erkannt werden. Kriminalitätsbekämpfung ist demgegenüber ein verfassungslegitimes Ziel, zu dessen Erreichung grundsätzlich auch Freiheitsrechte eingeschränkt werden können.

### *bb) Geeignetheit des Eingriffs*

Der Grundrechtseingriff muss geeignet, d.h. grundsätzlich zur Zweckerreichung tauglich sein.<sup>273</sup> Die Rechtsprechung verlangt hier jedoch nicht den bestmöglichen Eingriff, die Möglichkeit der Zielerreichung soll ausreichen.<sup>274</sup> Der Eingriff muss mithin für das Ziel förderlich sein. Eine Teileignung kann ausreichen.<sup>275</sup> Umgekehrt bedeutet dies, dass das eingesetzte Mittel nicht „schlechthin“ oder „grundsätzlich ungeeignet“ sein darf.<sup>276</sup> Die einschlägige Rechtsprechung ist insoweit – wie schon die zahlreichen hier aufgeführten Formulierungen zeigen – nicht völlig konsistent.<sup>277</sup> Die Geeignetheit soll nicht anhand einer Wertung bestimmt werden, es sollen vielmehr nur evidente Mittelverfehlungen ausgeschlossen werden:<sup>278</sup> „Die Geeignetheit des Mittels für den gesetzlichen Zweck wirft in erster Linie empirische Fragen auf.“<sup>279</sup> Solche potenziellen Kausalitätsfragen führen insbesondere bei generell-abstrakten Regelungen, d.h. Gesetzen, zu Problemen. Üblicherweise wird dem Gesetzgeber daher ein Prognose-spielraum eingeräumt, eine Einschätzungsprärogative zugestanden.<sup>280</sup> Dementsprechend sind

<sup>272</sup> *Seedorf*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Gesetzgebung, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, 2015, S. 129 (139).

<sup>273</sup> *Sauer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier. Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Vorb. Rn. 163

<sup>274</sup> BVerfGE 67, 157 (175 f.); 152, 68 (130 f. Rn. 166) ständige neuere Rspr.

<sup>275</sup> BVerfGE 30, 250 (263 f.); *Merten*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: ders./Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. 3, 2009, § 65 Rn. 65.

<sup>276</sup> BVerfGE 19, 119 (127); 70, 1 (26); 85, 191 (212).

<sup>277</sup> *Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 149, 319 ff.

<sup>278</sup> *Sauer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier. Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Vorb. Rn. 163.

<sup>279</sup> *Poscher*, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 62.

<sup>280</sup> BVerfGE 159, 223 (305 f. Rn. 185 f.); umfassend *Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014; ferner *Merten*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: ders./Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. 3, 2009, § 68 Rn. 65.

Fälle, in denen die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs an fehlender Geeignetheit scheiterten, selten.<sup>281</sup>

Auf der anderen Seite darf die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers auch nicht dazu führen, den Gesetzgeber von jeder Prüfung freizustellen.<sup>282</sup> Gerade die Existenz eines Einschätzungsspielraums führt angesichts der Grundrechtsbindung des Gesetzgebers aus Art. 1 abs. 3 GG zu Handlungsmaßstäben für die Gesetzgebung im Sinne einer „Pflicht zum Nachdenken“ als Rationalisierung.<sup>283</sup> Der ex ante bestehende Einschätzungs- oder Prognosespielraum ist zudem nicht abstrakt für alle Grundrechtseingriffe bestimmbar, sondern hängt von den konkreten Umständen des jeweiligen Falles ab,<sup>284</sup> wie auch das Bundesverfassungsgericht erkennt: „Dieser Spielraum reicht nicht stets gleich weit. Insoweit hängt sein Umfang vielmehr einzelfallbezogen etwa von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter ab“.<sup>285</sup> Der Erste Senat führt dann weiter aus: „Die Eignung setzt also nicht voraus, dass es zweifelsfreie empirische Nachweise der Wirkung oder Wirksamkeit der Maßnahmen gibt“.<sup>286</sup> Anders gewendet: U.a. die Möglichkeiten des Gesetzgebers zur Urteilsbildung beeinflussen die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte.<sup>287</sup> Diese Ausführungen finden sich zuletzt ausführlich in der Corona-Rechtsprechung in Bezug auf die Eignung von Kontaktbeschränkungen zur Seuchenbekämpfung. Diese Situation war dadurch gekennzeichnet, dass der Gesetzgeber keinerlei Erfahrung mit pandemischen Situationen hatte und die Medizin ein uneinheitliches Bild abgab, mithin die gesetzliche Regelung unter großer Ungewissheit vorgenommen wurde.<sup>288</sup> Das Gericht beschränkte sich folgerichtig auf eine Vertretbarkeitskontrolle. In jedem Fall bedeutet die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers keine *carte blanche*. Keinesfalls darf der Gesetzgeber Vermutungen zugrundelegen, die nachweislich unrichtig sind.<sup>289</sup> Seine Prognose muss Ergebnis hinreichender

---

<sup>281</sup> Etwa BVerfGE 17, 306 (315 ff.); 19, 330 (338 f.); 55, 159 (165 ff.).

<sup>282</sup> Umfassend *Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014; ferner *Hufen*, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 9 Rn. 20.

<sup>283</sup> *Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 443 f., 457 ff. und passim; differenziert *Cornils*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, DVBl. 2011, 1053 (1058 ff.).

<sup>284</sup> *Seedorf*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Gesetzgebung, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, 2015, S. 129 (141 f.).

<sup>285</sup> BVerfGE 159, 223 (305 Rn. 185).

<sup>286</sup> BVerfGE 159, 223 (306 Rn. 186).

<sup>287</sup> *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2, 1994, S. 778; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 412.

<sup>288</sup> *Sauer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier. Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Vorb. Rn. 167.

<sup>289</sup> *Seedorf*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Gesetzgebung, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, 2015, S. 129 (142).

Sachverhaltsaufklärung sein.<sup>290</sup> Anders ausgedrückt: Aus der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers folgen Pflichten bzw. Obliegenheiten für das Gesetzgebungsverfahren.<sup>291</sup> Im Mitbestimmungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht für die Prognoseentscheidung des Gesetzgebers verlangt, dass dieser „sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials orientiert hat. Er muß die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können“.<sup>292</sup>

Bei potenziellen Bargeldbeschränkungen wäre die Situation grundlegend anders als in der Corona-Pandemie. Dort hat das Bundesverfassungsgericht die Geeignetheit der Corona-Maßnahmen v.a. deshalb bejaht, weil der Gesetzgeber mit großer Ungewissheit zu kämpfen hatte.<sup>293</sup> Das spricht die zeitliche Komponente des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers an.<sup>294</sup> In Bezug auf Bargeldbeschränkungen findet nämlich seit Jahren eine intensive und gut dokumentierte Diskussion in Deutschland und Europa statt. Zahlreiche Äußerungen liegen vor, es handelt sich in keiner Weise um ein „überraschendes Ereignis“. Das ist die Situation, in der fachlicher Sachverstand in die Prüfung einfließen kann und muss, ganz andere Rationalitätsanforderungen an den Gesetzgebungsprozess zu stellen sind.<sup>295</sup> Der Gesetzgeber müsste seine Prognoseannahmen transparent machen und etwaige Unsicherheiten aufdecken.<sup>296</sup> Eine stärkere Hinwendung zu den Tatsachen bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung allgemein, d.h. zu den kognitiven Elementen der Prüfungspunkte Geeignetheit und Erforderlichkeit, wird mit überzeugenden Argumenten auch in der Literatur gefordert.<sup>297</sup>

---

<sup>290</sup> BVerfGE 109, 190 (240 f.) für Prognosen in einem konkreten Einzelfall; *Hillgruber*, Grundrechtsschranken, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 2011, § 201 Rn. 68.

<sup>291</sup> Ausführlich *Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 321, 435 ff.

<sup>292</sup> BVerfGE 50, 290 (333 f.); *Hillgruber*, Grundrechtsschranken, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 2011, § 201 Rn. 69.

<sup>293</sup> BVerfGE 159, 223 (305 ff. Rn. 183 ff.) zu den Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen im Rahmen der „Bundesnotbremse I“.

<sup>294</sup> Vgl. *Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 148.

<sup>295</sup> Vgl. auch *Papier*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 76 (82); allgemein *Cornils*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, DVBl. 2011, 1053; *Poscher*, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 62.

<sup>296</sup> *Seedorf*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Gesetzgebung, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, 2015, S. 129 (143).

<sup>297</sup> *Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 322 f.; *Lepsius*, Die Chancen und Grenzen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, 2015, S. 1 (40).

Vielfach wird die Eignung von Bargeldrestriktionen zur Kriminalitätsbekämpfung in der angesprochenen Diskussion kritisch gesehen. Ohne hier ein vollständiges Bild liefern zu können, seien doch die zentralen Argumente Zusammengefasst:

- Bargeld ist nicht die Ursache von Kriminalität, sondern nur ein mögliches Mittel anonymen Geldtransfers;<sup>298</sup> es kann nicht richtig sein, alle Mittel, die potenziell illegale Aktivitäten erleichtern mögen, zu verbieten;<sup>299</sup> die Ursachenbekämpfung ist vorrangig vor einer Symptombekämpfung;<sup>300</sup>
- Zwischen Bargeldaffinität einer Gesellschaft/Wirtschaft und der Größe des Schattenwirtschaftssektors gibt es keine klare empirische Korrelation;<sup>301</sup>
- Die Rolle des Bargelds bei kriminellen Aktivitäten wird überschätzt, da insbesondere etwa Krypto-Systeme und andere Substitute für Handlungen im großen Stil an die Stelle getreten sind.<sup>302</sup>

Andererseits ist nicht auszuschließen, dass Bargeldrestriktionen einen Effekt auf illegales Handeln haben können; dies wird jedoch als vergleichsweise gering eingeschätzt.<sup>303</sup>

Das führt schlussendlich dazu, dass in den hier verhandelten Situationen bloße Plausibilitäts-erwägungen nicht ausreichen dürften, der potenziell bargeldbeschränkende deutsche Gesetzgeber sich nachvollziehbar in die wissenschaftliche Diskussion einklinken müsste.

Es kommt eine weitere Besonderheit hinzu, welche die Geeignetheitsprüfung beeinflusst. Durch Bargeldbeschränkungen greift der Gesetzgeber in ein Konzept ein, für das er – wie oben herausgearbeitet – selbst Gewährleistungsverantwortung trägt (unter II 3). Es besteht

---

<sup>298</sup> Mai, Bargeld und Kriminalität, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 133 (140).

<sup>299</sup> Deutlich *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 11: „Man kann nicht per se alles abschaffen wollen, was illegale Aktivitäten erleichtert oder fördert. Sonst müsste man beispielsweise den Gebrauch von Autos verbieten [...] Dieselben Überlegungen gelten bei Bargeld. Die Verwendung von Bargeld ist nicht per se ein Indiz für illegales Handeln.“

<sup>300</sup> Thiele, Bargeld in Deutschland weiterhin unverzichtbar, ifo Schnelldienst 13/2015, 3 (4).

<sup>301</sup> Mai, Bargeld und Kriminalität, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 133 (134).

<sup>302</sup> Beck/Prinz, Abschaffung des Bargelds als Wunderwaffe?, Wirtschaftsdienst 2015, 515 ff.; *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, 2017, S. 12; Mai, Bargeld, Freiheit und Verbrechen, 2017, S. 11 f.; dies., Bargeld und Kriminalität, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 133 (135 f.); Issing, Zur Rolle des Bargeldes in Wirtschaft und Gesellschaft, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 65 (71 f. m.w.N.).

<sup>303</sup> Ausführlich Eibl, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 406 ff., 423, 430

damit die Gefahr, dass er sich regulatorisch widersprüchlich verhält:<sup>304</sup> Einerseits verfolgt er mit der Kriminalitätsprävention legitime Ziele (siehe oben unter C II 2); andererseits muss er dafür Sorge tragen, dass eine funktionsfähige Bargeldinfrastruktur als Kritische Infrastruktur geschützt und erhalten bleibt. Auch das macht die verfassungsrechtliche Abwägung zwischen diesen konfligierenden Zielen noch nicht unmöglich, führt jedoch zu strengen Anforderungen an den Nachweis von Geeignetheit und Erforderlichkeit der Grundrechtseingriffe. Mit anderen Worten: Der Einschätzungsspielraum des grundrechtseingreifenden Gesetzgebers verengt sich, zumal wenn in der Fachdiskussion die Eignung von Bargeldbeschränkungen zur Zielerreichung überwiegend kritisch gesehen wird.

An der Geeignetheit von Bargeldbeschränkungen zur Kriminalitätsbekämpfung bestehen vor dem dargelegten Hintergrund ernsthafte Zweifel.<sup>305</sup>

### *cc) Erforderlichkeit des Eingriffs*

Das Gebot der Erforderlichkeit des Eingriffs bedeutet, dass das Ziel des Gesetzes nicht durch ein gleich wirksames, jedoch weniger eingreifende Mittel erreicht werden kann.<sup>306</sup> Bei mehreren gleichwirksamen Mitteln ist das mildere zu wählen.<sup>307</sup> Gefordert ist ein Interventionsminimum.<sup>308</sup> Es geht mithin um einen Vergleich zwischen realer und hypothetischer Effektivität.<sup>309</sup> Auf dieser Prüfungsstufe geht es dann nicht mehr nur um Empirie und ihre Einschätzung, sondern um eine normative Wertung.<sup>310</sup> Hier ist der Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers aus den gleichen Gründen wie derjenige bei der Geeignetheitsprüfung eingeschränkt. Ein anschauliches Beispiel aus der Rechtsprechung war, dass zur Erreichung des Ziels des Verbraucherschutzes im Lebensmittelrecht ein Kennzeichnungsgebot ein gleich wirksames, jedoch milderes Mittel im Vergleich zu einem Verkehrsverbot darstellt, letzteres daher für nicht erforderlich und unverhältnismäßig erklärt wurde.<sup>311</sup> Ein anderes Beispiel aus der Judikatur des

<sup>304</sup> Allgemein zu solchen Konsistenzpflichten *Cornils*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, DVBl. 2011, 1053 (1057 f.).

<sup>305</sup> Großzügiger *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 406 ff., 449 ff.

<sup>306</sup> BVerfGE 67, 157 (176).

<sup>307</sup> BVerfGE 53, 135 (145).

<sup>308</sup> *Sauer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier. Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Vorb. Rn. 164.

<sup>309</sup> *Bickenbach*, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 352.

<sup>310</sup> *Poscher*, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 64 ff.; *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 40. Aufl. 2024, Rn. 417.

<sup>311</sup> BVerfGE 53, 135 (145 f.).

Bundesverfassungsgerichts: Eine Versammlung darf erst dann verboten werden, wenn Auflagen nicht ausgeschöpft wurden.<sup>312</sup>

Auch die Erforderlichkeitsprüfung ist aus den oben entwickelten Gründen streng vorzunehmen, denn der entwickelte wissenschaftliche Diskussionsstand wie die staatliche Gewährleistungsverantwortung für die Bargeldinfrastruktur steuern die Strenge der Anwendung des Maßstabs. Das Bundesverfassungsgericht hat etwa entschieden, dass das Verbot jugendgefährdender Schriften („Nacktkultur“) nicht erforderlich ist, wenn andere Schutzmaßnahmen zur Verwirklichung von Jugendschutz vorhanden sind und ausreichen.<sup>313</sup> Das lässt sich auf die hier in Rede stehenden Bargeldbeschränkungen übertragen: Das Gesetzeswerk zur Geldwäschebekämpfung enthält differenzierte und zielgerichtete Maßnahmen, um diese kriminelle Aktivität zu unterbinden.<sup>314</sup> Steuerhinterziehung bei typischen Bargeldgeschäften – etwa Restaurantbesuch – lässt sich zielgenau durch eine konsequente Beleg- und Quittungspolitik konkreter bekämpfen. Pauschale Bargeldbeschränkungen wirken demgegenüber wie ein Schuss aus der Schrotflinte.

Es können mildere aber mindestens ebenso effektive, weil wesentlich zielgenauere Maßnahmen zur Zweckerreichung benannt werden.<sup>315</sup>

#### *dd) Angemessenheit / Zumutbarkeit des Eingriffs*

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn, auch Angemessenheit, Zumutbarkeit oder Proportionalität genannt, verlangt eine Zweck-Mittel-Abwägung zwischen dem Eingriffsziel und dem Eingriffsschaden.<sup>316</sup> Spätestens jetzt kommen die unterschiedlichen Rechtfertigungshürden aus den hier herangezogenen Einzelgrundrechten zum Tragen. Zudem ist auch hier relevant, dass der Gesetzgeber zum Schutz der Kritischen Infrastruktur Bargeldversorgung verpflichtet ist (oben II 2 und 3). Auch für die Angemessenheitsprüfung gilt: „Die tatsächlichen Annahmen des Gesetzgebers dürfen, sobald sie sich auf ‚äußere‘ Tatsachen beziehen und daher

<sup>312</sup> BVerfGE 69, 1 (56).

<sup>313</sup> BVerfGE 30, 336 (354); *Merten*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: ders./Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, Bd. 3, 2009, § 68 Rn. 68.

<sup>314</sup> Das kann hier nicht im Einzelnen entfaltet werden, vgl. für einen Überblick *Verbeck*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, 2017, S. 62 ff.; ausführlich *Bussmann*, Geldwäscheprävention im Markt, 2018.

<sup>315</sup> Kritischer *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 451 ff.

<sup>316</sup> *Hufen*, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 9 Rn. 23.

empirisch verifizierbar sind, nicht einfach ‚gegriffen‘, sondern müssen ‚belastbar‘ sein.“<sup>317</sup>  
Die zulässigen Eingriffsschwellen hängen von der Breiten- und Tiefenwirkung des Eingriffs ab.<sup>318</sup>

Die einzelnen Freiheitsrechte, deren Beeinträchtigung durch Bargeldbeschränkungen hier dargelegt wurden, zeichnen sich durch unterschiedliche Hürden der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen aus (Tiefenwirkung). Am schwächsten stellen sich hier die Vertragsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 bzw. 12 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als reiner Berufsausübungsschranke dar. Doch auch unter diesen Bedingungen sind die Verhältnismäßigkeitsanforderungen klar einzuhalten. Auch hier, wo keine zusätzlichen Schranken-Schranken virulent werden, ist der Spielraum des Gesetzgebers durch seinen Gewährleistungsauftrag für die funktionsfähige Bargeldinfrastruktur eingeschränkt. Insbesondere beim Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung können jedoch auch persönlichkeitsbezogene Eingriffe erfolgen. Die Rechtfertigungsanforderungen steigen dabei, sofern die betroffene Person nicht anonym bleiben kann<sup>319</sup> – das ist bei dem Anfallen von Daten über Zahlungsvorgänge der Fall, jeder konkrete Zahlungsvorgang kann und muss einer Person ohne Schwierigkeiten zugeordnet werden. Die Eingriffsschwelle steigt auch dann, wenn der Betroffene keinen Anlass zu dem Eingriff gegeben hat<sup>320</sup> – auch das ist bei den täglichen Zahlungsanfällen ohne weiteres der Fall. Bargeldbeschränkungen mit dem Ziel der Kriminalitätsbekämpfung behandeln jeden Zahler und damit die Gesamtbevölkerung als Verdachtsfälle. Das führt zum nächsten Punkt, der Streubreite des Eingriffs.

Entscheidend ist im hiesigen Zusammenhang, dass Bargeldbeschränkungen wie dargelegt die Gesamtheit der Bargeldnutzer (und das heißt letztlich die gesamte Bevölkerung) in ihren Freiheitsrechten beeinträchtigen, während das Bargeld – wenn überhaupt – nur punktuell als Hilfsmittel bei bestimmten kriminellen Aktivitäten fungieren mag. „Mit der Gefahr von deviantem, gemeinwohlschädlichen und kriminell Verhalten kann eine spezifische Einschränkung von Freiheiten gerechtfertigt werden, aber nicht die Beseitigung eines sozialadäquaten,

---

<sup>317</sup> Hillgruber, Grundrechtsschranken, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 201 Rn. 88; das gestehen auch diejenigen Autoren wie insbesondere im hiesigen Zusammenhang Eibl, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 450 f., 474 f., zu, die bei der Geeignetheitsprüfung noch zu anderen Wertungen kommen.

<sup>318</sup> Allgemein Hillgruber, Grundrechtsschranken, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 201 Rn. 73; auf Bargeldbeschränkungen bezogen Eibl, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 458 ff.

<sup>319</sup> BVerfGE 115, 320 (353).

<sup>320</sup> BVerfGE 100, 313 (376; 107, 299 (318 ff.); 109, 279 (353); 115, 320 (351).

nicht per se schädlichen Verhalten wie der Bargeldnutzung.<sup>321</sup> In der Literatur ist das als Inkommensurabilitätsproblem der Angemessenheitsprüfung behandelt worden, wodurch ein „Äpfel-Birnen-Problem“ benannt ist: „Gerade weil wir nicht in der Lage sind, die beiden Rechtspositionen anhand eines gemeinsamen Maßstabs miteinander zu vergleichen, bleibt uns nur, die Grade der proportionalen Erfüllung der für die jeweiligen Rechtspositionen relevanten Maßstäbe zu vergleichen. Der Vergleich der Realisierungsgrade erlaubt dann die Abwägung von Inkommensurabilitäten.“<sup>322</sup> Weiter konkretisiert führt das zu der Abwägungsfrage: „Wie stark wird das Grundrecht im Verhältnis zu seiner idealen Erfüllung beeinträchtigt, wie stark wird das öffentliche Interesse im Verhältnis zu dessen idealer Erfüllung gefördert?“<sup>323</sup> Das ruft den im Rahmen der Erforderlichkeit aufgerufenen Punkt erneut auf den Plan, zielgenaue Maßnahmen aus Zumutbarkeitsgründen zu bevorzugen, statt „mit der Schrotflinte“ in Form von Bargeldbeschränkungen zu hantieren.<sup>324</sup> Die Freiheitseinschränkungen wären flächendeckend, die Zweckerreichung bleibt extrem punktuell mit ungewissem Ausgang. Außerdem ist im Rahmen der Angemessenheitsprüfung zu berücksichtigen, dass – wie dargelegt – auf der Eingriffsschadenseite gleich eine Vielzahl von Freiheitsgrundrechten betroffen ist.<sup>325</sup>

Es bestehen mithin auch starke Zweifel an der Angemessenheit genereller Bargeldbeschränkungen. Die wohl gründlichste Untersuchung zu den grundrechtlichen Grenzen im hiesigen Zusammenhang kommt hier zu folgender Schlussfolgerung: „Im Ergebnis sind Bargeldbeschränkungen, die die relativ-anonyme Nutzung von Bargeld vollständig oder weitgehend ausschließen, nicht verhältnismäßig. Der verursachten Eingriffsintensität steht in keinem Fall ein entsprechend gewichtiges Ziel, das mit genügender Wahrscheinlichkeit erreicht wird, entgegen. Schon aus dem grundrechtlichen Schutz der Privatheit folgt deshalb, dass ein vollständiger oder weitgehender faktischer Ausschluss des Bargeldes aus dem dem Markt offenstehenden Zahlungsmittelmix rechtlich nicht möglich ist.“<sup>326</sup> Bargeldobergrenzen stehen dabei unter dem Zwiespalt, dass sie bei niedriger Schwelle diese Grenze erreichen, bei hoher Schwelle in ihrer Wirkung noch ungewisser und weniger zielführend sind, als ohnehin. Anders als in vorliegendem Gutachten wird in der zitierten Arbeit die Rolle des Bargelds bzw.

<sup>321</sup> *Di Fabio*, Bargeld und Bürgerfreiheit, in: 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, 2018, S. 67 (78).

<sup>322</sup> *Poscher*, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 71.

<sup>323</sup> Ebd., Rn. 72.

<sup>324</sup> Vgl. auch *Rieger*, Einführung einer Obergrenze für Bargeldtransaktionen, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, 2018, S. 47 (53).

<sup>325</sup> *Papier*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro, 2022, S. 76 (83).

<sup>326</sup> *Eibl*, Privatheit durch Bargeld?, 2020, S. 477.

seiner Infrastruktur als unter staatliche Gewährleistungsverantwortung fallende Kritische Infrastruktur und die sich daraus ergebenden rechtlichen Folgen nicht einbezogen. Das rein grundrechtlich gefundene Ergebnis wird durch eine solche Einbeziehung – wie gezeigt werden konnte – noch verstärkt.

### *7. Zwischenergebnis*

Als verfassungslegitimer Zweck für einseitig-hoheitliche Bargeldbeschränkungen kann nur die Kriminalitätsbekämpfung herangezogen werden. Vorbehaltlich der Prüfung konkreter Maßnahmen bestehen starke Zweifel an der Geeignetheit von Bargeldbeschränkungen; zumindest engt sich die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers stark ein. Entscheidend ist für die gesamte Verhältnismäßigkeitsprüfung, dass für den Gesetzgeber eine Gewährleistungsverantwortung zur Erhaltung einer funktionsfähigen Bargeldinfrastruktur besteht und er in dem öffentlich-privaten Kooperationsfeld der Bargeldökonomie nicht den Bedeutungsverlust von Bargeld durch einseitige hoheitliche Maßnahmen fördern darf. Das ist ein Abwägungsgesichtspunkt, der auch in die grundrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung einfließt. Bargeldrestriktionen wären auch nicht erforderlich, denn es gibt konkretere und zielgenauere, mindestens so effektive Mittel, um die Ziele zu erreichen. Schließlich wären solche Regelungen unzumutbar, weil sie in ihrer freiheitsbeschränkenden Wirkung die Allgemeinheit treffen, die Kriminalitätsbekämpfung sich jedoch auf eine kleine Minderheit bezieht. Die Asymmetrie zwischen Eingriffsschaden und Eingriffsziel erreicht damit ein Ausmaß, das zum Wegfall der Angemessenheit führt.

Schwieriger zu beurteilen ist der Rechtfertigungsgrund der Verwaltungsvereinfachung im Kontext des hoheitlichen Ausschlusses von Barzahlungen. Reine Behauptungen, dass etwa das Überfallrisiko auf Bargeld verwaltende Busfahrer es rechtfertigten, auf Barzahlung für Busfahrkarten gänzlich zu verzichten, reichen ohne empirische Evidenz sicherlich nicht aus. Bei Kleinbeträgen an (Fahrkarten-)Automaten ist ebenfalls die Bezahlfreiheit zu wahren, damit der Staat seiner oben herausgearbeiteten Gewährleistungsverantwortung nachkommt. Entsprechendes gilt für die Entrichtung geringer Verwaltungsgebühren in Amtsräumen – etwa für einen Personalausweis oder Reisepass – oder der Eintrittsgebühr in eine öffentlich-rechtlich betriebene Einrichtung der Daseinsvorsorge wie ein Schwimmbad oder ein Theater. Anders dürfte die Abwägung etwa im Steuerbereich ausfallen. Zum einen geht es hier oft um (sehr)

große Beträge, wenn die per Steuerbescheid festgestellte Steuerschuld zu entrichten ist; zum anderen ist bei der aufkommensmäßig wichtigsten Steuer – der Lohnsteuer als Unterfall der Einkommensteuer – seit Jahrzehnten die bargeldlose Lohnüberweisung mit Lohnsteuerabzug durch den Arbeitgeber absoluter Standard. Davon abzuweichen, besteht kein Grund, d.h. zur Begleichung einer Steuerschuld kann ein Bargeldausschluss gerechtfertigt werden. Dies entspricht auch der aktuellen Rechtslage im Steuerrecht.

Die konkrete Abwägung bleibt stets Sache des Einzelfalls. Abstrakte Leitlinien für die Abwägung stoßen schnell an Grenzen. Kriterien könnten etwa die Anwesenheit des Zahlungspflichtigen sein (am Geldautomaten; an der Kasse; im Amtsgebäude) und / oder die Höhe des relevanten Betrags.

#### *IV. Verfassungsrechtliche Grenzen privatautonom vereinbarter Bargeldbeschränkungen*

Der Schwerpunkt der bisherigen Grundrechtsprüfung lag auf staatlich (hoheitlich), durch Gesetz angeordneten Bargeldbeschränkungen im vertikalen Staat-Bürger-Verhältnis. Wie oben (unter C II 1) bereits thematisiert, sind jedoch privatautonom vereinbarte Zahlungsabreden, die Bargeld etwa dadurch ausschließen, dass eine Vertragspartei die Annahme von Bargeld verweigert und auf digitaler Bezahlung besteht, ebenso relevant, aktuell womöglich sogar relevanter für hiesige Fragestellung. Anders gewendet: Die Zurückdrängung des Bargeldes hat neben einer vertikalen – das Staat-Bürger-Verhältnis betreffenden – vor allem auch eine horizontale Dimension zwischen den Bürgerinnen und Bürgern.

Auf einen ersten Blick könnte die horizontale Dimension der Beschränkung von Bargeld als rechtlich vernachlässigbar erscheinen, geht es doch wirklich oder vermeintlich nur um den übereinstimmenden Willen der Beteiligten bei ihrem privatautonomen Handeln: *volenti non fit iniuria* – wer einwilligt, dem geschieht kein Unrecht.<sup>327</sup> Rechtlich wird das mit der Kategorie der Privatautonomie umschrieben (sogleich unter 1). Was hat der regulierende Staat in Form des Gesetzgebers hier verloren, wenn zwei Vertragspartner sich einig sind? Eine solche Sicht wäre freilich zu kurz gedacht. Die unions- wie verfassungsrechtlichen objektiv-rechtlichen Determinanten des Bargelds strahlen, wie zu zeigen sein wird, auch in diesen Bereich in

---

<sup>327</sup> Zum Problem etwa *Vöβkuhle*, Zur Einwirkung der Verfassung auf das Zivilrecht, in: FS Stürner, Bd. 1, 2013, S. 79 (86).

doppelter Hinsicht mit rechtlichen Wirkungen aus: Zum einen in den Bereich der Schutzpflichtendimension von Freiheitsrechten, insbesondere der informationellen Selbstbestimmung, im Privatrechtsverkehr (unter 2 a), zum anderen aufgrund des Diskriminierungspotenzials von Digitalisierungen, wodurch ganze Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden können (unter 2 b). Vor diesem Hintergrund sind dann staatliche Handlungsoptionen zu beleuchten und ist zu fragen, welche Handlungspflichten sich für den Gesetzgeber daraus ergeben (unter 3). Die Regulierung auch dieses Bereichs ist von Unionsrechts wegen den Mitgliedstaaten überlassen:<sup>328</sup> Aus Sicht des Unionsrechts dürfen die legislativen Ausgestaltungen der Privatautonomie nicht unverhältnismäßig in unionsrechtliche Festsetzungen eingreifen. Auf horizontale Bargeldrestriktionen bezogen darf nicht in die Funktionsfähigkeit des Bargelds als einzigem unbeschränktem gesetzlichen Zahlungsmittel eingegriffen werden (siehe oben unter C I).

### *1. Rechtlich konstituierte und begrenzte Privatautonomie als Grundlage oder Grenze von Bargeldbeschränkungen?*

Die Denkweise einer strikten Trennung der Sphären von Staat und Gesellschaft ist unter dem Grundgesetz schon lange wenn nicht überwunden, so doch relativiert.<sup>329</sup> Das hat unmittelbare Auswirkungen auf die Geltungsdimensionen der Grundrechte in dem hier interessierenden Bereich. Heute ist weitgehend anerkannt, dass auch das Privatrecht eine Regulierungskomponente enthält, die sich regelmäßig – wie bereits erwähnt – in einer Gewährleistungsverantwortung des Staates für die verfolgten öffentlichen Ziele niederschlägt.<sup>330</sup> Das führt notwendigerweise zu gewissen Relativierungen eines fälschlich absolut gesetzten Prinzips der Privatautonomie.<sup>331</sup> Privatautonomie als Systemidee des Privatrechts ist die grundrechtlich primär durch Art. 2 Abs. 1 GG, in Einzelausprägungen auch in Art. 9 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 GG geschützte Möglichkeit des Einzelnen, seine rechtlichen Verhältnisse eigenverantwortlich zu regeln und zu gestalten.<sup>332</sup> Sie wird üblicherweise in die Abschlussfreiheit einerseits, die

<sup>328</sup> Kube, Geldmonopol und Privatautonomie, in: FS für Werner F. Ebke, 2021, S. 545 (550).

<sup>329</sup> Mit Folgen für die Privatrechtsgeltung der Grundrechte, Neuner, Diskriminierungsschutz durch Privatrecht, JZ 2003, 57.

<sup>330</sup> Ausführlich Hellgardt, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 5 ff., 246 ff.

<sup>331</sup> Paulus/Zenker, Grenzen der Privatautonomie, JuS 2001, S. 1 (2 und passim); Hellgardt, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 291 ff.

<sup>332</sup> Statt aller Lobinger, Art. „Privatautonomie“, in: Staatslexikon, Bd. 4, 8. Aufl. 2020, Sp. 1015; Hellgardt, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 291; Wißmann, Grundrechte in der Wirtschafts- und Arbeitsordnung, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 23 Rn. 10 f.

Inhalts- und Gestaltungsfreiheit andererseits unterteilt: Niemand ist prinzipiell zum Vertragsschluss gezwungen; tut er es doch, so soll er den Inhalt der vertraglichen Bindung privatautonom bestimmen können.<sup>333</sup> Dieses idealtypische Modell unterlag freilich schon immer *faktischen* Grenzen. In der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft kann niemand auf den Kauf von Lebensmitteln und Dingen des täglichen Bedarfs faktisch verzichten, was die Abschlussfreiheit relativiert; die Inhalts- und Gestaltungsfreiheit ist u.a. durch tatsächliche Machtungleichgewichte dramatisch asymmetrisch, was – um im Beispiel zu bleiben – sich etwa zeigt, wenn man im Supermarkt über den Preis der Ware verhandeln möchte.<sup>334</sup>

Neben solchen faktischen Zwängen sind jedoch der Rechtsordnung – dem Zivilrecht wie dem öffentlichen Recht – auch immanente Grenzen der Privatautonomie zu beachten. So wie normgeprägte Grundrechte wie etwa die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG in ihrem Schutzgegenstand erst durch den Gesetzgeber ausgestaltet werden, wird auch die Privatautonomie durch den Gesetzgeber konturiert: „Privatautonome Akte sind keine physisch-rohen Fakten, sondern nur in ihrer rechtlichen Institutionalisierung begreifbar: Sie sind auf die Institutionen des Privatrechts angewiesen. Diese Institutionen stellt in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes der Gesetzgeber zur Verfügung.“<sup>335</sup> Die Regelungen der Ausgestaltung und damit auch Begrenzung der Privatautonomie dienen dem Schutz des Handelnden selbst, dem Schutz des Vertragspartners, dem Schutz anderer Dritter, dem Minderheitenschutz, dem Schutz des Rechtsverkehrs als solchem oder dem Schutz öffentlicher Interessen.<sup>336</sup> Bei der in der Weimarer Reichsverfassung noch explizit im Grundrechtsabschnitt aufgeführten Privatautonomie kam das in einem Gesetzesvorbehalt zum Ausdruck. Art. 152 Abs. 1 WRV lautete: „Im Wirtschaftsverkehr gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze:“ - also keinesfalls unbeschränkt.<sup>337</sup>

Das alles ist seit Jahren auch Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. So führt der Erste Senat in seiner Bürgschaftsentscheidung von 1993 aus: „Die Privatautonomie ist notwendigerweise begrenzt und bedarf der rechtlichen Ausgestaltung. Privatrechtsordnungen

<sup>333</sup> BVerfGE 72, 155 (170); 81, 242 (254).

<sup>334</sup> Ausführlicher *Paulus/Zenker*, Grenzen der Privatautonomie, JuS 2001, S. 1 ff.

<sup>335</sup> *Mickl*, Situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure, JZ 2018, 910 (917); *Barezak*, Konstitutionalisierung der Privatrechtsordnung, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, 2017, S. 91 (99 f.).

<sup>336</sup> *Paulus/Zenker*, Grenzen der Privatautonomie, JuS 2001, S. 1 (2 ff.); *Wißmann*, Grundrechte in der Wirtschafts- und Arbeitsordnung, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 23 Rn. 12 ff.

<sup>337</sup> Vgl. dazu in der aktuellen Diskussion etwa *Azzola*, Die Wirkungsweise der Grundrechte im Privatrecht, 2025, S. 141 f.

bestehen deshalb aus einem differenzierten System aufeinander abgestimmter Regelungen und Gestaltungsmittel, die sich in die verfassungsrechtliche Ordnung einfügen müssen.“<sup>338</sup> Eingriffe in die Privatautonomie müssen jedoch stets verhältnismäßig erfolgen: „Das bedeutet jedoch nicht, daß die Privatautonomie zur beliebigen Disposition des Gesetzgebers stünde und ihre grundrechtliche Gewährleistung infolgedessen leerliefe. Vielmehr ist der Gesetzgeber bei der gebotenen Ausgestaltung an die objektiv-rechtlichen Vorgaben der Grundrechte gebunden.“<sup>339</sup> Freilich unterscheidet sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung hier von der klassischen Eingriffsabwehrprüfung. Nicht der oben aufgeführte vierstufige Test von verfassungslegitimem Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit (siehe oben unter D III 6 a), sondern eine einstufige Abwägung fungiert – in den Worten der die einschlägige Rechtsprechung zusammenfassenden ehemaligen Verfassungsrichterin *Gabriele Britz* – als „Ausgleichsverhältnismäßigkeit“: „Dem Grundrechtsschutz gehe es hier nicht um die Begrenzung einseitiger Eingriffe des Staates in die Freiheitsausübung Privater, sondern um einen Ausgleich, bei dem die Freiheit der einen mit der Freiheit der anderen in Einklang zu bringen sei. Entsprechend könnten die hierbei vorzunehmende Verhältnismäßigkeitsprüfung und Abwägung nicht allein aus der Perspektive eines einzelnen Grundrechts vorgenommen werden. Die Grundrechte zielten hier nicht auf eine möglichst konsequente Minimierung von freiheitsbeschränkenden Eingriffen, sondern seien als Grundsatzentscheidungen im Ausgleich gleichberechtigter Freiheit zu entfalten.“<sup>340</sup> Wie zu zeigen sein wird können jedoch auch in solchen Situationen regulatorische verfassungslegitime Zwecke des Gesetzgebers eine Rolle spielen.<sup>341</sup>

Das führt zu weitgehenden Eingriffsbefugnissen des Gesetzgebers: „Der Privatrechtsgesetzgeber darf demnach in die Privatautonomie nicht unverhältnismäßig eingreifen, darf deren Wesensgehalt gem. Art. 19 Abs. 2 GG nicht antasten und muss die Gründe für sein Legiferieren benennen. Er braucht sein Handeln indes nicht besonders zu rechtfertigen.“<sup>342</sup> In einer neueren privatrechtlichen Habilitationsschrift wird diese realistische Sicht auf die verfassungsrechtliche Bedeutung der Privatautonomie wie folgt zusammengefasst: „Entgegen einer

---

<sup>338</sup> BVerfGE 89, 214 (231); zur zentralen Bedeutung dieser Entscheidung für das verfassungsrechtliche Verständnis von Privatautonomie *Schapp*, Privatautonomie und Verfassungsrecht, ZBB 1999, S. 30 (31, 34): „Die Entscheidung ist eingebettet in eine grundlegende Betrachtung zum Wesen der Privatautonomie.“ Zur vorangegangenen Entscheidung BVerfGE 81, 242 in Sachen „Handelsvertreter“ *Hermes*, Grundrechtsschutz durch Privatrecht auf neuer Grundlage?, NJW 1990, S. 1764.

<sup>339</sup> BVerfGE 89, 214 (231).

<sup>340</sup> *Britz*, Die Verhältnismäßigkeitsprüfung, JuS 2024, S. 905 (906, 909), unter Rückgriff auf neuere Entscheidungen wie u.a. BVerfGE 134, 204 Rn. 68 f.; 148, 267 Rn. 32; 152, 152 Rn. 78.

<sup>341</sup> So insbesondere etwa auch der Ansatz von *Hellgardt*, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 301 ff.

<sup>342</sup> *Neuner*, Die Einwirkung der Grundrechte auf das deutsche Privatrecht, in: ders. (Hrsg.), Grundrechte und Privatrecht aus rechtsvergleichender Sicht, 2007, S. 159 (167).

möglichen ersten Vermutung und der Beteuerung derjenigen, welche die Selbständigkeit des Privatrechts vor staatlicher Einflussnahme schützen möchten, kommt allerdings der Privatautonomie im Rahmen der grundrechtlichen Anforderungen an das regulatorische Privatrecht *keine* herausgehobene Bedeutung zu.<sup>343</sup> Oder in den Worten *Paul Kirchhofs*: „Die Grundrechte der Unternehmer und Verbraucher bestimmen Markt und Wettbewerb. Der Markt ist nicht eine vorgefundene Realität oder eine staatliche Einrichtung, in die sich die Wahrnehmung der Grundrechte einzufügen hätte. Vielmehr findet der Wettbewerb in den Grundrechten sein Maß und seinen Auftrag.“<sup>344</sup> Das bedeutet: Die Privatautonomie ist (nur) ein Aspekt in der rechtlichen Konstituierung des Wirtschaftslebens. Sie ist mit anderen, u.U. gegenläufigen verfassungsrechtlichen und d.h. grundrechtlichen Positionen in einen Ausgleich zu bringen.

Das alles gilt in besonderem Maße bei digitalen Vorgängen – sei es im Internet, sei es an der Supermarktkasse beim digitalen Bezahlen.<sup>345</sup> „Die Defizite der Grundrechtsfunktionen sind bei Internetsachverhalten aufgrund verschiedener Faktoren besonders deutlich zu erkennen.“<sup>346</sup> Um entsprechende Defizite auszugleichen wird hier zunehmend eine Aktivierung von Grundrechten gefordert: „Die Grundrechte vermitteln also in der Gesamtheit ihrer Funktionen nicht lediglich einen Schutz *vor* dem Staat, sondern sichern [...] auch gegenüber unberechtigten Zugriffen Dritter ab (Schutz *durch* den Staat).“<sup>347</sup> Das alles erweist sich als spezifisch staatliche (Infrastruktur-)Verantwortung in diesem Bereich. Es wird anschaulich auch als „Digitalisierungsfolgenverantwortung“ bezeichnet: „Nimmt der Staat seine Verantwortung für die Digitalisierung der Gesellschaft in der Form wahr, dass er privates Handeln reguliert, ist dies in aller Regel grundrechtsrelevant.“<sup>348</sup>

---

<sup>343</sup> *Hellgardt*, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 291; Hervorhebung im Original.

<sup>344</sup> *Kirchhof*, Erwerbsstreben und Maß des Rechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 8, 3. Aufl. 2010, § 169 Rn. 48.

<sup>345</sup> *Geminn*, Deus ex machina?, 2023, S. 95 ff.

<sup>346</sup> *Schliesky u.a.*, Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet, 2014, S. 120.

<sup>347</sup> *Schliesky u.a.*, Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet, 2014, S. 119.

<sup>348</sup> *Wischmeyer*, Die digitale Verantwortung des Staates, in: Hill/Mehde (Hrsg.), Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, 2023, S. 133 (138).

## 2. Grundrechtsgeltung im Privatrechtsverkehr

### a) Zur Konstruktion: Mittelbare Drittwirkung und grundrechtliche Schutzpflichten

Die Wirkung der Grundrechte in Privatrechtsverhältnissen – dies ist für hiesige Fragestellung zentral – wird schon immer unterschiedlich beurteilt bzw. konstruiert. Während sowohl in der Frühphase des Grundgesetzes<sup>349</sup> als auch aktuell<sup>350</sup> immer wieder eine direkte Grundrechtswirkung postuliert wurde bzw. wird, diese also aus ihrer Funktion im Staat-Bürger-Verhältnis befreit wird, bestreitet die extreme Gegenansicht jegliche Grundrechtswirkung in diesem Bereich.<sup>351</sup> Die h.M. in Rechtsprechung und Literatur geht den Weg über eine sog. mittelbare Drittwirkung oder über grundrechtliche Schutzpflichten.<sup>352</sup> Die Abgrenzungen zwischen beiden Konstruktionen sind nicht abschließend geklärt und verschwimmen teilweise. Bei ähnlichen Ergebnissen geht die mittelbare Drittwirkung über die objektiv-rechtliche Ausstrahlungswirkung der in den Grundrechten aufscheinenden „Wertentscheidungen“, während die Aktivierung der Schutzpflichtendimension der Grundrechte den Staat verpflichtet, die Privatrechtsordnung so auszugestalten und anzuwenden / zu kontrollieren, dass den Grundrechten genüge getan wird. In beiden Fällen geht es um die objektiv-rechtliche Dimension der Freiheitsrechte.<sup>353</sup>

Für die vorliegend in Rede stehende Konstellation, dass im privatautonom erfolgenden Geschäftsverkehr eine Vertragspartei die Bargeldannahme jenseits missbräuchlicher Gestaltungen verweigert, kommt v.a. die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten in Betracht: „Demnach kann den Staat eine Pflicht treffen, Grundrechtsträger vor faktischen Beeinträchtigungen ihrer Rechtsposition durch Private zu schützen.“<sup>354</sup> Die Konstruktion über die mittelbare Drittwirkung trifft eher die Konkretisierung zivilrechtlicher Generalklauseln, wie dies schon mit den „guten Sitten“ im leading-case des Lüth-Urteils von 1958 der Fall war.<sup>355</sup>

<sup>349</sup> Vgl. die Nachweise im Lüth-Urteil von 1958, BVerfGE 7, 198 (204).

<sup>350</sup> Prominent und ausführlich *Kulick*, Horizontalwirkung im Vergleich, 2020.

<sup>351</sup> Nachweise für beide Positionen bei *Hellgardt*, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 266 ff.; *Voßkuhle*, Zur Einwirkung der Verfassung auf das Zivilrecht, in: FS Stürner, Bd. 1, 2013, S. 79 (80 ff.).

<sup>352</sup> Insgesamt etwa *Ruffert*, Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts, 2001; *Mickl*, Die Bedeutung der Grundrechte im Privatrecht, Jura 2017, 1062 *Azzola*, Die Wirkungsweise der Grundrechte im Privatrecht, 2025.

<sup>353</sup> Zu dieser allgemein *Kingreen/Poscher*, Grundrechte. Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 113 ff.

<sup>354</sup> *Hellgardt*, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 273; *Neuner*, Das BVerfG im Labyrinth der Drittwirkung, NJW 2020, 1851.

<sup>355</sup> BVerfGE 7, 198; zuletzt zusammenfassend BVerfGE 148, 267 (280 Rn. 32).

Die in diesem Gutachten als Grenze hoheitlicher Bargeldbeschränkungen entfalteten Freiheitsrechte (siehe oben unter III), allen voran das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, kommen so auch im privatautonom gestalteten Bereich zum Tragen. Pars pro toto: Der Bürger, der an der Supermarktkasse zur Vermeidung von Datenspuren bar bezahlen möchte, hat rein zivilrechtlich betrachtet in doppelter Weise keine Chance das durchzusetzen. Faktisch fehlt ihm hier jegliche Verhandlungsmacht; rein zivilrechtlich kann der Verkäufer (der Supermarkt), wenn er kein Bargeld annehmen möchte, den Vertragsschluss und damit den Kauf ablehnen. Damit beeinträchtigt jenseits staatlicher Eingriffe der Verkäufer die entsprechende Grundrechtsposition des Käufers. „Freiheit bedeutet aufgrund des inhärenten Überwachungspotenzials zahlreicher technischer Geräte mehr denn je die Möglichkeit des Rückzugs in kontrollierbare und nicht überwachte Räume.“<sup>356</sup> Anders gewendet: „Vor allem aber muss Selbstbehauptung gegenüber der Technik möglich sein.“<sup>357</sup> Das gilt auch und besonders angesichts eines möglichen faktischen Zwangs, bargeldlos bezahlen zu müssen. Die aus der objektiv-rechtlichen Dimension des Grundrechts folgende Schutzpflicht des Staates ist aktiviert. „In diesem Modell legitimiert und erfordert die Schutzpflicht Eingriffe in die Grundrechte Dritter, insbesondere die Privatautonomie.“<sup>358</sup> Wurden die Schutzpflichten zunächst hinsichtlich der Leib und Leben schützenden Grundrechte entwickelt,<sup>359</sup> sind sie inzwischen auch in der Rechtsprechung ausgeweitet worden.<sup>360</sup> Die Schutzpflichtdimension ist ausdrücklich auch im Bereich des Datenschutzes / der informationellen Selbstbestimmung anerkannt.<sup>361</sup> Bei der Schutzpflichtdimension der Grundrechte stellt sich der Staat schützend und fördernd vor die Grundrechte:<sup>362</sup> „Freiheitliche Schutzpflichten verlangen vom Staat, einzelne Privatrechtssubjekte vor Übergriffen durch andere Privatrechtssubjekte zu bewahren.“<sup>363</sup> Schon immer diene das Deliktsrecht der Umsetzung dieser Verpflichtung im Zivilrecht, es ist inzwischen jedoch weitgehend anerkannt, dass das grundsätzlich auch für privatrechtliche Vertragsbeziehung gilt.<sup>364</sup>

<sup>356</sup> *Geminn*, Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht, KritV 103 (2020), S. 254 (256).

<sup>357</sup> *Geminn*, Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht, KritV 103 (2020), S. 254 (286).

<sup>358</sup> *Hellgardt*, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 315; allgemein *Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, Rn. C 22.

<sup>359</sup> BVerfGE 39, 1 – Abtreibung I; 46, 160 – Schleyer; 56, 54 – Fluglärm; 88, 203 – Abtreibung II.

<sup>360</sup> Für den vermögensrechtlichen Bereich BVerfGE 114, 1 – Übertragung von Lebensversicherungsbeständen.

<sup>361</sup> BVerfGE 96, 54 (64); *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 156.

<sup>362</sup> *Hufen*, Staatsrecht II. Grundrechte, 10. Aufl. 2023, § 5 Rn. 5.

<sup>363</sup> *Neuner*, Das BVerfG im Labyrinth der Drittwirkung, NJW 2020, 1851 (1853).

<sup>364</sup> *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 196 ff.; *Hellgardt*, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 273.

Während im zweipoligen Grundrechtsverhältnis (Staat – Bürger) nach dem dreistufigen Schema Schutzbereichsberührung – Eingriff – Rechtfertigung vorgegangen wird (so bei den oben unter III. behandelten einseitig-staatlichen Bargeldbeschränkungen) liegen hier dreipolige Konstellationen vor (Bürger 1 – Bürger 2 – Staat). Es geht mithin nicht um die Rechtfertigung eines staatlichen Grundrechtseingriffs, sondern um die Ausgestaltung der Grundrechtsphären der beiden beteiligten Bürger im Sinne des Ausgleichs ihrer Grundrechtspositionen durch den Gesetzgeber. Das hat das Bundesverfassungsgericht in der Stadionverbotsentscheidung noch einmal klar zusammengefasst: „Sie [die Grundrechte] zielen hier nicht auf eine möglichst konsequente Minimierung von freiheitsbeschränkenden Eingriffen, sondern sind als Grundsatzentscheidungen im Ausgleich gleichberechtigter Freiheit zu entfalten. Die Freiheit des einen ist dabei mit der Freiheit des anderen in Einklang zu bringen. Dabei kollidierende Grundrechtspositionen sind hierfür in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst gleich weitgehend wirksam werden.“<sup>365</sup> Auf die Verweigerung der Annahme von Bargeld bezogen: Der Anbieter / Verkäufer (Bürger 1) kann seine (wie oben gezeigt) auch grundrechtlich abgesicherte Privatautonomie anführen; der Nachfrager / Käufer (Bürger 2) kann v.a. gestützt auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung ein Interesse, ohne Datenspuren und Verfolgbarkeit am Geschäftsverkehr teilzunehmen, anführen. Es handelt sich dabei nicht um die Ausgestaltung normgeprägter Grundrechte, sondern um den Ausgleich divergierender grundrechtlicher Positionen Privater. In der Literatur wird insofern anschaulich von der „Interessenausgleichsfunktion des Privatrechts“ gesprochen.<sup>366</sup> Wie angeführt, hat auch dieser Ausgleich verhältnismäßig zu erfolgen. Freilich hat der Gesetzgeber hier grundsätzlich einen großen Gestaltungsspielraum, *wie* er der bestehenden Schutzpflicht nachkommt.<sup>367</sup>

Andererseits gilt: „Der Gesetzgeber und auch die Rechtsprechung müssen bei der Regelung von Einzelfragen stets auch die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen omnipräsenter digitaler Technik auf die Freiheitsausübung des Einzelnen vor Augen haben.“<sup>368</sup> Es wird zu zeigen sein, dass in den hier interessierenden Fallkonstellationen die Schutzpflicht zu einer Handlungspflicht erstarkt (unter 3). Zuvor ist jedoch erst noch auf den diskriminierungsrechtlichen Aspekt privatautonom vereinbarter Bargeldausschlüsse einzugehen.

---

<sup>365</sup> BVerfGE 148, 267 (280 Rn. 32).

<sup>366</sup> *Hellgardt*, Regulierung und Privatrecht, 2016, S. 282.

<sup>367</sup> Vgl. nur BVerfGE 149, 126; *Neuner*, Das BVerfG im Labyrinth der Drittwirkung, NJW 2020, 1851.

<sup>368</sup> *Geminn*, Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht, KritV 103 (2020), S. 254 (256).

*b) Gleichheitsrechtliche Dimension: Grundrechtliche Wirkungen im privatautonomen Bereich zur Vermeidung von Diskriminierungen*

Die Digitalisierung des Zahlungsverkehrs kann spezifische diskriminierende Effekte haben. Oft, aber nicht nur, geht es bei Digitalisierungsvorgängen um den Teilhabeaspekt bzw. die Inklusion.<sup>369</sup> Es sei nur darauf hingewiesen, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, wie sie sich insbesondere im Onlinezugangsgesetz (OZG) verwirklicht, nicht von einer einheitlichen Digitalkompetenz der Bürger ausgeht sondern als *zusätzliche* Angebote fungieren.<sup>370</sup> In einer neueren österreichischen Studie heißt es bezogen auf Geldzahlungen dazu: „Digitale Zahlungstechnologien können für vulnerable Gruppen aus unterschiedlichsten Gründen zu Barrieren führen, etwa aufgrund mangelnder technischer Barrierefreiheit oder fehlender Zugänglichkeit und Verfügbarkeit, aber auch aufgrund fehlender digitaler Kompetenzen.“<sup>371</sup> Angesprochen sind damit Menschen mit Behinderungen, alte Menschen, Menschen in ländlichen Regionen sowie Menschen mit niedrigem Sozialstatus wie Obdachlose oder Einkommenslose ohne Girokonto u.ä.<sup>372</sup> Auch hier geht es, wenn der Gesetzgeber tätig wird, um die Ausgestaltung, nicht um die Abschaffung der Privatautonomie.<sup>373</sup>

Diese diskriminierungsrechtliche Sicht hat inzwischen selbst das Bargeld erreicht. Das eine EU-Richtlinie umsetzende Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) von 2021, das – freilich mit langen Übergangsfristen – 2025 in Kraft getreten ist, erfasst im Rahmen von Bankdienstleistungen (§ 1 Abs. 3 Nr. 3) auch Geldautomaten (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 lit. b aa; § 2 Nr. 25).<sup>374</sup> Das zeigt deutlich, dass die Diskriminierungsproblematik des Zugangs zu Geld europarechtlich wie national ein Anliegen ist. Doch was nützt die Barrierefreiheit des Geldautomaten, wenn ein solcher im ländlichen Raum gar nicht mehr vorhanden ist oder die Anzahl an Geräten in städtischen Gebieten aus Kostengründen ausgedünnt wird? Die zweite Schiene der

<sup>369</sup> Wischmeyer, Die digitale Verantwortung des Staates, in: Hill/Mehde (Hrsg.), Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, 2023, S. 133 (143); ausführlich am Beispiel der Internetnutzung Rudolph, Digitale Medien, Partizipation und Ungleichheit, Wiesbaden 2019.

<sup>370</sup> Wischmeyer, Die digitale Verantwortung des Staates, in: Hill/Mehde (Hrsg.), Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, 2023, S. 133 (144); Kubicek, Online-Zugang und digitale Teilhabe im Alter, Verwaltung&Management 2023, 60 ff.; allgemeiner Heinemann, Barrierefreiheit, in: Seckelmann (Hrsg.), Digitale Verwaltung, 3. Aufl. 2024, Kap. 15.

<sup>371</sup> Regal/Himmelsbach, Digitalisierung im Zahlungsverkehr und Auswirkungen auf vulnerable Gruppen, 2025.

<sup>372</sup> Allgemein zu der Problematik verletzlicher Gruppen in der Digitalisierung Geminn, Deus ex machina?, 2023, S. 169 ff.; zur Kategorie der Vulnerabilität Damm, Vulnerabilität als Rechtskonzept?, MedR 2013, 201.

<sup>373</sup> Baer, „Ende der Privatautonomie“ oder grundrechtlich fundierte Rechtsetzung?, ZRP 2002, 290 ff.

<sup>374</sup> Tabbara, Barrierefreiheit für elektronische Produkte und Dienstleistungen, NZS 2021, 497 (498); Lommatzsch/Albrecht, Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, GWR 2022, 355 f.; Kapoor/von Lucius, in: Kapoor (Hrsg.), Kommentar Barrierefreiheitsgesetz, 2025, Teil B Rn. 31; § 7 Rn. 2 ff.

Regulierung von Bargeldannahmepflichten im Privatrechtsverkehr ist damit das gleichheitsrechtlich ausgerichtete Antidiskriminierungsrecht.

Der Diskriminierungsbegriff ist zunächst zu schärfen. Faktisch geht es um illegitime Kategorisierungen, die mittels von Unterscheidungen über negative Wertungen zu Benachteiligungen führen. Es können Einzelpersonen benachteiligt werden. Diskriminierungen im privatrechtlichen Bereich zeigen sich häufig jedoch als Gruppendiskriminierungen.<sup>375</sup> Außerdem kann es sich um punktuelle Ausschlüsse oder Benachteiligungen handeln („Sie bediene ich nicht“). „Von solchen schädigenden Handlungen ist die schlichte Verweigerung rechtsgeschäftlicher Beziehungen zu unterscheiden. Ihr diskriminierender Charakter kann sich aus einer expliziten Begründung oder aus den Begleitumständen, insbesondere aus vorangegangenen stereotypen Vertragsablehnungen ergeben. Wie immer sich die zu mißbilligende Intention auch äußert, handelt es sich bei der Vertragsverweigerung als solcher in erster Linie um ein bloßes Unterlassen, das nach minimalstaatlichen Vorstellungen irrelevant bleibt, dem die sozialstaatliche Konzeption des Grundgesetzes jedoch mit Handlungspflichten begegnet. Diese Handlungspflichten sind wiederum im Schutz der Persönlichkeit begründet, welche sich nicht auf ein formales Selbstbestimmungsrecht beschränkt, sondern auch teilhaberechtliche Elemente umfaßt.“<sup>376</sup>

Das Antidiskriminierungsrecht ist zum Teil, etwa im 2006 erlassenen AGG oder im eben erwähnten BFSG, in eigenen Gesetzen positiviert, zum Teil, wenn der Anwendungsbereich dieses Gesetzes nicht eröffnet ist, wird es durch Interpretation geltenden Rechts verwirklicht. Dabei kommt der Überlagerung des Privatrechts durch Verfassungsrecht, insbesondere die Grundrechte besondere Bedeutung zu.<sup>377</sup> Hier stellt sich zunächst die Frage, ob es sich um ein freiheits- oder ein gleichheitsrechtliches Problem handelt. Beides kann der Fall sein. In seiner neueren Rechtsprechung, insbesondere in der sog. Stadionverbotsentscheidung, hat das Bundesverfassungsgericht für „spezifische Konstellationen“ sogar eine terminologisch zwar immer noch als mittelbar bezeichnete, faktisch jedoch unmittelbare Wirkung des allgemeinen

---

<sup>375</sup> Neuner, Diskriminierungsschutz durch Privatrecht, JZ 2003, 57 (58).

<sup>376</sup> Neuner, Diskriminierungsschutz durch Privatrecht, JZ 2003, 57 (60).

<sup>377</sup> Vgl. nur *Michl*, Situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure, JZ 2018, 910 (914); *Reinelt*, Soziale Inklusion, 2025, S. 201 ff., 492.

Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG im Privatrecht postuliert.<sup>378</sup> Wann eine solche Situation vorliegt, bleibt jenseits des konkret entschiedenen Falles jedoch unklar.<sup>379</sup>

Vorliegend geht es um potenzielle Diskriminierung durch die Digitalisierung des Zahlungsverkehrs bei privatautonom festgelegtem Ausschluss der Möglichkeit bar zu bezahlen. Gerade für vulnerable Gruppen werden dabei ganz allgemein neue Verletzlichkeiten begründet: „Dass bestimmte Bevölkerungsteile und Gruppen unterschiedlich von den Herausforderungen [der Digitalisierung] betroffen sind und ihre potenziellen Möglichkeiten in unterschiedlichem Maße nutzen können, ist [...] die wesentliche These hinter dem Begriff des ‚Digital Divide‘. Dabei existiert nicht nur eine einzelne Kluft, sondern es bestehen viele: zwischen Jung und Alt, [...] zwischen Reich und Arm, zwischen Stadt und Land, zwischen Menschen mit und Menschen ohne Behinderungen, zwischen Menschen mit unterschiedlichen Bildungsniveaus und bei Bestehen weiterer differenzierender Merkmale.“<sup>380</sup> Vor allem für die Gruppe älterer Menschen ist dies ausführlich rechtswissenschaftlich diskutiert worden.<sup>381</sup> Diese sei daher hier herausgegriffen: „Die Kluft zwischen Jung und Alt im Kontext der Digitalisierung wird in aller Regel an den Begriffen der ‚Digital Natives‘ und der ‚Digital Immigrants‘ festgemacht.“<sup>382</sup> „Ältere Menschen werden oft als ‚Verlierer‘ der Digitalisierung wahrgenommen und dargestellt. Bereitschaft oder Fähigkeit zur Übernahme neuer Technologien nehmen oft ab. Problematisch ist dies insbesondere bei aufoktroierten Digitalisierungsmaßnahmen, bei denen etablierte analoge Praktiken durch digitale ersetzt werden.“<sup>383</sup> Ein zentraler Aspekt der Behandlung älterer Menschen im Recht ist, diesen adäquate Teilhabemöglichkeiten zu gewährleisten.<sup>384</sup> Es muss jedoch konstatiert werden: „Eine Präzisierung von Partizipation aber auf Themen der Digitalisierung findet [...] nicht statt. Die Adressierung durch das Recht ist überwiegend an die Schwelle zur Pflegebedürftigkeit oder zur Behinderung geknüpft. Dadurch entstehen Schutzlücken, die infolge der Heterogenität der Gruppe älterer Menschen nur schwer zu schließen ist.“<sup>385</sup> Letztlich werden für die vulnerable Gruppe älterer Menschen

<sup>378</sup> BVerfGE 148, 267 (281 Rn. 35 ff.); vgl. zuvor etwa *Barczak*, Konstitutionalisierung der Privatrechtsordnung, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 4, 2017, S. 91 (113 f.).

<sup>379</sup> Entsprechende Kritik bei *Michl*, *Situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure*, JZ 2018, 910 (913, 916 f.).

<sup>380</sup> *Geminn*, *Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht*, KritV 103 (2020), S. 254, 255.

<sup>381</sup> Allgemein, nicht auf Zahlungsmodalitäten bezogen, *Kubicek*, *Online-Zugang und digitale Teilhabe im Alter*, *Verwaltung&Management* 2023, 60 ff.

<sup>382</sup> *Geminn*, *Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht*, KritV 103 (2020), S. 254 (257).

<sup>383</sup> *Geminn*, *Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht*, KritV 103 (2020), S. 254 (275).

<sup>384</sup> *Becker*, *Die alternde Gesellschaft*, JZ 2004, 929 (932); *Geminn*, *Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht*, KritV 103 (2020), S. 254 (276).

<sup>385</sup> *Geminn*, *Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht*, KritV 103 (2020), S. 254 (285).

in der Literatur zur Digitalisierung – allgemein, nicht auf Bargeldbeschränkungen bezogen – dann doch erstaunlich klare Konsequenzen gefordert: „Die verpflichtende Nutzung digitaler Technik muss gerade mit Blick auf ältere Menschen sorgfältig durchdacht werden. Aus dem Teilhabeanspruch älterer Menschen ergibt sich eine klare Pflicht des Staates, analoge Alternativen (weiterhin) anzubieten. Diese Pflicht dürfte so ebenfalls zumindest bezogen auf Angebote der Daseinsvorsorge gelten.“<sup>386</sup> Oben wurde ausführlich dargelegt, dass Geld und insbesondere auch die Bargeldversorgung dazu gehören (unter D II 1).

Das Diskriminierungspotenzial wäre für die anderen Eingangs genannten gefährdeten oder betroffenen Gruppen je gesondert zu bestimmen.

### *3. Verdichtung zur staatlichen Handlungspflicht – Staatliche Handlungsoptionen zum Schutz des Bargelds im privatautonomen Bereich*

Es konnte gezeigt werden, dass privatautonom von einer Vertragspartei durchgesetzter Bargeldausschluss in mehrfacher Weise Grundrechte der anderen Vertragspartei entscheidend berührt: Die „unterlegene“ Vertragspartei ist nicht in der Lage ihre berechtigten Interessen v.a. an datenspurenfreiem Bezahlen durchzusetzen; benachteiligte Bevölkerungsgruppen werden schwerer getroffen als junge, gut ausgebildete, sozial anerkannte und integrierte Personen. Was bedeutet das für den Gesetzgeber? Hier sind verschiedene Aspekte zu trennen: Einzugehen ist zunächst auf mögliche Unausweichlichkeiten der Situation (unter a); dann geht es darum, wann die abstrakt bestehende Schutzpflicht zu einer konkreten Handlungspflicht erstarkt, weil das Untermaßverbot verletzt ist (unter b); dabei wird entscheidend und verstärkend auch hier die Einbeziehung der oben (unter D II) entwickelten objektiv-rechtlichen Dimension des Bargeldregimes sein. Bei den konkreten Handlungsoptionen (unter c) wird sich zeigen, dass eine gesetzlich angeordnete symmetrische, d.h. volle Wahlfreiheit zwischen Bar- und Digitalzahlung gewährleistende Regelung, den schonendsten Ausgleich zwischen den betroffenen Grundrechtspositionen bietet. Aber auch unabhängig von staatlichen Anordnungen hinsichtlich des digitalen Zahlens bleibt die staatliche Gewährleistungsverantwortung zum Schutz des Bargelds relevant.

---

<sup>386</sup> *Geminn*, Digitalisierung und verletzte Gruppen im Recht, KritV 103 (2020), S. 254 (286).

### a) Unausweichlichkeit der Situation

Zu denken ist sowohl freiheits- als auch diskriminierungsrechtlich zunächst an monopolartige Situationen, denen der bar zahlende Bürger nicht ausweichen kann und es sich zudem womöglich um lebenswichtige Güter (Lebensmittel) oder Dienstleistungen (Verkehr) handelt.<sup>387</sup> Dies dürfte weniger in der Großstadt als in ausgesprochen ländlichen Räumen der Fall sein: Wenn nur (noch) ein Supermarkt für die tägliche Versorgung einer Ortschaft zur Verfügung steht und diese Verkaufsstelle Barzahlung ablehnte, wäre eine solche Konstellation erreicht. In der Großstadt dürften demgegenüber regelmäßig zumutbare Ausweichmöglichkeiten gegeben sein. Eine gesetzliche Regelung nur für derartige Monopolsituationen wäre jedoch wenig praktikabel und sollte daher ausgeschlossen bleiben. Die teilweise anzutreffende Unausweichlichkeit wird sogleich bei der Erstarkung der Schutz- zur Handlungspflicht eine Rolle spielen.

### b) Handlungspflichten

Wenn – wie hier (unter 2 a) – das Bestehen einer grundrechtlichen Schutzpflicht zugunsten desjenigen, der bar bezahlen möchte, bejaht wird, steht dem Staat, insbesondere dem Gesetzgeber zunächst ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, wie er dieser Verpflichtung nachkommt.<sup>388</sup> „Das Abwehrrecht enthält die Negation des staatlichen Eingriffs. Sein Ziel ist eindeutig. Die Schutzpflicht dagegen richtet sich auf eine positive Leistung des Staates, deren Inhalt nicht von vornherein festliegt. Wenn der Staat seine Schutzpflicht verletzt, bleiben in der Regel verschiedene Modalitäten möglicher verfassungskonformer Erfüllung offen. Eben deshalb ist die Schutzpflicht von Verfassungs wegen nicht vollständig determiniert. Erst das Gesetz gibt ihr die erforderliche Bestimmtheit.“<sup>389</sup> Das dient auch der Schonung der Gewaltenteilung und soll die Gefahr einer Überkonstitutionalisierung der Rechtsordnung steuern.<sup>390</sup> Weil hier eine vor allem aus der Schutzpflichtdimension des Grundrechts der informationellen Selbstbestimmung folgende Bargeldannahmepflicht im privatautonomen Bereich zugleich einen Eingriff in die Privatautonomie in ihrer Dimension als Inhalts- und Gestaltungsfreiheit

<sup>387</sup> Vgl. *Neuner*, Diskriminierungsschutz durch Privatrecht, JZ 2003, 57 (63).

<sup>388</sup> Eindringlich *Hufen*, Staatsrecht II. Grundrechte, 10. Aufl. 2023, § 5 Rn. 5; ferner *Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, Rn. C 22.

<sup>389</sup> *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 283; *Volkmann*, Allgemeine Grundrechtslehren, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 16 Rn. 59.

<sup>390</sup> *Neuner*, Das BVerfG im Labyrinth der Drittwirkung, NJW 2020, 1851 (1852).

des Verkäufers / Dienstleisters darstellt, ist die privatrechtsausgestaltende Abwägung theoretisch doppelt vorzunehmen: Gegenüber dem Verkäufer / Dienstleister darf der durch die Annahmepflicht evozierte Eingriff in die Vertragsfreiheit / Privatautonomie nicht unverhältnismäßig sein; gegenüber dem bargeldlos zahlenden Bürger darf das Untermaßverbot durch Nichthandeln des Gesetzgebers nicht verletzt sein.<sup>391</sup> „Der Rechtsstaat steht hier von zwei Seiten unter grundrechtlichem Rechtfertigungszwang: vom Störer, wenn er in sein Grundrecht eingreift, oder vom Schutzbedürftigen, wenn er ihm den Schutz vorenthält.“<sup>392</sup>

Das Untermaßverbot, das als Maßstab für die Aktivierung der grundrechtlichen Schutzpflicht im Wechselspiel zwischen Literatur und Rechtsprechung entwickelt wurde, lässt aus der objektivrechtlichen grundrechtlichen Schutzpflicht eine Handlungspflicht des Staates werden. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „Allerdings hat der Gesetzgeber das Untermaßverbot zu beachten [...]; insofern unterliegt er der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Notwendig ist ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessener Schutz; entscheidend ist, daß er als solcher wirksam ist. Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen [...].“<sup>393</sup>

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Übermaßverbot, das reguliert, *was* der Gesetzgeber tun darf, und dem Untermaßverbot, das bestimmt, *wann* der Gesetzgeber handeln muss, ist im Wege der Abwägung auszugleichen. Ob dies symmetrisch erfolgen kann, weil das Grundgesetz zumindest für den Privatrechtsverkehr jedem Bürger den gleichen freiheitsrechtlichen Status zusichert,<sup>394</sup> oder strengere Anforderungen an die Verletzung des Untermaßverbots zu stellen sind,<sup>395</sup> kann hier offenbleiben, wenn zusätzliche Gesichtspunkte von substanziellem Gewicht auf Seiten des Untermaßverbots ein Handeln des Gesetzgebers erfordern. Was in vorliegendem Gutachten bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung von vertikalen Staatseingriffen in das Bargeldregime gezeigt wurde (oben unter D III 6) gilt auch bei der hier vorzunehmenden

<sup>391</sup> *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 282.

<sup>392</sup> *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 303.

<sup>393</sup> BVerfGE 88, 203 (254); 92, 26 (46); *Poscher*, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 96 ff.

<sup>394</sup> *Neuner*, Das BVerfG im Labyrinth der Drittwirkung, NJW 2020, 1851 (1852); *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 174, 297: Gleicher Rang von Abwehrrecht und Schutzpflicht.

<sup>395</sup> So wohl *Badura*, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, Rn. C 22.

Abwägungsentscheidung: Die objektiv-rechtlichen Determinanten des Bargeldes als Teil der Daseinsvorsorge und der Kritischen Infrastruktur, lösen eine staatliche Gewährleistungsverantwortung des Staates für den Erhalt von Bargeld aus (oben unter D II 3). Wie beim vertikalen staatlichen Freiheitseingriff im Staat-Bürger-Verhältnis wird auch im hier vorliegenden horizontalen Bereich zwischen Bürgern die im Ursprung grundrechtliche Argumentation dadurch entscheidend beeinflusst und überlagert. Sofern für den sich auf die Schutzpflicht berufenden Bürger, der bar bezahlen möchte, keine Möglichkeit besteht, das durchzusetzen (etwa in monopolähnlichen Situationen, siehe oben unter a), verstärkt dies die Argumentation aus der Schutzpflichtdimension zusätzlich in Richtung staatlicher Handlungspflicht, da jeglicher Vorrang privater Problembewältigung entfällt.<sup>396</sup> Schließlich sind bei der Handhabung der grundrechtlichen Schutzpflicht auch das jeweilige Gewicht der beteiligten grundrechtlichen Positionen zu berücksichtigen.<sup>397</sup> Stellt man – wie hier – weitgehend auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ab, kann wegen seiner Herleitung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein die Schutzanforderungen erhöhender personaler Kern festgestellt werden;<sup>398</sup> die Privatautonomie genießt demgegenüber nur den eher schwachen Schutz der Allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG.

### *c) Symmetrische Bezahl-Wahlfreiheit als schonendster Ausgleich*

Wenn Schutzpflicht samt Untermaßverbot das „Ob“ staatlichen Handelns begründen, bleibt das „Wie“ zu klären. Grundsätzlich bestehen verschiedene Möglichkeiten, wie der Staat seinem grundrechtlichen Schutzauftrag nachkommt: Weiterentwicklung des gesetzlichen Rechtsrahmens, Verringerung von Machtungleichgewichten, Vollzugsverbesserungen oder Fortentwicklung des international-rechtlichen Rahmens.<sup>399</sup> Im Rahmen der allgemeinen Diskussion um eine objektivrechtliche Infrastrukturverantwortung des Staates werden drei Ebenen / Stufen unterschieden: (1) Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen, (2) Finanzierung(shilfen) und (3) Selbstwahrnehmung durch den Staat.<sup>400</sup> Was zum Tragen kommt hängt von der

<sup>396</sup> Vgl. *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 271.

<sup>397</sup> *Volkmann*, Allgemeine Grundrechtslehren, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 16 Rn. 59.

<sup>398</sup> BVerfGE 65, 1 (41 ff.).

<sup>399</sup> Vgl. *Schliesky/Hoffmann/Luch/Schulz/Borchers*, Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet, 2014, S. 159 ff.

<sup>400</sup> *Buckler*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, DVBl. 2025, 1078 (1083 f.).

jeweiligen Situation ab. Vorliegend kommt letztlich nur eine einfachgesetzliche Regulierung in Betracht.

Diskriminierungen im zivilrechtlichen Bereich, die den Zugang zu bestimmten Dingen oder Leistungen verhindern oder erschweren, können durch die Anordnung eines Kontrahierungszwangs ausgeräumt werden, d.h. durch die Pflicht zum Vertragsschluss.<sup>401</sup> Dieser ist entweder spezialgesetzlich angeordnet – etwa im Versicherungs- oder Energierecht – oder in der Rechtsprechung entwickelt worden, etwa wenn eine Monopolstellung bei Versorgungsleistungen missbräuchlich ausgenutzt wird.<sup>402</sup> Dies stellt eine klare Durchbrechung der Privatautonomie in ihrer negativen Dimension, gerade keinen Vertrag schließen zu wollen, dar.<sup>403</sup> Wie gezeigt, wird die Privatautonomie jedoch rechtlich konstituiert, gilt mithin in dem gesetzlich vorgezeichneten Rahmen. Ein harter Abschlusszwang wäre hier vorliegend in doppelter Weise überschießend: Zum einen geht es weniger um den Abschluss, als mit den Zahlungsmodalitäten um den Inhalt des jeweiligen Vertrages; zum anderen handelte es sich um einen weitreichenden Eingriff.

Den schonendsten Ausgleich zwischen den grundrechtlichen Positionen des bargeldausschließenden Anbieters (die Privatautonomie) und denjenigen Bürgern, die bar zahlen möchten (informationelle Selbstbestimmung; Abwehr von Diskriminierung) stellt der gesetzlich angeordnete prinzipielle Gleichrang der Zahlungsmodalitäten dar: In jedem Fall sollte bar *oder* digital gezahlt werden können. Mit anderen Worten sollte symmetrische Wahlfreiheit das Ergebnis sein. Dabei handelt es sich zudem um eine ausgesprochen praktikable Lösung des vorzunehmenden Ausgleichs.<sup>404</sup> Diese Symmetrie ist auch deshalb angezeigt, weil in je unterschiedlichen Konstellationen Bargeld und digitales Geld Diskriminierungspotenzial relativieren. Mit dieser Lösung würde der Gesetzgeber zudem seiner Gewährleistungsverantwortung für die Kritischen Infrastrukturen nachkommen (oben unter D II 2) – und zwar auch hier auf einer vergleichsweise niedrigen Stufe seiner Betätigung, der Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen.<sup>405</sup>

---

<sup>401</sup> *Reinelt*, Soziale Inklusion, 2023, S. 315 ff., 497 f.

<sup>402</sup> Nachweise bei *Reinelt*, Soziale Inklusion, 2023, S. 321 ff.

<sup>403</sup> *Lobinger*, Art. „Privatautonomie“, in: Staatslexikon, Bd. 4, 8. Aufl. 2020, Sp. 1015 (1019).

<sup>404</sup> Zur notwendigen Einbeziehung des Realbereichs, was rechtlich und tatsächlich möglich ist, bei der Anwendung der Schutzpflichtdogmatik *Vollmann*, Allgemeine Grundrechtslehren, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 16 Rn. 59.

<sup>405</sup> Vgl. allgemein *Buckler*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, DVBl. 2025, 1078 (1083).

Das wäre auch eine sinnvolle Interpretation der einschlägigen Ausführungen im aktuellen Koalitionsvertrag (oben unter A), wenn dort einerseits eine Verpflichtung zur generellen Akzeptanz bargeldloser Zahlung eingeführt, andererseits jedoch das Bargeld erhalten oder gestärkt werden soll. Praktische Konkordanz als Herstellung eines schonendsten Ausgleichs bedeutet, dass die widerstrebenden verfassungsrechtlichen Positionen / Grundrechte einander so zugeordnet werden, dass *beide* bzw. *alle* möglichst weitreichend berücksichtigt werden.<sup>406</sup> Was *Thomas Wischmeyer* in anderem Zusammenhang allgemein für die Digitalisierung ausführt, gilt auch für das Verhältnis von Barzahlung und Digitalzahlung: „Unabhängig davon, sollte es in Zukunft weniger darum gehen, analogen gegen digitalen Zugang auszuspielen, sondern darum, wie die unterschiedlichen Kommunikationswege in einer möglichst großen Inklusivität garantierenden Art und Weise kombiniert werden können.“<sup>407</sup> Auf Bargeld bezogen: Regelte – wie im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen – der Gesetzgeber eine digitale Annahmepflicht hinsichtlich der Zahlung, wäre diese durch eine grundsätzliche Bargeldannahmepflicht zu ergänzen. Regelte der Gesetzgeber die Zahlungsmodalitäten nicht, bliebe er gleichwohl aus seiner Gewährleistungsverantwortung für das Bargeld verpflichtet, Bargeldschwächung zu vermeiden und zumindest für Geschäfte des täglichen Lebens unter Anwesenden eine Bargeldannahmepflicht vorzusehen, denn die Grundrechtskollision bleibt auch hier bestehen.

Für die hier behandelten Konstellationen besteht schließlich ein eindeutiger Unterschied zu dilemmatischen Schutzpflichtsituationen, wie der Frage, ob ein als Terrorwaffe gekapertes Flugzeug von den Sicherheitskräften abgeschossen werden darf: Dort kann das Nichthandeln des Staates damit begründet werden, dass in jedem Fall unwiderruflich Leben vernichtet wird. Solche Aporien stellen sich bei den Verfassungsfragen des Bargelds nicht. Eine grundsätzliche Annahmepflicht für Bargeld im privatautonomen Bereich bei Gleichwertigkeit von Barzahlung und digitaler Zahlung wäre schonender als ein gesetzlicher Kontrahierungszwang, wäre ein weiteres Gestaltungselement in der rechtlichen Konstituierung von Privatautonomie. Diese wäre nicht abgeschafft oder es würde nicht unverhältnismäßig in sie eingegriffen, sondern sie würde weiter verfassungskonform konkretisiert.

---

<sup>406</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 317 ff.

<sup>407</sup> Wischmeyer, Die digitale Verantwortung des Staates, in: Hill/Mehde (Hrsg.), Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, 2023, S. 133 (144).

#### *4. Zwischenergebnis*

Auch privatautonom zwischen Privaten vereinbarte Bargeldbeschränkungen bergen grundlegende Implikationen. Die Grundrechte gelten einmal über ihre Schutzpflichtendimension: Der Staat / Gesetzgeber muss unter bestimmten, hier erfüllten Voraussetzungen den einen Bürger vor dem Eingriff des anderen Bürgers in seine grundrechtlich abgesicherten Interessen durch die gesetzliche Ausgestaltung der privatrechtlichen Rechtsbeziehungen schützen. Das betrifft vorrangig das Interesse des Nachfragers, datenspurlos bezahlen zu können. Es gilt auch deshalb, weil das involvierte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung Persönlichkeitsbezug besitzt, während die ebenfalls grundrechtlich abgesicherte Privatautonomie lediglich durch die allgemeine Handlungsfreiheit geschützt (im gewerblichen Bereich ggf. durch das Grundrecht der Berufsfreiheit) und ohnehin auf gesetzliche Ausgestaltung angewiesen ist. Damit wird zugleich das beachtliche Diskriminierungspotenzial von privatautonomen Bargeldbeschränkungen eingefangen. Zudem besteht regelmäßig keine realistische Möglichkeit den Anspruch, bar zu bezahlen, privatautonom durchzusetzen. Entscheidend ist jedoch auch hier, dass den Staat insgesamt eine Gewährleistungsverantwortung trifft, die Funktion des Bargelds nicht zu schwächen.

Aufgegeben bliebe die genaue gesetzliche Ausgestaltung, d.h. die Austarierung von Grundsatz und möglichen Ausnahmen. Dass etwa für den Fernabsatz oder für Geschäfte, die typischerweise auf Rechnung abgewickelt werden, eine solche Regelung nicht sinnvoll ist, leuchtet ein.

## F. Literaturverzeichnis

*Albers, Marion*, Grundrechtsschutz der Privatheit, DVBl. 2010, S. 1061 ff.

*Albers, Marion*, Datenschutzrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 4. Aufl. 2020, § 62

*Auer, Raphael/Böhme, Rainer*, Digitales Zentralbankgeld: Auf der Suche nach einer minimal-invasiven Technologie, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro. Zur Zukunft unseres Geldes, München 2022, S. 437

*Azzola, Julius*, Die Wirkungsweise der Grundrechte im Privatrecht. Zur Entstehung von Verfassungsprivatrecht, Berlin 2025

*Baer, Susanne*, „Ende der Privatautonomie“ oder grundrechtlich fundierte Rechtsetzung?, ZRP 2002, S. 290 ff.

*Balz, Burkhard*, Bargeld – der Evergreen unter den Zahlungsmitteln, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 2023, S. 1144 ff.

*Barczak, Tristan*, Konstitutionalisierung der Privatrechtsordnung, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, Berlin 2017, S. 91 ff.

*Bartone, Roberto*, Abschaffung des Bargelds?, jM 2016, S. 285 ff.

*Beck, Benjamin*, Bitcoins als Geld im Rechtssinne, NJW 2015, S. 580 ff.

*Beck, Hanno/Prinz, Aloys*, Abschaffung des Bargelds als Wunderwaffe?, Wirtschaftsdienst 2015, S. 515 ff.

*Becker, Ulrich*, Die alternde Gesellschaft – Recht im Wandel, JZ 2004, S. 929 ff.

*Beermann, Johannes*, Der Weg des Geldes: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Bargeldes in Deutschland, in: ders. (Hrsg.), 20 Jahre Euro. Zur Zukunft unseres Geldes, München 2022, S. 179

*Beilner, Maximilian*, Digitales Bargeld, Tübingen 2023

*Bickenbach, Christian*, Der Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers. Analyse einer Argumentationsfigur in der (Grundrechts-)Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 2014

*Boehm, Franziska/Pesch, Paulina*, Bitcoins: Rechtliche Herausforderungen einer virtuellen Währung, MMR 2014, S. 75 ff.

*Braun, Johann*, Geprägte Freiheit vor dem Aus?, JZ 2015, S. 997

*Britz, Gabriele*, Die Verhältnismäßigkeitsprüfung, JuS 2024, S. 905

*Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), Dreier. Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. Tübingen 2023

*Buckler, Julius*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, DVBl. 2025, S. 1078 ff.

*Bull, Hans Peter*, Kein Bargeld – keine Kriminalität, Die Zeit Nr. 42/1967 vom 20. Oktober 1967

*Bundesministerium des Innern*, Konzeption Zivile Verteidigung (KZV), Berlin 2016

*Bussmann, Kai-D.*, Geldwäscheprevention im Markt. Funktionen, Chancen, Defizite, Berlin 2018

*Cabinakova, Johana/Knümann, Fabio/Horst, Frank*, Kosten der Bargeldzahlung im Einzelhandel. Studie zur Ermittlung und Bewertung der Kosten, die durch die Bargeldzahlung im Einzelhandel verursacht werden, Frankfurt a.M. 2019

*Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), EUV/AEUV. Kommentar, 6. Aufl. München 2022

*Cornils, Matthias*, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, DVBl. 2011, S. 1053 ff.

*Damm, Reinhard*, Vulnerabilität als Rechtskonzept? Rechtssystematische und medizinrechtliche Überlegungen, MedR 2013, S. 201 ff.

*de Maizière, Thomas*, Staatliches Handeln im Wandel der Zeit, Baden-Baden 2012

*Deutsche Bundesbank*, Abheben und Bezahlen in der Stadt und auf dem Land, Deutsche Bundesbank Monatsbericht Juni 2020, S. 35 ff.

*Di Fabio, Udo*, Grundrechtsgeltung in digitalen Systemen. Selbstbestimmung und Wettbewerb im Netz, München 2016

*Di Fabio, Udo*, Bargeld und Bürgerfreiheit, in: 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, Frankfurt a.M. 2018, S. 67 ff,

*Dittrich, Lars*, Die Bedeutung des Rechts für die Stabilität des Geldes, Tübingen 2016

*Duden, Konrad*, Der Gestaltwandel des Geldes und seine rechtlichen Folgen, Karlsruhe 1968

*Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand des Gesamtwerks: 106. Lieferung Oktober 2024

*Eibl, Julian*, Privatheit durch Bargeld, Tübingen 2020

*Eichengreen, Barry*, Tausend Jahre Papiergeld – Und was kommt dann?, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro. Zur Zukunft unseres Geldes, München 2022, S. 291

*Eifert, Martin*, Persönliche Freiheit, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 18

*Ekkenga, Jens*, Bitcoin und andere Digitalwährungen, CR 2017, S. 762 ff.

*Fekete, Alexander*, Common Criteria for the Assessment of Critical Infrastructures, J. Disaster Risk Sci. 2011, 2 (1), 15 ff.

*Fischer, M./Höss, A./Vogel, L.*, Bargeld-Analyse, Euro 2017/Heft 11, S. 40 ff.

*Fögen, Hermann*, Geld- und Währungsrecht, München 1969

*Folkers, Andreas*, Was ist kritisch an Kritischer Infrastruktur? Kriegswichtigkeit, Lebenswichtigkeit, Systemwichtigkeit und die Infrastrukturen in der Kritik, in: Engels/Nordmann (Hrsg.), Was heißt Kritikalität? Zu einem Schlüsselbegriff der Debatte um Kritische Infrastrukturen, Bielefeld 2018, S. 123 ff.

*Forsthoff, Ernst*, Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart 1938

*Forsthoff, Ernst*, Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart 1959

*Freitag, Robert*, Euro as Legal Tender (and Banknotes), in: Amtenbrink/Herrmann (eds.), The EU Law of Economic and Monetary Union, Oxford 2020, p. 595 ff.

*Gemmin, Christian L.*, Digitalisierung und verletzbare Gruppen im Recht, KritV 103 (2020), S. 254 ff.

*Gemmin, Christian L.*, Deus ex machina?, Tübingen 2023

*Giavanoli, Mario*, Bargeld – Buchgeld- Zentralbankgeld: Einheit oder Vielfalt im Geldbegriff?, in: Banken und Bankrecht im Wandel. Festschrift für Beat Kleiner, Zürich 1993, S. 87

*von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin* (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht. Kommentar, 4 Bde., 7. Aufl. Baden-Baden 2015

*Groß, Johanna/Klamet, Johannes*, Unionsrechtliche Grenzen öffentlich-rechtlicher Bargeldzahlungsregeln, EuR 2022, S. 23 ff.

*Häde, Ulrich*, Geldzeichen im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1991

*Häring, Norbert*, Die Abschaffung des Bargelds und die Folgen. Der Weg in die totale Kontrolle, Köln 2016

*Halver, Robert*, Bargeldlosigkeit – die vorgeschobenen und tatsächlichen Gründe, ifo-Schellendienst 13(2015), S. 12 ff.

*Hahn, Carsten*, Vorabentscheidungsersuchen zur Klärung der Annahmepflicht für Euro-Banknoten, jurisPR-BVerwG 20/2019 Anm. 5

*Hahn, Hugo J./Häde, Ulrich*, Währungsrecht, 2. Aufl. München 2010

*Heermann, Peter W.*, Geld und Geldgeschäfte, Tübingen 2003

*Heinemann, Daniela*, Barrierefreiheit, in: Seckelmann (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung, 3. Aufl. Berlin 2024, S. 469 ff.

*Hellgardt, Alexander*, Regulierung und Privatrecht. Staatliche Verhaltenssteuerung mittels Privatrecht und ihre Bedeutung für Rechtswissenschaft, Gesetzgebung und Rechtsanwendung, Tübingen 2016

*Hellwig, Martin*, Bargeld, Giralgeld, Vollgeld: Zur Diskussion um das Geldwesen nach der Finanzkrise, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium, Frankfurt a.M. 2018, S. 95 ff.

*Hermes, Georg*, Grundrechtsschutz durch Privatrecht auf neuer Grundlage? Das BVerfG zu Schutzpflicht und mittelbarer Drittwirkung der Berufsfreiheit, NJW 1990, S. 1764 ff.

*Hermes, Georg*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, Tübingen 1998

*Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. Heidelberg 1995

*Hettinger, Christoph*, Geld- und Währungsrecht, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2020, § 32

*Hillgruber, Christian*, Grundrechtsschranken, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. Heidelberg 2011, § 201

*Regal, Georg/Himmelsbach, Julia*, Digitalisierung im Zahlungsverkehr und Auswirkungen auf vulnerable Gruppen, o.O. 2025

*Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3 Bde., 8. Aufl. München 2024

*Hufen, Friedhelm*, Staatsrecht II. Grundrechte, 10. Aufl. München 2023

*Isensee, Josef*, Privatautonomie, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. Heidelberg 2009, § 150

*Isensee, Josef*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 9, 3. Aufl. Heidelberg 2011, § 191

*Issing, Otmar*, Keine Zukunft für Bargeld?, Wpg. 2015, Heft 14, S. 1

*Issing, Otmar*, Zur Rolle des Bargeldes in Wirtschaft und Gesellschaft, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro. Zur Zukunft unseres Geldes, München 2022, S. 65

*Kämmerer, Jörn Axel*, Preisstabilität und Grundrechtsschutz, in: FS für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, Berlin 2012, S. 1419 ff.

*Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Heidelberg, Stand des Gesamtwerks: 230. Lieferung Juni 2025

*Kapoor, Arun* (Hrsg.), Kommentar Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG). Anforderungen an die Barrierefreiheit von Produkten und Dienstleistungen, Frankfurt a.M. 2025

*Kersten, Jens*, Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk Ernst Forsthoffs, *Der Staat* 44 (2005), S. 543 ff.

*Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf*, Grundrechte. Staatsrecht II, 41. Aufl. Heidelberg 2025

*Kirchhof, Paul*, Geldwirtschaft und Staatsverfassung, in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1992, München 1993, S. 61 ff.

*Kirchhof, Paul*, Das Geldeigentum, in: FS für Walter Leisner zum 70. Geburtstag, Berlin 1999, S. 635 ff.

*Kirchhof, Paul*, Erwerbsstreben und Maß des Rechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 8, 3. Aufl. Heidelberg 2010, § 169

*Kirchhof, Paul*, Geld im Sog der Negativzinsen, München 2021

*Klement, Jan Henrik*, Öffentliches Interesse an Privatheit. Das europäische Datenschutzrecht zwischen Binnenmarkt, Freiheit und Gemeinwohl, *JZ* 2017, S. 161 ff.

*Kment, Martin*, Der Schutz der kritischen Infrastrukturen in herausfordernden Zeiten, *NVwZ* 2025, S. 1369 ff.

*Knauff, Matthias*, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, Berlin 2004

*Knorr, Michael/Schläger, Uwe*, Datenschutz bei elektronischem Geld. Ist das Bezahlen im Internet anonym?, *DuD* 1997, S. 396 ff.

*König, Jörg*, Bares bleibt Wahres. Bargeld als Garant für Freiheit und Eigentum, Berlin 2016

*Kowalski, Olaf*, Bargeld – Fluch oder Flucht vor der Geldpolitik? Anmerkungen zu Kenneth Rogoff und Norbert Häring, *ORDO* 68 (2018), S. 397 ff.

*Krüger, Malte/Seitz, Franz*, Bargeldlos oder bar jeglichen Verstands? Was die Abschaffung des Bargeldes bringt oder eben gerade nicht, *ifo-Schnelldienst* 13/2015, S. 9 ff.

*Krüger, Malte/Seitz, Franz*, Der Nutzen von Bargeld. Kosten und Nutzen des Bargelds und unbarer Zahlungsinstrumente, Frankfurt a.M. 2017

*Krüger, Malte/Seitz, Franz*, The blessing of cash, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), War on cash: Is there a Future for Cash?. Frankfurt a.M. 2017, S. 743 ff.

*Kube, Hanno*, Persönlichkeitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. Heidelberg 2009, § 148

*Kube, Hanno*, Geldmonopol und Privatautonomie – Zur Abgrenzung von Kompetenzen in der Europäischen Union, in: FS für Werner F. Ebke, München 2021, S. 545 ff.

*Kubicek, Herbert*, Online-Zugang und digitale Teilhabe im Alter. Defizite und Evidenz für eine wirkliche Gestaltung von E-Government aus der Perspektive einer großen Bevölkerungsgruppe, Verwaltung & Management 2023, S. 60 ff.

*Kulick, Andreas*, Horizontalwirkung im Vergleich. Ein Plädoyer für die Geltung der Grundrechte zwischen Privaten, Tübingen 2020

*Lepsius, Oliver*, Chancen und Grenzen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, Tübingen 2015, S. 1 ff.

*Lobinger, Thomas*, Artikel „Privatautonomie“, in: Görres-Gesellschaft/Herder-Verlag (Hrsg.), Staatslexikon Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Bd. 4, 8. Aufl. Freiburg i.Br. 2020, Sp. 1015 ff.

*Lommatzsch, Jutta/Albrecht, Rolf*, Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – Produkte und Dienstleistungen spätestens 2025 neu denken, GWR 2022, S. 355 ff.

*Mai, Heike*, Bargeld, Freiheit und Verbrechen. Bargeld in der digitalen Welt, Deutsche Bank Research, EU-Monitor Globale Finanzmärkte 2017

*Mai, Heike*, Bargeld und Kriminalität, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, Wiesbaden 2018, S. 133 ff.

*Manger-Nestler, Cornelia/Gramlich, Ludwig*, „Nur Bahres ist Wahres“? – Zur Reichweite des Rechts auf Barzahlung im Kontext währungsrechtlicher Regelungen, WM 2019, S. 1949 ff. und S. 1997 ff.

*Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. München 2024

*Maus, Moritz*, Der grundrechtliche Schutz des Privaten im europäischen Recht, Frankfurt a.M. 2007

*Mersch, Yves*, Die Rolle der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro. Zur Zukunft unseres Geldes, München 2022, S. 89

*Merten, Detlef*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: ders./Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. 3, Heidelberg 2009, § 65

*Michl, Fabian*, Die Bedeutung der Grundrechte im Privatrecht, Jura 2017, S. 1062 ff.

*Michl, Fabian*, Situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure. Zugleich Besprechung von BVerfG, Beschluss vom 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09, JZ 2018, S. 910 ff.

*Münch, Christof*, Das Girogeld in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990

*von Münch, Ingo/Kunig, Philip* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 2 Bde., 7. Aufl. München 2021

*Musielak, Hans-Joachim*, Vertragsfreiheit und ihre Grenzen, JuS 2027, S. 949 ff.

*Nettesheim, Martin*, Privatleben und Privatsphäre, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz, 2. Aufl. Baden-Baden 2022, § 10

*Neuner, Jörg*, Diskriminierungsschutz durch Privatrecht, JZ 2003, S. 57 ff.

*Neuner, Jörg*, Die Einwirkung der Grundrechte auf das deutsche Privatrecht, in: ders. (Hrsg.), Grundrechte und Privatrecht aus rechtsvergleichender Sicht, Tübingen 2007, S. 159 ff.

*Neuner, Jörg*, Das BVerfG im Labyrinth der Drittwirkung, NJW 2020, S. 1851 ff.

*Ohler, Christoph*, Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, S. 317 ff.

*Oldiges, Martin/Brinktrine, Ralf*, Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd., 3, 4. Aufl. Heidelberg 2021, § 74

*Omlor, Sebastian*, Geldprivatrecht, Tübingen 2014

*Omlor, Sebastian*, Abschied vom Bargeld?, WM 2015, S. 2297 ff.

*Omlor, Sebastian*, Geld und Währung als Digitalisate, JZ 2017, S. 754 ff.

*Omlor, Sebastian*, Grund und Grenzen einer Annahmepflicht von Euro-Bargeld, EuZW 2021, S. 480 ff.

*Papier, Hans-Jürgen*, Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen unter verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Aspekten, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro. Zur Zukunft unseres Geldes, München 2022, S. 76

*Paulick, Andreas*, Bargeldversorgung als Teil der Kritischen Infrastruktur, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 2023, S. 1148 ff.

*Paulus, Christoph. G. / Zenker, Wolfgang*, Grenzen der Privatautonomie, JuS 2001, S. 1 ff.

*Pfisterer, Valentin M.*, „Finanzprivatsphäre“ in Europa, EuR 2016, S. 553 ff.

*Pfisterer, Valentin M.*, „Finanzprivatsphäre“ in Deutschland. Der verfassungsrechtliche Schutz persönlicher Informationen wirtschaftlicher und finanzieller Natur in der Bundesrepublik, JöR 65 (2017), S. 393

*Pitters, Julia*, In dubio pro Euroschein: Über den psychologischen Wert des Bargeldes, in: Beermann (Hrsg.), 20 Jahre Euro. Zur Zukunft unseres Geldes, München 2022, S. 498

*Poscher, Ralf*, Das Grundgesetz als Verfassung des verhältnismäßigen Ausgleichs, in: Herdogen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 3

*Ramelet, Nicolas*, Geldwäschereibekämpfung bei Barzahlungsgeschäften – Staatliche Sterbehilfe für das Bargeld?, SZW/RSDA 2016, S. 76 ff.

*Reinelt, André*, Soziale Inklusion. Der allgemeine Gleichheitssatz als Zugangsregel im Vertragsrecht, Baden-Baden 2023

*Rieger, Frank*, Einführung einer Obergrenze für Bargeldtransaktionen – Rechtliche Grenzen und die Perspektive der Praxis, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, Wiesbaden 2018, S. 47 ff.

*Rösl, Gerhard/Seitz, Franz*, Warum Bargeld nicht abgeschafft werden sollte – Effizienz-, Praktikabilitäts- und Implementierungsaspekte, Wirtschaftsdienst 2015, S. 525 ff.

*Rösl, Gerhard/Seitz, Franz/Tödter, Karl-Heinz*, Besser ohne Bargeld? Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste der Bargeldabschaffung, Weidener Diskussionspapier Nr. 58, Weiden 2017

*Ronellenfitsch, Michael*, Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff, in: Blümel (Hrsg.), Ernst Forsthoff, Berlin 2003, S. 52 ff.

*Ronellenfitsch, Michael*, Daseinsvorsorge und Wirtschaftlichkeit des Eisenbahnwesens, DVBl. 2008, S. 201 ff.

*Rudolph, Steffen*, Digitale Medien, Partizipation und Ungleichheit. Eine Studie zum sozialen Gebrauch des Internets, Wiesbaden 2019

*Ruffert, Matthias*, Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zur Privatrechtswirkung des Grundgesetzes, Tübingen 2001

*Sachs, Michael* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl. München 2024

*Sands, Peter*, The dark side of cash – facilitating crime an impeding mobetary policy, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), War on Cash: Is there a Future for Cash?, Frankfurt a.M. 2017, S. 23 ff.

*Schapp, Jan*, Privatautonomie und Verfassungsrecht, ZBB 1999, S. 30 ff.

*Schiedermaier, Stephanie*, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, Tübingen 2012

*Schliesky, Utz/Hoffmann, Christian/Luch, Anika D./Schulz, Sönke E./Borchers, Kim Corinna*, Schutzpflichten und Drittwirkung im Internet. Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, Baden-Baden 2014

*Schmidt, Reiner*, Geld und Währung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. Heidelberg 2007, § 117

*Schoch, Friedrich*, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft, in: FS für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, Berlin 2012, S. 1491 ff.

*Schöndorf-Haubold, Bettina*, Das Recht auf Achtung des Privatlebens. Grundrechtsschutz in der Informationsgesellschaft, München 2020

*Schröder, Markus*, Kommentar (zum EuGH-Urteil zum Bargeldausschluss beim Rundfunkbeitrag), K&R 2021, S. 182 ff.

*Schulze-Fielitz, Helmuth*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 1. Aufl. München 2006, § 12

*Seedorf, Sebastian*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Gesetzgebung, in: Jestaedt/Lepsius (Hrsg.), Verhältnismäßigkeit, Tübingen 2015, S. 129 ff.

*Serfling, Oliver*, Was denken die Deutschen über die Abschaffung des Bargelds?, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, Wiesbaden 2018, S. 1 ff.

*Siekmann, Helmut*, Restricting the use of cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper Series, No. 108, Frankfurt a.M. 2016

*Siekmann, Helmut*, Monetary Aspects of the Euro as Single European Currency – a German Perspective, in: Freitag/Omlor (ed.), The Euro as Legal Tender, Berlin 2020, p. 1 ff.

*Siekmann, Helmut* (Hrsg.), EWU. Kommentar zur Europäischen Währungsunion, Tübingen 2013

*Sorge, Christoph*, Bargeld und andere Bezahlverfahren, Wirtschaftsdienst 2015, S. 519 ff.

*Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München 1994; Bd. IV/1: Die einzelnen Grundrechte: Der Schutz und die freiheitliche Entfaltung des Individuums, München 1988

*Stoltenberg, Ulrich*, Rechtliche Grundlagen des Münzwesens, WM 2015, S. 858 ff.

*Streinz, Rudolf*, Europarecht, 11. Aufl. Heidelberg 2019

*Suhr, Dieter*, Die Geldordnung aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Starbatty (Hrsg.), Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft, Tübingen 1982, S. 91 ff.

*Tabbara, Annette*, Barrierefreiheit für elektronische Produkte und Dienstleistungen – as Barrierefreiheitsstärkungsgesetz, NZS 2021, S. 497 ff.

*Thiel, Christian*, Bargeld in privaten Geldsystemen, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, Wiesbaden 2018, S. 73 ff.

*Thiele, Carl-Ludwig*, Diskussion um das Bargeld: Hätte eine Abschaffung von Banknoten und Münzen wirklich Vorteile?, ifo-Schnelldienst 13/2015, S. 3 ff.

*Trute, Hans-Heinrich*, Der Schutz personenbezogener Informationen in der Informationsgesellschaft, JZ 1998, S. 822

*Verbeck, Dieter*, Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2017

*Volkman, Uwe*, Allgemeine Grundrechtslehren, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 16

*Voßkuhle, Andreas*, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, VVDStRL 62 (2003), S. 266 ff.

*Voßkuhle, Andreas*, Zur Einwirkung der Verfassung auf das Zivilrecht, in: FS für Rolf Stürner, Bd. 1, Tübingen 2013, S. 79 ff.

*Winter, Heike/Wörlen, Heike*, Nachfrage nach Zahlungsinstrumenten, Wirtschaftsdienst 2015, S. 522 ff.

*Wischmeyer, Thomas*, Die digitale Verantwortung des Staates, in: Hill/Mehde (Hrsg.), Herausforderungen für das Verwaltungsrecht, Berlin 2023, S. 133 ff.

*Wissenschaftlicher Beirat bei Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, Berlin 2017

*Wißmann, Hinnerk*, Grundrechte in der Wirtschafts- und Arbeitsordnung, in: Herdogen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München 2021, § 23

*Wißmann, Hinnerk*, Grundmodi der Aufgabenerfüllung, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. München 2022, § 14

*Zivier, Ernst R.*, Abschaffung des Bargelds? Rechtliche Überlegungen zur Digitalisierung des Geldverkehrs, RuP 53 (2017), S. 137 ff.