

# **Verfassungsfragen des Bargeldes** **unter besonderer Berücksichtigung einer unionsrechtlichen und** **verfassungskräftigen Annahmepflicht**

Rechtsgutachten für die

Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste e.V.  
Wirtschafts- und Arbeitgeberverband  
Am Weidenring 56  
61352 Bad Homburg

**BDGW**

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 Annahmezwang – 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.

**Alle Rechte vorbehalten.**

**Verwendung von Inhalten, Nachdruck, Vervielfältigungen, auch auszugsweise, o.a. ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der BDGW gestattet.**

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.

**Alle Rechte vorbehalten.**

**Verwendung von Inhalten, Nachdruck, Vervielfältigungen, auch auszugsweise, o.a. ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der BDGW gestattet.**

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 Zielungenaugigkeit 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.

**Alle Rechte vorbehalten.**

**Verwendung von Inhalten, Nachdruck, Vervielfältigungen, auch auszugsweise, o.a. ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der BDGW gestattet.**

18. Das grundrechtlich abgesicherte Interesse eines „datenspurenfreien“ Bezahlens 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 Zielungenaugigkeit 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.

**Alle Rechte vorbehalten.**

**Verwendung von Inhalten, Nachdruck, Vervielfältigungen, auch auszugsweise, o.a. ist nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der BDGW gestattet.**