JULIAN EIBL

Privatheit durch Bargeld?

Internet und Gesellschaft
21

Mohr Siebeck

Internet und Gesellschaft

Schriften des Alexander von Humboldt Institut
für Internet und Gesellschaft

Herausgegeben von

Jeanette Hofmann, Ingolf Pernice,
Thomas Schildhauer und Wolfgang Schulz

21

Julian Eibl

Privatheit durch Bargeld?

Zu den Grenzen hoheitlicher Bargeldbeschränkungen aus dem grundrechtlichen Schutz von Privatheit

Mohr Siebeck

Julian Eibl, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft in München und Washington, D.C.; 2016 Erste Juristische Prüfung; 2016–19 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 2017 Forschungsaufenthalt an der University of California, Berkeley, CA; 2020 Promotion; seit 2019 Rechtsreferendar im Bezirk des OLG München.
orcid.org/0000-0001-9351-2301

ISBN 978-3-16-159767-1 / eISBN 978-3-16-159775-6
DOI 10.1628/978-3-16-159775-6

ISSN 2199-0344 / eISSN 2569-4081 (Internet und Gesellschaft)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über *http://dnb.dnb.de* abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/20 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung habe ich sie aktualisiert und konnte Entwicklungen in Rechtsprechung und Literatur bis Juli 2020 berücksichtigen.

Mein herzlicher Dank gebührt zunächst meinem Doktorvater und akademischen Lehrer Professor Dr. Stefan Korioth, der mich über viele Jahre hinweg begleitet und gefördert hat, mir an seinem Lehrstuhl die für ein solches Projekt notwendige und förderliche akademische Freiheit zuteilwerden ließ und mir gleichzeitig lehrreiche Verantwortung in vielen Bereichen übertrug. Für das anregende Zweitgutachten und seine Denkanstöße im Vorfeld danke ich herzlich Herrn Professor em. Dr. Rudolf Streinz, der bereits während des Studiums mein Interesse für das Zusammenspiel der nationalen und europäischen (Grund-)Rechtsordnungen geweckt hat.

Einblicke in das US-amerikanische Recht, die ich während meines Forschungsaufenthaltes an der University of California, Berkeley gewinnen durfte, haben mir zusätzliche Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand eröffnet. Deshalb danke ich Herrn Professor Paul M. Schwartz für die Einladung an das Berkeley Center for Law und Technology und Herrn Professor Chris J. Hoofnagle für seine Bereitschaft zum Austausch und die Anregungen im persönlichen Gespräch. Mein Forschungsaufenthalt wurde gefördert durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst und die Bayerische Amerika-Akademie, wofür ich ebenfalls dankbar bin.

Mein Dank gilt außerdem den Herausgebern für die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe „Internet und Gesellschaft“ sowie der Stiftung „Geld und Währung“ für die großzügige finanzielle Unterstützung der Drucklegung.

Einen wesentlichen Anteil am Gelingen dieses Dissertationsvorhabens hatten zahlreiche Freundinnen und Freunde sowie Kolleginnen und Kollegen, die mich während dieser spannenden Zeit mit freundschaftlichem Zuspruch, mit ihrer stetigen Bereitschaft zu ausführlichen Diskussionen und mit Unterstützung aller Art begleitet haben. Stellvertretend für viele seien genannt Franziska Hobmaier, Jonas Marx, Marie von Mücke, Dr. Michaela Müller, Dr. Michael W. Müller, M.A., LL.M. (Cantab), Lisa-Marie Schmidt, Dr. (Ren-

min University) Tian Wei und Dr. Marie-Therese Ziereis. Ohne euch wäre das Projekt nicht in dieser Form möglich gewesen. Herzlichen Dank!

Mein ganz besonderer Dank gilt schließlich meiner Familie und Veronika, die mich auf meinem bisherigen Weg in jeder erdenklichen Weise unterstützt und mir jederzeit den nötigen Rückhalt geboten haben. Danke für euer Vertrauen, euere Bestärkung und euere Begleitung.

München, im Juli 2020 Julian Eibl

Inhaltsübersicht

Vorwort VII

Inhaltsverzeichnis XI

Abkürzungsverzeichnis XXV

Einleitung und Problemskizze: Beschränkung „geprägter Freiheit“? 1

Kapitel 1: Bargeldbeschränkungen und ihre privatheitsgrundrechtlichen Grenzen – eine Annäherung 5

A. Bargeldbeschränkungen 5
B. Panorama: Anknüpfungspunkte rechtlicher Grenzen für eine Beschränkung des Bargeldes 8
C. Engführung auf Privatheit: Gang der Untersuchung privatheitsgrundrechtlicher Grenzen für Bargeldbeschränkungen 31

Kapitel 2: Bargeld und Barzahlung 33

A. Bargeld als Erscheinungsform des Geldes aus tatsächlich-historischer Perspektive: Bargeldbeschränkungen als „konsequenter“ Entwicklungsschritt? 33
B. Bargeld aus wirtschaftswissenschaftlicher und juristischer Sicht 59
C. Übertragung von Bargeld und Alternativen zur Barzahlung 123

Kapitel 3: Privatheit und ihr grundrechtlicher Schutz 181

A. Privatheit 181
B. Grundrechtlicher Schutz der Privatheit 215

Kapitel 4: Bargeldbeschränkungen als Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Privatheit – Zahlungsdaten als Schlüssel zur Persönlichkeit 239

A. Privatheitsentfall durch Bargeldbeschränkungen 240
B. Gefahren: Daten und Informationen als Spiegel der Persönlichkeit 248
C. Bargeldbeschränkungen als Eingriff in die grundrechtlich geschützte Privatheit 307

Kapitel 5: Die einzelnen Bargeldbeschränkungen und ihre privatheitsgrundrechtlichen Grenzen 375

A. Maßstab für eine Rechtfertigung hoheitlicher Bargeldbeschränkungen . 376
B. Bargeldbeschränkungen und die sie tragenden Gründe 382
C. Zielverwirklichung durch Bargeldbeschränkungen? 406
D. Zweckerreichung durch alternative Mittel? 451
E. Rahmen für eine grundrechtskonforme Ausgestaltung von Bargeldbeschränkungen 458

Kapitel 6: Gesamtergebnis der Untersuchung 499

A. Fazit 499
B. Zusammenfassende Thesen 500

Literaturverzeichnis 505

Sachverzeichnis 543

Inhaltsverzeichnis

Vorwort VII

Inhaltsübersicht IX

Abkürzungsverzeichnis XXV

Einleitung und Problemskizze: Beschränkung „geprägter Freiheit“? 1

Kapitel 1: Bargeldbeschränkungen und ihre privatheitsgrundrechtlichen Grenzen – eine Annäherung 5

A. Bargeldbeschränkungen *5*

B. Panorama: Anknüpfungspunkte rechtlicher Grenzen für eine Beschränkung des Bargeldes 8

I. Währungsverfassung 9
  1. Textliche Verankerung im Primär- und Verfassungsrecht 9
  2. Funktionieren der Zahlungssysteme 11
  3. Gesetzliches Zahlungsmittel 12
  4. Wirksame Ausführung der Geldpolitik und Verpflichtung auf Preisstabilität 16

II. Verhältnis objektiv-rechtlicher und subjektiv-rechtlicher Dimensionen des Bargeldes 18

III. Grundrechte und Grundfreiheiten 18
  1. Privatheit 18
  2. Eigentum 19
    a) Haben und Verfügen 19
    b) Geldwert 22
  3. Privatautonomie und Vertragsfreiheit 26
  4. Beruf 28
  5. Andere Anknüpfungspunkte 29

C. Engführung auf Privatheit: Gang der Untersuchung privatheitsgrundrechtlicher Grenzen für Bargeldbeschränkungen 31

Kapitel 2: Bargeld und Barzahlung 33

A. Bargeld als Erscheinungsform des Geldes aus tatsächlich-historischer Perspektive: Bargeldbeschränkungen als „konsequenter" Entwicklungsschritt? 33

I. Bestimmte Naturalgüter als frühe Erscheinungsformen des Geldes 35
II. Metallgeld: Münzen und die Institutionalisierung des Geldwesens durch den Staat 38
1. Barren und Münzen 38
2. Institutionalisierung in den Poleis des antiken Griechenlands und dem antiken Rom 39
3. Vereinheitlichungsversuche und Eingriffe in den Münzfuß: mitteleuropäisches Münzwesen im Mittelalter 40
4. Münzgeschichte der Neuzeit: Territorialstaaten als Grundlage für ein gesichertes Münzwesen 40
5. Münzen zwischen Metallismus und Nominalismus 41
a) Goldbasierte Währungen, Kurant- und Scheidemünzen 41
b) Das Wesen des Geldes und die intellektuelle Überwindung des Metallismus 42
III. Papier- und Buchgeld 44
1. Buchgeld und seine Übertragung 45
a) Frühe Bankiers: Hinterlegung von Münzgeld, Überweisungen und Kreditwesen 45
b) Verbreitung und weitere Institutionalisierung des Buchgelds 46
2. Papiergeld 47
a) Faktisches Papiergeldäquivalent: Goldsmith Notes in Großbritannien 47
b) Scheitern früher Papiergeldsysteme 47
c) Zentralbanken als Voraussetzung für Papiergeld im heutigen Sinn 48
d) Allgemeine Abkehr von der Edelmetalldeckung im Geldwesen 49
IV. Digitalisierung des Geldwesens 51
1. E-Geld 52
2. „Virtuelle Währungen" 53
V. Zwischenfazit 58

B. Bargeld aus wirtschaftswissenschaftlicher und juristischer Sicht 59

I. Deutungshoheit über den Begriff des Geldes: Wirtschafts-, Rechts- oder Sozialwissenschaften? 59
II. Wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung 62
1. Funktionaler Geldbegriff 63
a) Geldfunktionen 64
b) Stoffliches und nichtstoffliches Geld als funktionales Geld 67
2. Geldschöpfung und Geldmengen 67
a) Geldschöpfung durch Zentral- und Geschäftsbanken im zweistufigen Bankensystem 68
b) Einteilung des Geldes in Geldmengen 70
III. Juristische Betrachtung 72
1. Rechtlicher Rahmen: Bargeld und Buchgeld im nationalen Recht und im europäischen Unionsrecht 73
a) Bargeld 73
aa) Euro-Münzen 75
bb) Euro-Banknoten 78
cc) Monetisierung und Demonetisierung 81
(1) Monetisierung 81
(2) Demonetisierung 84
dd) Bargeldgewinn 86
ee) Hoheitliches Ausgabemonopol 88
b) Buchgeld 90
aa) Buchgeld als Forderung 90
bb) Entstehung von Buchgeld 90
cc) Untergang von Buchgeld 93
dd) Zwischenfazit: zentrale Rolle der Geschäftsbanken unter hoheitlicher Einhegung 94
c) Einordnung digitaler Geldformen 94
aa) E-Geld 94
bb) „Virtuelle Währungen“ 95
d) Gesetzliches Zahlungsmittel 98
aa) Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel 99
bb) Buchgeld und der Bedeutungsverlust des Annahmezwanges in Anschlussfragen 101
e) Nominalwertprinzip 102
f) Nationale Währungshoheit und Übertragung auf die europäische Ebene 103
aa) Währungshoheit 103
bb) Übertragung auf die europäische Ebene 104
cc) Materielle Grundentscheidungen und korrespondierende Instrumente 106

(1) Preisstabilität ... 107
(2) Geldpolitisches Instrumentarium ... 108
(3) Asymmetrie der Kompetenzen für Wirtschafts- und Währungspolitik ... 111
(4) Zwischenfazit ... 112
dd) Institutionelle Verwirklichung ... 113
(1) Nationale Zentralbanken und Europäisches System der Zentralbanken ... 113
(2) Europäische Zentralbank ... 114
(3) Unabhängigkeit ... 115
ee) Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungs-systeme als weitere Aufgabe des Europäischen Systems der Zentralbanken ... 116
2. Juristischer Geldbegriff ... 117
a) Geldbegriffe in den verschiedenen Bereichen des Rechts ... 117
b) Abstrakte Einordnung von Bargeld und Buchgeld als Geld im rechtlichen Sinn ... 120

C. Übertragung von Bargeld und Alternativen zur Barzahlung ... 123

I. Barzahlung ... 124
1. Charakteristika der Barzahlung ... 124
2. Rechtliche Abwicklung und Folgen ... 125
3. Bedeutung in der Praxis ... 127
II. Bargeldlose Bezahlverfahren als Alternative zur Barzahlung: Elektronisierung der Zahlungsabwicklung ... 130
1. Grundform der bargeldlosen Zahlung ... 130
2. Überweisung und Lastschrift ... 134
a) Überweisung ... 134
b) Lastschrift ... 136
3. Scheck, Wechsel ... 137
4. Kartenzahlungen ... 138
a) Grundsätzliche Datenübertragung ... 139
b) Übersicht über verschiedene Systeme und Anbieter ... 141
c) Technik der Datenübertragung während des Bezahlvorganges ... 143
aa) Nahabsatz ... 143
(1) Kontaktgebundene Zahlungskarten ... 143
(2) Kontaktlose Zahlungskarten ... 147
bb) Fernabsatz ... 148
5. Zahlungen im Internet ... 150
a) Nutzung traditioneller Bezahlverfahren und Ergänzung um Internet-Funktionalitäten ... 150
b) Wallet-Systeme ... 152

c) Weitere Möglichkeiten der Zahlung im Internet 154
d) Exkurs: „virtuelle Währungen“ 155
6. Mobile Bezahlverfahren 158
a) Grundlegende Funktionsweise und Abgrenzung zu anderen Bezahlverfahren 159
aa) Charakteristikum: Bezahlen unter Verwendung eines mobilen Endgerätes 159
bb) Proximity und remote payments 160
cc) Sonderfall Person-to-Person-Zahlungen..... 162
b) Technische Verwirklichung der Datenübertragung im Nahabsatz und bei Person-to-Person-Zahlungen..... 163
aa) NFC-Sticker..... 163
bb) NFC-Hardware des mobilen Endgerätes 164
(1) Funktionsweise..... 164
(2) Anwendungsbeispiele: Apple Pay, Google Pay und PAYBACK PAY 167
cc) Bluetooth Low Energy (BLE)..... 171
dd) Quick Response (QR) Codes 172
III. Bargeldersatzfunktion bargeldloser Bezahlverfahren unter Inkaufnahme von Datenübertragung 174
1. Bargeldersatzfunktion bargeldloser Bezahlverfahren..... 174
2. Notwendigkeit der Datenübertragung bei bargeldlosen Bezahlverfahren..... 175

Kapitel 3: Privatheit und ihr grundrechtlicher Schutz 181

A. Privatheit 181

I. Historische Entwicklungslinien..... 183
1. Abschottung als menschliches Bedürfnis..... 183
2. Oikos und polis in der griechischen Antike..... 184
3. Publicus und privatus in der römischen Antike..... 186
4. Persönliche Abhängigkeiten des Mittelalters 188
5. Die persönliche Freiheitssphäre und das Individuum als Maßstab..... 190
a) Die Entdeckung des Individuums und der Liberalismus 190
b) Privatheit als Schutz der individuellen Freiheitssphäre..... 193
6. Betonung der Öffentlichkeit 194
7. Neue Herausforderungen und der Aufstieg des Datenschutzes..... 196
II. Mehr als Abschottung: Charakterisierung von Privatheit als Exklusivität und Zugangskontrolle..... 200
III. Materieller Gehalt der Privatheit..... 204

1. Was ist privat? ... 204
2. Abstrakte Theoriebildung? ... 205
3. Drei Dimensionen der Privatheit ... 206
IV. Eigenwert der Privatheit ... 208
1. Individueller Eigenwert ... 209
2. Kollektiver Eigenwert ... 213

B. Grundrechtlicher Schutz der Privatheit ... 215

I. Anknüpfungspunkt ... 216
II. Relevante Grundrechtsordnungen ... 217
III. Abstrakter Schutz von Privatheit oder punktuelle Gewährleistungen? ... 220
IV. Schutz der Privatheit durch das Grundgesetz ... 222
1. Privatheitsschutz durch Art. 10 und Art. 13 GG sowie andere spezielle Freiheitsrechte ... 222
2. Art. 2 Abs. 1 GG: freie Entfaltung der Persönlichkeit ... 223
3. Gehalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: Vertraulichkeit von (Innen-)Räumen und Selbstdarstellung nach außen ... 226
4. Zwischenfazit ... 228
V. Schutz der Privatheit durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Europäische Menschenrechtskonvention ... 228
1. Wohnung, Familienleben und Kommunikation/Korrespondenz ... 229
2. Privatleben und Schutz personenbezogener Daten ... 231
a) Allgemein: Schutz des Privatlebens ... 231
b) Speziell: Schutz personenbezogener Daten ... 233
aa) Personenbezogene Daten als Schutzobjekt in beiden Grundrechtsordnungen ... 233
bb) Besonderheit in der Grundrechtecharta: separate Normierung des Schutzes personenbezogener Daten ... 234
(1) Verhältnis von Art. 7 und Art. 8 GRCh ... 234
(2) Anwendbarkeit der Entsprechungsklausel auf Art. 8 GRCh ... 236
(3) Verhältnis von Art. 8 GRCh und Art. 16 AEUV ... 237

Kapitel 4: Bargeldbeschränkungen als Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Privatheit – Zahlungsdaten als Schlüssel zur Persönlichkeit ... 239

A. Privatheitsentfall durch Bargeldbeschränkungen ... 240

I. Buchgeldverwendung als notwendige Folge von Bargeldbeschränkungen ... 240

1. Verwendung von Geld als Notwendigkeit in einer komplexen, arbeitsteiligen Wirtschaft und Gesellschaft 240
2. Buchgeld als einzige Alternative zu Bargeld 242
3. Zwischenfazit: Nutzung von Buchgeld als notwendige Folge von Bargeldbeschränkungen 243
II. Privatheitsentfall bei bargeldlosen Zahlungen 243
1. Verlust von Exklusivität und Zugangskontrolle 243
a) Explizite und implizite Preisgabe 244
b) Ausforschung 245
2. Preisgabe von Daten durch bargeldlose Zahlungen als Privatheitsentfall 246
a) Notwendigkeit der Datenpreisgabe als Folge von Bargeldbeschränkungen 246
b) (Zahlungs-)Daten als Objekt der Privatheit 246

B. Gefahren: Daten und Informationen als Spiegel der Persönlichkeit 248

I. Persönlichkeitsrelevanz von Zahlungsdaten 248
1. Rückschlüsse auf Grundlage des Mindestdatensatzes 249
2. Rückschlüsse auf Grundlage anonymisierter Metadaten 252
3. Rückschlüsse auf Grundlage von Inhaltsdaten 253
4. Zwischenfazit 254
II. Datenpreisgabe im Internet 255
1. Explizite Preisgabe im Internet 256
a) Soziale Netzwerke 256
b) Explizite Preisgabe in weiteren Bereichen 257
c) Gründe und Folgen expliziter Preisgabe 258
2. Implizite Preisgabe im Internet 260
a) Technisch notwendige implizite Preisgabe während der Internetnutzung 260
b) Nachverfolgung inner- und außerhalb einer Webseite und Sitzung 261
c) Konnex zwischen den technischen Daten und dem Privatheitsträger 264
III. Quantitative und qualitative Vervollständigung bestehender Datenbestände durch Zahlungsdaten 265
1. Quantitative Vervollständigung 266
2. Qualitative Vervollständigung 269
a) Preisgabe von Daten aus vielen Bereichen des Lebens 269
b) Verknüpfung von Zahlungsdaten mit sonstigen über den Privatheitsträger verfügbaren Daten 270
c) Zwischenfazit 272

IV. Zugriffs- und Auswertungsmöglichkeiten zur Erstellung von Persönlichkeitsbildern ... 272
1. Zugriff auf den bei Privaten bestehenden Datenbestand ... 273
a) Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und anderer Delikte der Wirtschaftskriminalität .. 275
aa) Pflichten und Verpflichtete ... 275
bb) Insbesondere: kontinuierliches Monitoring ... 277
cc) Verdachtsmeldung ... 279
dd) Zwischenfazit ... 280
b) Staatlicher Zugriff auf Datenbestände bei Privaten und originäre staatliche Datenerhebung ... 281
aa) Automatisierter Abruf von Kontoinformationen ... 281
bb) Auskunftsverlangen nach § 8a BVerfSchG und vergleichbaren landesrechtlichen Regelungen ... 283
cc) Weitere Befugnisse ... 285
2. Auswertung großer Datenmengen: Persönlichkeitsbilder ... 287
a) Big-Data-Analytik: Profilbildung aus großen Datenmengen ... 287
b) Erstellen von Persönlichkeitsprofilen ... 289
aa) Persönlichkeitsprofile als besonders privatheitsgefährdender Anwendungsfall der Big-Data-Analytik ... 289
bb) Datengrundlage für Persönlichkeitsprofile ... 292
3. Anwendungsbeispiel: Rasterfahndung ... 295
a) Ablauf einer Rasterfahndung ... 296
b) Betroffene Daten ... 297
c) Verknüpfende Auswertung als Charakteristikum der Rasterfahndung ... 298
4. Anwendungsbeispiel: Microtargeting ... 298
a) Personalisierte Werbung und Empfehlungen ... 299
aa) Personalisierte Werbung und Empfehlungen im Internet .. 299
bb) Personalisierte Werbung und Empfehlungen im Offlinebereich ... 302
b) Politisches Microtargeting ... 304

C. Bargeldbeschränkungen als Eingriff in die grundrechtlich geschützte Privatheit ... 307

I. Nationales Recht ... 307
1. Recht auf informationelle Selbstbestimmung ... 307
a) Zahlungsdaten im Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ... 307
aa) Grundlegungen ... 307
bb) Personenbezogene (Zahlungs-)Daten als Schutzobjekt ... 310
cc) Persönlichkeitsbezug von Zahlungsdaten ... 314

dd) Zwischenfazit 319
b) Staatlicher Eingriff oder grundrechtliche Schutzpflicht vor Beeinträchtigungen durch Dritte? 320
aa) Grundrechtsfunktionen und -dimensionen 320
bb) Kein genereller Vorrang einer Funktion 325
cc) Abgrenzung nach Art der staatlichen Maßnahme 326
dd) Abgrenzung nach Gefährdungslage 327
(1) Doppelte Gefährdungslage bei demselben Grundrechtsträger durch Bargeldbeschränkungen 328
(2) Keine Abkehr von der Unterscheidung zwischen Abwehr- und Schutzpflichtfunktion im Falle des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung 329
ee) Auflösung des Konflikts zwischen Abwehr- und Schutzpflichtfunktion 331
ff) Exkurs: privatheitsgrundrechtliche Einrichtungsgarantie für das Bargeld? 331
gg) Zwischenfazit 335
c) Bargeldbeschränkungen als Grundrechtseingriff 335
aa) Eingriffsbegriffe: Anknüpfungspunkte für eine Schutzbereichsverkürzung durch Bargeldbeschränkungen 335
bb) Einschüchterungseffekte 337
cc) Eingriff durch Bargeldbeschränkungen als solche 346
dd) Eingriff durch Vertiefung der in Form staatlicher Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsbefugnisse bereits bestehenden Eingriffe 347
ee) Eingriff durch Veranlassung zur Datenpreisgabe gegenüber Privaten 352
ff) Eingriffsausschluss durch „freiwillige“ Preisgabe von Zahlungsdaten? 355
d) Zwischenfazit 358
2. Andere Grundrechte 359
a) Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme 359
b) Schutz der Privat- und engeren persönlichen Lebenssphäre 362
II. Grundrechtecharta und EMRK 364
1. Grundrechtlicher Schutz von Zahlungsdaten durch Art. 7 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 GRCh sowie durch Art. 8 Abs. 1 EMRK 364
a) Weites Schutzbereichsverständnis als Grundlage für den Schutz von Zahlungsdaten 365
b) (Zahlungs-)Daten als Schutzobjekt 366
2. Eingriff 368
a) Grundrechtsdimensionen 368
b) Eingriff durch hoheitliche Bargeldbeschränkungen 370

c) Keine eingriffsausschließende Einwilligung 374
d) Zwischenfazit 374

Kapitel 5: Die einzelnen Bargeldbeschränkungen und ihre privatheitsgrundrechtlichen Grenzen 375

A. Maßstab für eine Rechtfertigung hoheitlicher Bargeldbeschränkungen. 376

I. Grundsätzliche Rechtfertigungsbedürftigkeit und -möglichkeit 376
II. Dennoch: Anknüpfungspunkte für absoluten Schutz? 380

B. Bargeldbeschränkungen und die sie tragenden Gründe 382

I. Die einzelnen Bargeldbeschränkungsmöglichkeiten 382
1. Vollständige Abschaffung des Bargeldes 382
2. Abschaffung von Banknoten hoher Denomination 383
3. Periodisch fälliger Zahlbetrag auf Bargeld 385
4. Duales Währungsmodell: Entkoppelung von Bar- und Buchgeld ... 387
5. Bartransaktionsbeschränkungen: betragsmäßige Obergrenze für Bartransaktionen (Barzahlungsobergrenzen) oder Meldepflicht ab einem bestimmten Bartransaktionsbetrag 389
II. Ziele der Bargeldbeschränkungen als legitime Zwecke im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung 391
1. Bekämpfung illegaler Aktivitäten 394
2. Erweiterung des Handlungsspielraumes der Zentralbanken: Absenken der effektiven Zinsuntergrenze 397
a) Grenze konventioneller Geldpolitik: effektive Zinsuntergrenze und Liquiditätsfalle 397
b) Erweiterung des Handlungsspielraumes der Zentralbanken als legitimes Ziel 400
3. Senkung der gesamtwirtschaftlichen Kosten für Zahlungsvorgänge durch eine Ablösung der Barzahlung durch bargeldlose Bezahlverfahren 401
4. Zwischenfazit 405

C. Zielverwirklichung durch Bargeldbeschränkungen? 406

I. Betroffene rechtliche Kategorien und ihr jeweiliger Maßstab 406
1. Zielverwirklichung als prognostische Frage in der Geeignetheitsprüfung 406
2. Zielverwirklichung als Teil der wertenden Betrachtung in der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn 410

II. Bargeldbeschränkungen und ihr Potential zur Verwirklichung der angestrebten Ziele 412
1. Bekämpfung illegaler Aktivitäten durch Bargeldbeschränkungen? 413
a) Illegale Aktivitäten und Bargeld 413
b) Quantifizierung 418
aa) Quantifizierung möglicherweise betroffener illegaler Aktivitäten 418
bb) Indikatoren für einen Zusammenhang zwischen Bargeld und illegalen Aktivitäten 420
c) Verwirklichung durch die einzelnen Beschränkungsmöglichkeiten 423
aa) Vollständige Bargeldabschaffung 423
bb) Abschaffung von Banknoten hoher Denomination 423
cc) Periodisch fälliger Zahlbetrag auf Bargeld 426
dd) Duales Währungsmodell 426
ee) Bartransaktionsbeschränkungen 427
d) Schlussfolgerung: Bekämpfung illegaler Aktivitäten durch Bargeldbeschränkungen? 430
2. Erweiterung des Handlungsspielraumes der Zentralbanken durch Bargeldbeschränkungen? 430
a) Absenken der effektiven Zinsuntergrenze 430
b) Verwirklichung durch die einzelnen Beschränkungsmöglichkeiten 433
aa) Vollständige Bargeldabschaffung 433
bb) Abschaffung von Banknoten hoher Denomination 434
cc) Periodisch fälliger Zahlbetrag auf Bargeld 435
dd) Duales Währungsmodell 436
ee) Bartransaktionsbeschränkungen 437
c) Schlussfolgerung: Erweiterung des Handlungsspielraumes der Zentralbanken durch Bargeldbeschränkungen? 438
3. Senkung der gesamtwirtschaftlichen Zahlungskosten durch Bargeldbeschränkungen? 438
a) Kosten barer und bargeldloser Zahlungen 438
b) Korrekturbedürftige Marktverzerrung zu Gunsten der Barzahlung? 440
c) Weitere Kostenfaktoren 442
aa) Schnelligkeit der Zahlung als Kostenfaktor 442
bb) Sicherheit der Zahlung als Kostenfaktor 443
d) Verwirklichung durch die einzelnen Beschränkungsmöglichkeiten 444
aa) Vollständige Bargeldabschaffung 444
bb) Abschaffung von Banknoten hoher Denomination 444
cc) Periodisch fälliger Zahlbetrag auf Bargeld 444

dd) Duales Währungsmodell 444
ee) Bartransaktionsbeschränkungen 444
e) Schlussfolgerung: Senkung der gesamtwirtschaftlichen Zahlungskosten durch Bargeldbeschränkungen? 445
4. Auswirkungen potentieller Substitutionseffekte auf die einzelnen Ziele 445
a) Von Substitutionseffekten potentiell betroffene Bereiche und Ziele 446
b) Eindämmung drohender Substitutionseffekte 447
c) Schlussfolgerung: Wirksamkeitshindernis Substitutionseffekte? 448
5. Zusammenfassung: Zielverwirklichung durch Bargeldbeschränkungen? 448
III. Rechtliche Schlussfolgerungen 449
1. Bezüglich der Geeignetheit im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung 449
2. Bezüglich der Erfolgswahrscheinlichkeit als Teil der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn 450

D. Zweckerreichung durch alternative Mittel? 451

I. Alternativen in Hinblick auf die Bekämpfung illegaler Aktivitäten 452
II. Alternativen in Hinblick auf die Senkung der gesamtwirtschaftlichen Zahlungskosten 453
III. Alternativen in Hinblick auf die Erweiterung des geldpolitischen Handlungsspielraumes der Zentralbanken 454
IV. Abstufung innerhalb der verschiedenen Varianten der Bargeldbeschränkung 457

E. Rahmen für eine grundrechtskonforme Ausgestaltung von Bargeldbeschränkungen 458

I. Abwägungsgrundlage 459
1. Bedeutung des Grundrechtsgutes: individueller und kollektiver Eigenwert informationeller Privatheit 459
2. Intensität des Eingriffs: Streubreite und Tiefenwirkung von Bargeldbeschränkungen 460
a) Besondere Persönlichkeitsrelevanz und Betroffenheit nahezu aller Grundrechtsträger 460
b) Folgewirkung: Vertiefung bestehender intensiver Grundrechtsbeeinträchtigungen 463
c) Unterschiedliche Eingriffsintensität der verschiedenen Beschränkungsmöglichkeiten 467
3. Gewicht der Ziele 468

a) Gewicht der Bekämpfung illegaler Aktivitäten 468
b) Gewicht der Erweiterung des Handlungsspielraumes der Zentralbanken 470
aa) Handlungsfähigkeit der Zentralbanken als Rechtsgut aus dem Grundgesetz und dem Primärrecht sowie nach Art. 8 Abs. 2 EMRK 470
bb) Negative Auswirkungen mittel- und langfristiger signifikanter Negativzinsen? 470
c) Gewicht der gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnis 473
4. Erfolgswahrscheinlichkeit 474
II. Abwägung verschiedener Beschränkungskategorien 475
1. Unverhältnismäßigkeit eines vollständigen oder weitgehenden Ausschlusses der relativ-anonymen Bargeldnutzung 476
2. Grundsätzliche Erhaltung der relativ-anonymen Bargeldnutzung .. 478
III. Grundrechtsschonende Ausgestaltungsmöglichkeiten 480
1. Ausgestaltung der Datenerhebung und -verarbeitung durch Private 481
a) Gefährdungslage und Regulierungsbedarf 481
b) Vertrauen in die ordnungsgemäße Datenverarbeitung als neues Charakteristikum von Privatheit? 482
c) Ansatzpunkte für eine verstärkte Regulierung im Bereich der Zahlungsdaten 485
aa) Einbindung des Privatheitsträgers 486
bb) Technik und Organisation 489
2. Ausgestaltung der Datenerhebung und -verarbeitung durch den Hoheitsträger 491
a) Generelle Einschränkung der Zugriffs- und Verarbeitungsbefugnisse 493
b) Erhöhte Tatbestandsvoraussetzungen und Begrenzung der Auswertung 493
c) Verfahrensanforderungen, Zweckbindung und weitere Einschränkungen der hoheitlichen Datenverarbeitung 495
3. Zwischenfazit 497

Kapitel 6: Gesamtergebnis der Untersuchung 499

A. Fazit 499

B. Zusammenfassende Thesen 500

Literaturverzeichnis 505

Sachverzeichnis 543

Abkürzungsverzeichnis

A. B. A. J.	American Bar Association Journal (Zeitschrift)
a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
Am. Anthropologist	American Anthropologist (Zeitschrift)
Anm.	Anmerkung
Anthr. Theor.	Anthropological Theory (Zeitschrift)
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
ATDG	Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern
BaFin Journal	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Journal (Zeitschrift)
Bank of Canada Rev.	Bank of Canada Review (Zeitschrift)
BankR-HdB	Bankrechtshandbuch
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BCLT Res. Paper	Berkeley Center for Law and Technology Research Paper
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOGK BGB	beck-online.GROSSKOMMENTAR BGB
BeckOK BGB	Beck'scher Online-Kommentar Bürgerliches Gesetzbuch
BeckOK Datenschutzrecht	Beck'scher Online-Kommentar Datenschutzrecht
BeckOK GG	Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz
BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nds.	Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen

BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht BY	Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern
BeckOK Polizeirecht BW	Beck'scher Online-Kommentar Polizeirecht Baden-Württemberg
BeckOK StGB	Beck'scher Online-Kommentar Strafgesetzbuch
BeckOK StPO	Beck'scher Online-Kommentar StPO mit RiStBV und MiStra
Begr.	Begründer*in(en)
Bf.	Beschwerdeführer*in(en)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Zivilsachen
BITKOM	Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BKR	Zeitschrift für Bank und Kapitalmarktrecht
BLE	Bluetooth Low Energy
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BoF Econ. Rev.	Bank of Finland Economics Review (Zeitschrift)
Bonner Kommentar GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
Boston Coll. L. Rev.	Boston College Law Review (Zeitschrift)
Brookings Papers on Econ. Activity	Brookings Papers on Economic Activity (Zeitschrift)
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
Cal. L. Rev.	California Law Review (Zeitschrift)
CB	Compliance-Berater (Zeitschrift)
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CD	Compact Disk
Communications of the ACM	Communications of the Association for Computing Machinery (Zeitschrift)
Comp. & Sec.	Computers & Security (Zeitschrift)
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
CRR-VO	Capital Requirements Regulation-Verordnung

d.h.	das heißt
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DS-GVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) vom 27. April 2016, ABl. 2019 L 119/1 ff.
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DZPhil	Deutsche Zeitschrift für Philosophie
ebd.	ebenda
E-Billing	Electronic Billing
EC	Electronic Cash
ECB	European Central Bank
ECLI	European Case Law Identifier
E-Commerce	Electronic Commerce
Econ. Comm.	Economic Commentaries (Zeitschrift)
Econ. J.	Economic Journal (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
E-Invoicing	Electronic Invoicing
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Env. and Behav.	Environment and Behavior (Zeitschrift)
EnzEuR II	Europäischer Grundrechteschutz, Enzyklopädie Europarecht, Band 2
E-Payment	Electronic Payment
EStG	Einkommensteuergesetz
Estonian Disc. on Econ. Pol.	Estonian Discussions on Economic Policy (Zeitschrift)
ESVGH Hess.	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen und des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)

EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EZB	Europäische Zentralbank
F&D	Finance & Development (Zeitschrift)
f./ff.	folgende
Faust II	Faust, Eine Tragödie, Zweiter Theil
Fin. Res. Letters	Finance Research Letters (Zeitschrift)
gen.	genannt
Geo. L. J.	Georgetown Law Journal (Zeitschrift)
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GHrsg.	Gesamtherausgeber*in(nen)
GPS	Global Positioning System
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVwR II	Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 2
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
Harv. L. & Pol. Rev.	Harvard Law & Policy Review (Zeitschrift)
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review (Zeitschrift)
HdWW III	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 3
Hess. GVBL.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HGR II	Handbuch der Grundrechte, Band 2
HGR III	Handbuch der Grundrechte, Band 3
HGR IV	Handbuch der Grundrechte, Band 4
Hrsg.	Herausgeber*in(nen)
hrsg.	herausgegeben
HS	Halbsatz
HStR II	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2
HStR III	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 3
HStR V	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 5
HStR VII	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 7
HStR VIII	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 8
HStR IX	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 9
i.E.	im Ergebnis
i.V.m.	in Verbindung mit
ifo Schnelldienst	Institut für Wirtschaftsforschung Schnelldienst (Zeitschrift)
IMEI	International Mobile Station Equipment Identity
IMF Working Paper	International Monetary Fund Working Paper
IMFS Working Paper	Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper
IMVS Fokus Report	Institut für Mobile und Verteilte Systeme Fokus Report
Int. Econ. and Econ. Pol.	International Economics and Economic Policy (Zeitschrift)

IntKomm EMRK	Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention
Intl. Econ. Rev.	International Economic Review (Zeitschrift)
Intl. J. of Bank Market.	International Journal of Bank Marketing (Zeitschrift)
ISO	International Organization for Standardization
J. of Dem.	Journal of Democracy (Zeitschrift)
J. of Econ. Lit.	Journal of Economic Literature (Zeitschrift)
J. of Econ. Persp.	Journal of Economic Perspectives (Zeitschrift)
J. of Money, Credit and Banking	Journal of Money, Credit and Banking (Zeitschrift)
J. of Netw. and Comp. Appl.	Journal of Network and Computer Applications (Zeitschrift)
J. of Payments Strategy & Systems	Journal of Payments Strategy & Systems (Zeitschrift)
J. of Pol. Econ.	Journal of Political Economy (Zeitschrift)
J. of the Europ. Econ. Assoc.	Journal of the European Economic Association (Zeitschrift)
J. of Value Inquiry	Journal of Value Inquiry (Zeitschrift)
jM	juris – Die Monatszeitschrift
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
K&R	Kommunikation & Recht (Zeitschrift)
KG	Kammergericht
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KritV	Kritische Vierteljahresschrift (Zeitschrift)
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LT-Drs	Landtags-Drucksache
LVSG BW	Gesetz über den Verfassungsschutz in Baden-Württemberg
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MADG	Gesetz über den militärischen Abschirmdienst
M-Commerce	Mobile Commerce
MMR	Multimedia und Recht (Zeitschrift)
M-RCBG Associate Working Paper Series	Mossavar-Rahmani Center for Business and Government Associate Working Paper Series
MüKo BGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
MüKo HGB	Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch
MüKo StGB	Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch
MüKo StPO	Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung
MünzG	Münzgesetz
MwStR	Mehrwertsteuerrecht (Zeitschrift)
NBER Working Paper	National Bureau of Economic Research Working Paper
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
npoR	Zeitschrift für das Recht der Non Profit Organisationen

Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Nw. U. L. Rev.	Northwestern University Law Review (Zeitschrift)
NZWiSt	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht
Open Econ. Rev.	Open Economies Review (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pace L. Rev.	Pace Law Review (Zeitschrift)
Party Pol.	Party Politics (Zeitschrift)
Phil. & Pub. Aff.	Philosophy & Public Affairs (Zeitschrift)
PinG	Privacy in Germany (Zeitschrift)
Privacy & Security L. Rep.	Privacy & Security Law Report (Zeitschrift)
Proceed. on Priv. Enh. Techn.	Proceedings on Privacy Enhancing Technologies (Zeitschrift)
PSD	Payment Service Directive
Publ. Fin. Rev.	Public Finance Review (Zeitschrift)
PWP	Perspektiven der Wirtschaftspolitik (Zeitschrift)
QR	Quick Response
Quarterly J. of Econ.	Quarterly Journal of Economics (Zeitschrift)
RDV	Recht der Datenverarbeitung (Zeitschrift)
Rev. of Econ. & Fin.	Review of Economics & Finance (Zeitschrift)
RFID	Radio-Frequency Identification
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
S.	Satz/Seite
s.	siehe
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SAFE White Paper	Sustainable Architecture for Finance in Europe White Paper
San Diego L. Rev.	San Diego Law Review (Zeitschrift)
ScheckG	Scheckgesetz
Scient. Rep.	Scientific Reports (Zeitschrift)
SEPA	Single European Payments Area
SIM	Subscriber Identity Module
SMS	Short Message Service
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Stan. L. Rev.	Stanford Law Review (Zeitschrift)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
SZW/RSDW	Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht (Zeitschrift)
U. Chi. L. Rev.	University of Chicago Law Review (Zeitschrift)
U. Pa. L. Rev.	University of Pennsylvania Law Review (Zeitschrift)
u.	und

u.a.	unter anderem
U.S.	United States Report
UAbs.	Unterabsatz
UDID	Unique Device Identifier
Univ. of Louisville L. Rev.	University of Louisville Law Review (Zeitschrift)
v.	von
Verf.	Verfasser
Verf. RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorbem.	Vorbemerkung
VSG NRW	Gesetz über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Wash. L. Rev.	Washington Law Review (Zeitschrift)
Wash. U. L. Rev.	Washington University Law Review (Zeitschrift)
WG	Wechselgesetz
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WPg	Die Wirtschaftsprüfung (Zeitschrift)
Yale L. J.	Yale Law Journal (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
ZAG	Gesetz über die Beaufsichtigung von Zahlungsdiensten
ZAGEG 2018	Gesetz zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZFdG	Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter
ZfE	Zeitschrift für Ethnologie
ZfgK	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
ZfPW	Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZP	Zusatzprotokoll
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Bezeichnungen nationaler und unionaler Rechtsakte und andere Abkürzungen sind hier nur aufgeführt, soweit sie nicht bei ihrer ersten Erwähnung im Text näher bestimmt werden.

Einleitung und Problemskizze: Beschränkung „geprägter Freiheit“?

„Wo fehlt's nicht irgendwo auf dieser Welt?
Dem dies, dem das, hier aber fehlt das Geld.“[1]

„Geld ist geprägte Freiheit.“[2] Dieser Satz findet im juristischen Kontext immer wieder Erwähnung. Das Bundesverfassungsgericht zitiert ihn, um die durch Geld ermöglichte Freiheitsausübung des Individuums zu illustrieren.[3] Die Literatur verwendet ihn in ähnlichem Kontext.[4] Die vorliegende Untersu-

---

[1] *von Goethe,* Faust II, S. 9. Das Zitat markiert den Auftakt für das mephistophelische Papiergeld, mit dem *Goethe* auf die Ambivalenz der Möglichkeiten und Gefahren ungedeckten (Bar-)Geldes anspielt, das auch die Grundlage für die Entwicklung des heutigen Geldsystems bildet. Bezug darauf nimmt in der Diskussion über Bargeldbeschränkungen auch *Rogoff,* The Curse of Cash, S. 15, 21 und 24, unter Verweis auf *James,* Germany Should Re-Read Goethe's Faust Part II, abrufbar unter https://www.fnlondon.com/articles/germany-ecb-bond-buying-faust-part-2-20121015 [15.06.2020], der die Verbindung zu aktuellen geldpolitischen Grundsatzfragen herstellt.

[2] Dieses Zitat wird im juristischen Diskurs überwiegend *Dostojewski* unter Verweis auf dessen Aufzeichnungen aus einem Totenhaus zugeschrieben, s. etwa *Knieper,* Zwang, Vernunft, Freiheit, S. 209; *Omlor,* Kryptowährungen im Geldrecht, ZHR 183 (2019), 294 (296); allerdings variiert der Wortlaut je nach Übersetzung; die hier zitierte Fassung findet sich in *Dostojewski,* Aufzeichnungen aus einem Totenhaus (übersetzt von Dieter Pommerenke), S. 25; in einer anderen Übersetzung wird das Geld als „gemünzte Freiheit“ bezeichnet, s. *Dostojewski,* Aufzeichnungen aus einem Totenhaus (übersetzt von Elisabeth Kaerrick alias E. K. Rahsin), S. 33; ausführlich zu Geld im Werk *Dostojewskis Guski,* „Geld ist geprägte Freiheit“: Paradoxien des Geldes bei Dostoevskij (I), Dostoevsky Studies 16 (2012), 7, und *Guski,* „Geld ist geprägte Freiheit“: Paradoxien des Geldes bei Dostoevskij (II), Dostoevsky Studies 20 (2016), 103. Dagegen spricht etwa *Pfleiderer,* Geld als Ordnungsmacht, in: Sauermann/Mestmäcker (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, S. 471 (472), das Zitat ohne weitere Quellenangabe *Schopenhauer* zu; vgl. zum Ganzen m.w.N. *Lepsius,* Geld als Schutzgut der Eigentumsgarantie, JZ 2002, 313 (314 in Fußnote 7).

[3] BVerfGE 97, 350 (371) – Euro.

[4] Vgl. etwa *Di Fabio,* Bargeld und Bürgerfreiheit, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, S. 67 (68 und 78); *L. Dittrich,* Geld als geprägtes Vertrauen, Verfassungsrecht als Anker der Glaubwürdigkeit, in: P. Kirchhof/Kube/Mußgnug/Reimer (Hrsg.), Geprägte Freiheit in Forschung und Lehre, S. 237 (237);

chung widmet sich ebenfalls der in Geld verkörperten Freiheit. Dies darf wörtlich genommen werden: Es geht um Geld in seiner körperlichen Form, um Bargeld.[5] Zugleich greift die Arbeit eine Dimension persönlicher Freiheit heraus, der in Zeiten massenhafter und dauernder Preisgabe persönlicher Daten in der digitalen wie der analogen Welt mit wenig Rücksicht auf die Konsequenzen zunehmend in den Blick genommen werden muss, und durch mögliche Bargeldbeschränkungen weiter an Relevanz gewinnt: Privatheit.

Wenn individuelle Freiheit ihre Verkörperung möglicherweise auch in Banknoten und Münzen findet, verwundert es nicht, dass die Diskussion über eine potentielle Beschränkung des Bargeldes – von einer vollständigen Abschaffung bis zu Meldepflichten für bestimmte Bartransaktionen – sowohl in der Wissenschaft[6] als auch in Gesellschaft und Politik[7] mit teilweise ausge-

---

Chr. Herrmann, Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, S. 1; *P. Kirchhof,* Das Geldeigentum, in: Isensee/Lecheler (Hrsg.), Freiheit und Eigentum, S. 635 (641); *P. Kirchhof,* Bankgeheimnis und Geldwäsche aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Hadding/Hopt/Schimansky (Hrsg.), Basel II: Folgen für Kreditinstitute und ihre Kunden, Bankgeheimnis und Bekämpfung von Geldwäsche, Bankrechtstag 2003, S. 79 (88); *P. Kirchhof,* Stabilität von Recht und Geldwert in der Europäischen Union, NJW 2013, 1 (1); *Ohler,* Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (317 und 324); *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2300). Dabei findet sich auch ein Hinweis auf eine mögliche Fehlinterpretation im hier gegenständlichen Kontext der Bargeldbeschränkung, *Rogoff,* The Curse of Cash, S. 64.

[5] Dass Bargeld auch der Gegenstand der ursprünglichen Formulierung bei *Dostojewski* war, wurde verschiedentlich herausgearbeitet, s. etwa *Issing,* Stabiles Geld – eine Illusion? Alternative Währungssysteme – Hayeks Fundamentalkritik – Unabhängigkeit der Notenbanken, SAFE White Paper No. 52, S. 16; *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2300). *Omlor* kommt a.a.O. auf S. 2301 jedoch zu dem Ergebnis, dass Kern des Zitats ein Bezug auf die Geldfunktionen sei, die wiederum auch durch unkörperliches Buchgeld erfüllt werden könnten. Die potentielle funktionale Austauschbarkeit wird im Folgenden eine Rolle spielen, zum ersten Mal bei der Frage nach einer „Bargeldersatzfunktion" (BGHZ 150, 286 [292]) bargeldloser Bezahlverfahren im zweiten Kapitel.

[6] Jüngst *Assenmacher/Krogstrup,* Monetary Policy with Negative Interest Rates: Decoupling Cash from Electronic Money, IMF Working Paper 18/191, bereits früher *Agarwal/Kimball,* Breaking Through the Zero Lower Bound, IMF Working Paper 15/224; *Buiter,* Negative Nominal Interest Rates: Three Ways to Overcome the Zero Lower Bound, NBER Working Paper 15118, S. 20 ff.; *Rogoff,* The Curse of Cash; *Rogoff,* Costs and Benefits to Phasing out Paper Currency, 29 NBER Macroecon. Ann. (2015), 445; *van Hove,* Central Banks and Payment Instruments: a Serious Case of Schizophrenia, 2/66 Communications & Strategies (2007), 19; in Form einer Glosse *Braun,* Geprägte Freiheit vor dem Aus?, JZ 2015, 997.

[7] Vgl. zu beiden Bereichen die Nachweise in BT-Drs. 18/13154, S. 1 f.; die Europäische Kommission führte im Jahr 2017 eine breit angelegte, allerdings nicht repräsentative öffentliche Konsultation zu Bartransaktionsbeschränkungen durch; zu den Ergebnissen *European Commission,* Outcome of the Open Public Consultation on Potential Restrictions

prägter Emotionalität und Verbissenheit geführt wird. Dabei sind Forderungen nach Bargeldbeschränkungen, sogar die Vorstellung einer „bargeldlosen Gesellschaft"[8], einer "cashless" oder "'moneyless society'", in der Bargeld vollständig durch substanzlose Geldformen ersetzt wird, nicht neu.[9] Viele Überlegungen zu einer bargeldlosen Gesellschaft fallen in die Zeit, in der elektronische Buchgeldzahlungen populär wurden.[10] Angesichts der zahlreichen Weiterentwicklungen auf dem Markt der bargeldlosen Bezahlverfahren und der damit einhergehenden Elektronisierung der Zahlungsabwicklung, die sich nahtlos in die historische Entwicklungstendenz der Entmaterialisierung des Geldes einfügt,[11] ist es deshalb keine Überraschung, dass auch heute Forderungen nach Beschränkungen des Bargeldes[12] laut werden.[13]

Vor dem Hintergrund dieses Diskurses fragt die vorliegende Untersuchung nach Grenzen für mögliche Bargeldbeschränkungen, die sich aus dem Schutz der Privatheit in den Grundrechtsordnungen des Grundgesetzes, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergeben. Privatheit wird sich dabei als wesentlicher Aspekt individueller Freiheit und Bargeld als wesentlicher Aspekt für die Verwirklichung von Privatheit erweisen.

---

on Large Payments in Cash, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical_overview.pdf [15.06.2020].

[8] *Weimer,* Geschichte des Geldes, S. 23.

[9] *Godschalk,* Computergeld, S. 53 m.w.N.; s. auch *Bergsten,* Credit Cards – a Prelude to the Cashless Society, 8 Boston Col. L. Rev. (1967), 485; *Dach,* Payment in Cashless Societies, in: Flume/H. J. Hahn/Kegel/Simmonds (Hrsg.), Internationales Recht und Wirtschaftsordnung, S. 707; *Hadding,* Zahlungsverkehr in europaweiter Entwicklung, in: Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Bitburger Gespräche 1992, S. 41 (43); *Speiser,* Abolish Paper Money and Eliminate Most Crime, 61 A. B. A. J. (1975), 47; *Warwick,* Reducing Crime By Eliminating Cash. *Giovanoli,* Bargeld – Buchgeld – Zentralbankgeld, in: Gehring/Schwandner (Hrsg.), Banken und Bankrecht im Wandel, S. 87 (120), spricht im Jahr 1993 sogar schon von „der heutigen ‚cashless society'". S. auch *Amsel,* Geld und Kriminalität, S. 34 ff., wobei diese Schrift kritisch zu betrachten ist, vgl. *Bull,* Kein Bargeld – keine Kriminalität?, DIE ZEIT 42/1967. Zu möglichen Auswirkungen einer bargeldlosen Gesellschaft *Birch,* Before Babylon, Beyond Bitcoin, S. 123 ff.; vgl. schließlich auch die Forderung nach einer Vorstufe der bargeldlosen Gesellschaft, einer "less-cash society", *Rogoff,* The Curse of Cash, S. 115.

[10] Vgl. nur *Bergsten,* Credit Cards – a Prelude to the Cashless Society, 8 Boston Col. L. Rev. (1967), 485; *Münch,* Das Giralgeld in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 46 m.w.N.; *Speiser,* Abolish Paper Money and Eliminate Most Crime, 61 A. B. A. J. (1975), 47.

[11] Ausführlich dazu im zweiten Kapitel bei der Betrachtung der historischen Entwicklungslinien und der verschiedenen Wege der Übertragung von Geld.

[12] Wohl am wirkmächtigsten: *Rogoff,* Costs and Benefits to Phasing out Paper Currency, 29 NBER Macroecon. Ann. (2015), 445; *Rogoff,* The Curse of Cash.

[13] *Zivier,* Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (137).

Der Zusammenhang zwischen Bargeld und Privatheit ergibt sich – wie sich im Weiteren ausführlich zeigen wird – aus der mit Bargeldbeschränkungen verbundenen Veranlassung zur Preisgabe „privater“ Daten. Macht eine hoheitliche Beschränkung die Nutzung von Bargeld ganz oder teilweise unmöglich, veranlasst dies die Privatheitsträger zu einem Ausweichen auf bargeldlose Bezahlverfahren. Eine andere Möglichkeit besteht nicht, da in der heutigen komplexen, arbeitsteiligen Geldwirtschaft die Verwendung von Geld als allseits akzeptierter Vermittler in beinahe jedem wirtschaftlichen Austauschverhältnis ohne Alternative ist. Nutzt der Privatheitsträger getrieben durch eine Beschränkung der Bargeldverwendung ein bargeldloses Bezahlverfahren, bedarf jeder Zahlungsvorgang wegen der Eigenschaft des Buchgeldes als Forderung der Vermittlung durch wenigstens einen Intermediär und generiert dabei wenigstens einen Mindestsatz an Daten, der für die korrekte Allokation und Umbuchung des Buchgeldes erforderlich ist.

Der Zahlungsvorgang ist somit nachverfolgbar, die bei einer Barzahlung mögliche relative Anonymität der Transaktion fehlt der Nutzung bargeldloser Bezahlverfahren. Der sich somit notwendigerweise ansammelnde Datenbestand lässt insbesondere in Verknüpfung mit anderen über den Betroffenen verfügbaren Daten und Informationen weite Rückschlüsse über den Privatheitsträger und seine persönlichen Vorlieben und Eigenschaften zu. Diese können mittels fortschrittlicher, computerbasierter Auswertungstechnologie mit großer Präzision ermittelt und sowohl durch Private, etwa zum Zwecke individueller Beeinflussung, als auch durch hoheitliche Akteure, etwa zur möglichst genauen Ausforschung in der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung, genutzt werden. Sowohl die Veranlassung der Datenpreisgabe als auch die Auswertungsmöglichkeiten kollidieren mit der Privatheit des Betroffenen. Letztere ist in allen drei gegenständlichen Grundrechtsordnungen umfassend geschützt. Deshalb kann dieser grundrechtliche Schutz der Privatheit dem initialen Akt – der hoheitlichen Beschränkung des Bargeldes – Grenzen setzen. Diese gilt es zu erörtern.

Kapitel 1

Bargeldbeschränkungen und ihre privatheitsgrundrechtlichen Grenzen – eine Annäherung

Um sich der Frage nach den Grenzen, die der grundrechtliche Schutz von Privatheit einer Beschränkung des Bargeldes setzt, anzunähern, ist zunächst ein kurzer, kursorischer Blick auf Bargeldbeschränkungen und ihre Gründe angebracht (A.). Auf dieser Grundlage kann das Panorama möglicher Anknüpfungspunkte für rechtliche Grenzen einer Beschränkung des Bargeldes zuerst eröffnet (B.) und im Anschluss auf den hier zu erörternden Schutz der Privatheit enggeführt werden (C.).

A. Bargeldbeschränkungen

Im Zentrum der Argumentation für Bargeldbeschränkungen stehen drei Gründe. Sie seien zum Zwecke des besseren Verständnisses ebenso wie die einzelnen Beschränkungsmöglichkeiten schon an dieser Stelle kurz vorgestellt (näher dazu im fünften Kapitel). Das erste Ziel ist die Bekämpfung illegaler Aktivitäten. Eine Beschränkung der relativ-anonymen Barzahlung soll durch die dadurch ermöglichte Nachverfolgbarkeit von Geldtransaktionen die Aufdeckung gesetzeswidrigen Verhaltens erleichtern. Als zweites Ziel sollen Bargeldbeschränkungen den geldpolitischen Handlungsspielraum der Zentralbanken in Krisenzeiten und Niedrigzinsphasen um die Einführung signifikanter Negativzinsen erweitern. Signifikanten Negativzinsen steht aktuell eine effektive Zinsuntergrenze entgegen, da den Anlegern, anstatt negative Zinsen auf Buchgeldeinlagen zu akzeptieren, die Flucht in die negativzinsfreie Bargeldhaltung offensteht. Schließlich soll eine Einschränkung des Bargeldes als drittes Ziel zu einer gesamtwirtschaftlichen Einsparung von Zahlungskosten führen, da die – so die Prämisse – kostenintensiveren Barzahlungsvorgänge durch bargeldlose Zahlungen ersetzt würden.

Um diese Ziele potentiell zu erreichen, kommen verschiedene Möglichkeiten einer Beschränkung des Bargeldes in Betracht. Das Zentrum des Erkenntnisinteresses bilden dabei direkte hoheitliche Beschränkungsmöglichkeiten[1],

[1] Außer Betracht bleibt somit ein marktgetriebener Übergang zu bargeldlosen Bezahlverfahren, da die vorliegende Untersuchung auf eine Erörterung der privatheitsgrundrecht-

die das Bargeld allgemein und nicht nur sektoral[2] zurückdrängen.[3] Solche Beschränkungsmaßnahmen können sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Europäischen Union erfolgen.

---

lichen Grenzen für unmittelbar durch hoheitliche Akteure veranlasste und intendierte Bargeldbeschränkungen zielt. Eine solche liegt bei einer faktischen Verdrängung des Bargeldes am Markt der Zahlungsmittel nicht vor. Zu solchen Marktveränderungen gehört beispielsweise eine Erschwerung der Bargeldnutzung durch Private, etwa wenn Banken – vor allem aus wirtschaftlichen Gründen – die Bargeldversorgung durch den Abbau von Bargeldausgabeautomaten oder Gebühren für Abhebungen oder Einzahlungen (vgl. jüngst BGH, Urteil vom 18. Juni 2019 – XI ZR 768/17) erschweren, oder die weitere Etablierung bargeldloser Bezahlverfahren durch entsprechende wirtschaftliche Anreize fördern. Vgl. zum Problem der Bargeldversorgung etwa die Kleine Anfrage nebst Antwort der Bundesregierung in BT-Drs. 18/13154. Grundsätzlich sorgen die zuständigen staatlichen Stellen für eine nachfragebefriedigende Versorgung mit Bargeld (dazu unten im zweiten Kapitel). Sie fördern jedoch auch den reibungslosen Ablauf des bargeldlosen Zahlungsverkehrs (Art. 127 Abs. 2 Spiegelstrich 2 AEUV), etwa durch die Vereinheitlichung des SEPA-Raumes und die Bereitstellung des TARGET2-Systems, dazu *Campbell/Weisman,* Limiting the Use of Cash For Big Purchases: Assessing the Case For Uniform Cash Thresholds, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), War on Cash: Is there a Future for Cash?, S. 687 (702 f.). Aus Sicht des grundrechtlichen Schutzes der Privatheit könnte man hier fragen, ob sich eine staatliche Schutzpflicht zur Aufrechterhaltung des Bargeldverkehrs auch dann ergibt, wenn dies von den Marktteilnehmern nicht mehr forciert wird (zur Unterscheidung zwischen Abwehr- und Schutzpflichtdimension im vierten Kapitel). Maßstab wäre dann das Untermaßverbot, vgl. zum Ganzen *Zivier,* Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (142). In diesen Kontext ist auch die Diskussion über eine Beeinflussung des Zahlungsmittelmarktes mittels sogenannter "nudges" einzuordnen. Soweit private Akteure Anreize für ein Umsteigen der Zahler auf bargeldlose Bezahlverfahren setzen, fällt dies unter den soeben beschriebenen marktgetriebenen Übergang. Allerdings könnten auch hoheitliche Akteure den Übergang begünstigen, etwa indem sie per rechtlicher Anordnung die schuldbefreiende Wirkung einer Zahlung auf bestimmte Zahlungsmittel beschränken. Dieses Konzept des "nudging" entstammt der Verhaltensökonomie und dem libertären Paternalismus (grundlegend *Sunstein/Thaler,* Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness) und wurde vor allem für die Datenpreisgabe im Internet als mögliches Handlungsinstrument diskutiert (vgl. etwa *Krönke,* Datenpaternalismus, Der Staat 55 (2016), 319; *Sandfuchs*, Privatheit wider Willen?). Auch eine Anwendung auf den Zahlungsmittelmarkt in der beschriebenen Weise ist nicht ausgeschlossen. Soweit damit allerdings die Festlegung eines gesetzlichen Zahlungsmittels in der Praxis gemeint ist, anerkennen selbst Befürworter den in der Praxis nicht zu erwartenden Effekt, da die Parteien ohnehin regelmäßig die Erfüllung durch bargeldlose Zahlungen vereinbaren (*van Hove,* Could "Nudges" Steer Us towards a Cash-Less Society?, in: Górka [Hrsg.], Transforming Payment Systems in Europe, S. 70 [85 f.]; näher dazu im zweiten Kapitel. Soweit in der Abschaffung von bestimmter Banknoten ein bloßer "nudge" gesehen wird, wird dies hier als eine Ausprägung der Abschaffung von Banknoten hoher Denomination diskutiert; vgl. zum Ganzen *van Hove,* Could "Nudges" Steer Us towards a Cash-Less Society?, in: Górka (Hrsg.), Transforming Payment Systems in Europe, S. 70 (insbesondere S. 85 ff.).

[2] Grund für diese Einschränkung ist, dass das Erkenntnisinteresse der Arbeit gerade die flächendeckende Zurückdrängung des Bargeldes durch hoheitliche Einwirkung umfasst.

Die weitreichendste Beschränkung ist eine vollständige Abschaffung des Bargeldes. In diesem Fall würden weder Banknoten noch Münzen verbleiben – der Zahlungsverkehr müsste vollständig bargeldlos abgewickelt werden. Etwas weniger weit geht die Abschaffung von Banknoten hoher Denomination. Dabei lässt sich frei modifizieren, welche Denomination beizubehalten ist. Auch Münzen stehen grundsätzlich zu Disposition. Weiterhin bestehen zwei Möglichkeiten, Bargeld durch monetäre Belastung weniger attraktiv zu machen und dadurch zurückzudrängen. Zum einen könnte ein periodisch fälliger Zahlbetrag auf Bargeld erhoben werden (vergleichbar *Silvio Gesells* Frei- oder Schwundgeld[4]). Zum anderen könnte ein duales Währungsmodell Bar- und Buchgeld wertmäßig entkoppeln und ersteres gegenüber dem für den Wirtschaftsverkehr maßgeblichen letzterem abwerten. Schließlich kommen Bartransaktionsbeschränkungen in Betracht. Diese beziehen sich lediglich auf Barzahlungen ab einer gewissen betragsmäßig festgesetzten Höhe, indem sie entweder die Barzahlung für solche Transaktionen ausschließen oder eine Meldepflicht vorsehen.

Manche dieser Beschränkungsmöglichkeiten finden in der Praxis bereits Umsetzung, was die (politische) Diskussion weiter antreibt. So ist beispielsweise die 500-Euro-Banknote in der zwischen Mai 2013 und Mai 2019 durch die Zentralbanken des Euroraumes schrittweise ausgegebenen neuen „Europa-Serie“ der Euro-Banknoten nicht mehr enthalten.[5] Auch Bartransaktionsbeschränkungen bestehen bereits in vielen EU-Mitgliedstaaten. Daneben existieren geldwäscherechtliche Pflichten, die sich beispielsweise auf die Bargeldverwendung in einem bestimmten Kontext beziehen (etwa Bargeschäfte von Güterhändlern), sowie Anmelde- und Offenlegungspflichten bei der Verbringung von Bargeld in die oder aus der Europäischen Union.[6]

Alle Beschränkungsmöglichkeiten führen zu einer – mehr oder weniger stark ausgeprägten – Zurückdrängung des Bargeldes und damit dem geschilderten Effekt des Ausweichens auf bargeldlose Bezahlverfahren unter Preisgabe von Zahlungsdaten. Sie können deshalb zunächst gemeinsam behandelt

---

[3] Schließlich unterbleibt – mangels Privatheitsrevelanz – eine Untersuchung von Rundungsregeln und der Abschaffung von Münzen der kleinsten Denominationen. Diese Einschränkungen machen die Bargeldverwendung nicht insgesamt weniger attraktiv, sodass sie kein Ausweichen auf bargeldlose Bezahlverfahren unter Datenpreisgabe induzieren. Vgl. zu diesen Beschränkungen m.w.N. *Deutsche Bundesbank,* Geschäftsbericht 2015, S. 38 f.; *K. Müller,* Bar oder unbar – eine Entscheidung des Verbrauchers, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 3. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, S. 63 (72 f.); *Verbeck,* Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, S. 263 f.

[4] Vgl. *Gesell,* Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld; *Gesell,* Die Verwirklichung des Rechtes auf den vollen Arbeitsertrag, S. 73 ff.; *Gesell,* Die Reformation im Münzwesen als Brücke zum socialen Staat.

[5] Dazu näher unten S. 80.

[6] Zum Ganzen näher unten S. 391.

werden, bevor im Rahmen der grundrechtlichen Abwägung (fünftes Kapitel) eine Differenzierung zwischen den einzelnen, mit unterschiedlicher Eingriffsintensität hinsichtlich der Privatheit verbundenen Beschränkungsmöglichkeiten angezeigt ist.

B. Panorama: Anknüpfungspunkte rechtlicher Grenzen für eine Beschränkung des Bargeldes

Bargeld – "one of mankind's most brilliant inventions"[7] – ist wie das Geld an sich ein interdisziplinäres Phänomen. Seine Bestimmung oszilliert mindestens zwischen soziologisch-tatsächlichen, ökonomischen und juristischen Aspekten (dazu näher im zweiten Kapitel). Entsprechend vielschichtig sind auch die Hindernisse, die einer Bargeldbeschränkung entgegenstehen können. In der Praxis werden sich Durchsetzbarkeitsprobleme stellen, etwa in Form wirtschaftlicher Substitutionseffekte oder gesellschaftlichen Widerstandes. Gegebenenfalls können solche Effekte begrenzt werden (etwa durch rechtliche Anordnung), eine vollständige Verdrängung ist jedoch nicht möglich.[8]

Die vorliegende Untersuchung fokussiert sich auf rechtliche Grenzen, speziell auf den Schutz der Privatheit in den Grundrechtsordnungen des Grundgesetzes, der Grundrechtecharta und der EMRK. Zur besseren Einordnung der Problematik soll hier einführend und schlaglichtartig das Panorama möglicher Anknüpfungspunkte für rechtliche Grenzen eröffnet werden, um im nächsten Abschnitt eine Engführung auf den grundrechtlichen Privatheitsschutz vorzunehmen und dessen weitere Untersuchung zu strukturieren (unten C.). Die rechtlichen Anknüpfungspunkte finden sich zum einen in der Währungsverfassung (I.), zum anderen in den Grundrechten und Grundfreiheiten (III.). Wenn hier sowohl objektiv- als subjektiv-rechtliche Aspekte eine Rolle spielen und sich in wesentlichen Teilen überlagern, zeigt dies, wie stark die beiden Bereiche für den Fall einer Bargeldbeschränkung zusammenhängen (II.).[9] Entsprechend werden Aspekte der Währungsverfassung auch später bei der Betrachtung aus privatheitsgrundrechtlicher Sicht immer wieder aufscheinen.

---

[7] *Sands,* The Dark Side of Cash – Facilitating Crime and Impeding Monetary Policy, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), War on Cash: Is there a Future for Cash?, S. 23 (23).

[8] Dazu näher im fünften Kapitel bei der Untersuchung der Zielverwirklichung durch Bargeldbeschränkungen; vgl. schon jetzt *Di Fabio,* Bargeld und Bürgerfreiheit, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, S. 67 (70 ff.).

[9] Instruktiv *Di Fabio,* Bargeld und Bürgerfreiheit, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, S. 67 (72 ff.).

I. Währungsverfassung

Innerhalb der Währungsverfassung (detailliert zu dieser und den hier angerissenen Aspekten nochmals unten im zweiten Kapitel) ergeben sich verschiedene Anknüpfungspunkte einer normativen Verankerung des Bargeldes im unionalen Primär- und im nationalen Verfassungsrecht,[10] aus denen eine Pflicht zur Ausgabe von Banknoten und Münzen geschlossen werden könnte.[11] Diese Aspekte sollen hier zum Zwecke einer umfassenden Einordnung von Bargeldbeschränkungen aufgeworfen werden, können jedoch wegen des Schwerpunktes der Untersuchung auf privatheitsgrundrechtlichen Aspekten nicht abschließend behandelt werden.

1. Textliche Verankerung im Primär- und Verfassungsrecht

Einen ersten Hinweis könnte die textliche Verankerung von Euro-Banknoten und Euro-Münzen in Art. 128 AEUV geben, der die Ausgabe und Genehmi-

---

[10] Neben der normativen Verankerung von Bargeld ergibt sich für den Sonderfall des dualen Währungsmodells ein Konflikt mit dem (nicht ausdrücklich normierten) Nominalwertprinzip, da je nach Ausgestaltung des Währungsmodells der Nennwert einer Banknote oder Münze wirtschaftlich nicht mehr die maßgebliche Größe ist. Näher zum Nominalwertprinzip unten im zweiten Kapitel, zu den verschiedenen Ausgestaltungen eines dualen Währungsmodells unten im fünften Kapitel.

[11] Neben dieser Frage stellen sich im Zusammenhang mit Bargeldbeschränkungen noch zahlreiche weitere objektiv-rechtliche Probleme, die nicht im Fokus dieser Arbeit stehen. Dazu gehört beispielsweise die Frage, ob die Gewährleistung der Preisstabilität (Art. 127 Abs. 1 AEUV) durch das Europäische System der Zentralbanken bei einer Bargeldabschaffung noch effektiv möglich ist. In der Geldtheorie existiert die Auffassung, dass Bargeld Voraussetzung für einen hinreichenden Einfluss der Zentralbank auf die Preisstabilität ist, dazu m.w.N. und zur Gegenansicht *Assenmacher/Krogstrup,* Monetary Policy with Negative Interest Rates: Decoupling Cash from Electronic Money, IMF Working Paper 18/191, S. 20 ff.; *Rogoff,* The Curse of Cash, S. 225 ff. Ebenfalls aus objektiv-rechtlicher Sicht problematisch ist die Frage nach sinkenden Seigniorage-Einnahmen und der Zentralbankunabhängigkeit, dazu m.w.N. *Assenmacher/Krogstrup,* Monetary Policy with Negative Interest Rates: Decoupling Cash from Electronic Money, IMF Working Paper 18/191, S. 24 ff.; *Kireyev,* The Macroeconomics of De-Cashing, IMF Working Paper 17/71, S. 15; *Rogoff,* Costs and Benefits to Phasing out Paper Currency, 29 NBER Macroecon. Ann. (2015), 445 (450 f.); *Rogoff,* The Curse of Cash, S. 80 ff. und 140 f. Aus der Perspektive des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) ergeben sich verschiedene Fragen, etwa hinsichtlich der Verfügbarkeit längerfristiger Vermögensanlagen zur Altersvorsorge o.ä. in einem Negativzinsumfeld, *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 24. Auch die generelle Frage, welche gesamtwirtschaftlichen Verluste eine Bargeldeinschränkung zur Folge haben könnte (dazu *Rösl/Seitz/Tödter,* Besser ohne Bargeld?, Weidener Diskussionspapiere Nr. 58, S. 18 ff.), kann aus objektiv- und subjektivrechtlicher Sicht behandelt werden. Zu einer finanzverfassungsrechtlichen Fragestellung bezüglich Negativzinsen *Di Fabio,* Bargeld und Bürgerfreiheit, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, S. 67 (73 f.).

gung von Banknoten und Münzen regelt.[12] Um nicht leerzulaufen, könnte die Norm den Bargeldumlauf voraussetzen.[13] Allerdings könnte man auch von einer bloßen Kompetenzzuweisung ohne Pflicht zur Ausübung der Kompetenz ausgehen.[14] Der Wortlaut selbst gibt hier keine eindeutige Antwort. Nach Art. 128 Abs. 1 S. 2 AEUV „sind [die Zentralbanken] zur Ausgabe dieser Banknoten berechtigt". Nach Art. 128 Abs. 2 AEUV „haben [die Mitgliedstaaten] das Recht zur Ausgabe von Euro-Münzen". Die englische Sprachfassung benutzt jeweils das Wort "may".[15] Ähnlich stellt sich die Lage im nationalen Verfassungsrecht dar. Dort sieht Art. 88 S. 1 GG die Errichtung einer „Währungs- und Notenbank" vor[16] und bietet dadurch eine textliche Anknüpfung jedenfalls für Banknoten. Die Norm ist als Kompetenzzuweisung zu verstehen, inzwischen jedoch ohnehin durch die Übertragung auf die europäische Ebene überlagert.[17] Die Münzausgabe ist im einfachen Recht auf Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 4 GG geregelt.[18]

Allein aus der textlichen Verankerung von Banknoten und Münzen im Primär- und Verfassungsrecht lassen sich somit noch keine eindeutigen Schlüsse hinsichtlich einer Pflicht zur Ausgabe von Bargeld ziehen. Davon unabhängig zu betrachten ist die Frage, ob sich eine solche Pflicht dem Sekundärrecht – konkret Art. 10 S. 1 und Art. 11 S. 1 Euro-EinführungsVO II[19] – entnehmen lässt. Allerdings steht eine Änderung dieser Normen dem Unionsgesetzgeber offen.[20] Entsprechendes gilt für § 14 BBankG.[21]

---

[12] Dazu nochmals unten S. 75 und S. 78.

[13] *Zivier,* Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (137 Fn. 1); vgl. dazu ablehnend *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2299).

[14] So *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2299).

[15] Zum Ganzen *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 11.

[16] Damit verbunden ist ein Verfassungsauftrag zur Errichtung und Erhaltung der Deutschen Bundesbank, BVerfGE 142, 123 (232) – OMT-Urteil; *Häde,* in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, Bd. 17, Art. 88 Rn. 98 ff.; *Stern,* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 472 ff.

[17] *Häde,* in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, Bd. 17, Art. 88 Rn. 121 ff.; vgl. auch *Heun,* in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 88 Rn. 25; *Remmert,* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 88 Rn. 6 f.; *Siekmann,* in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 88 Rn. 20. Ebenfalls zurückhaltend schon nach alter Rechtslage *Suhr,* Die Geldordnung aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Starbatty (Hrsg.), Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft, S. 91 (102 f.).

[18] *Remmert,* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 88 Rn. 6 f.

[19] Verordnung (EG) 974/98 des Rates über die Einführung des Euro vom 3. Mai 1998, ABl. 1998 L 139/1 ff., zuletzt geändert durch ÄndVO (EU) 827/2014 des Rates vom 23. Juli 2014, ABl. 2014 L 228/3.

[20] Für eine sekundärrechtliche Ausgabepflicht *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM

2. Funktionieren der Zahlungssysteme

Eine Pflicht zur Aufrechterhaltung der Bargeldausgabe könnte sich jedoch aus der Zusammenschau dieser Normen mit der Aufgabe des Europäischen Systems der Zentralbanken nach Art. 127 Abs. 2 Spiegelstrich 4 AEUV, das Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern, ergeben. Dies umfasst nicht nur Koordinierungs- und Überwachungsaufgaben,[22] etwa in Bezug auf den bargeldlosen Zahlungsverkehr, sondern auch die marktadäquate Bereitstellung von Bargeld, nach der heutigen Zahlungspraxis[23] also besonders die Bereitstellung von Bargeld für kleinere und mittlere Transaktionen.[24] Funktionierende Abwicklungsmechanismen sind hier Voraussetzung für eine wachsende, arbeitsteilige Wirtschaft.[25] Der Förderungsauftrag liegt nach dem Grundsatz der Dezentralität maßgeblich auch bei den nationalen Zentralbanken.[26] Entsprechend nimmt die Deutsche Bundesbank einen Versorgungsauftrag unter anderem als Folge des staatlichen Bargeldausgabemonopols an.[27] Ein genereller Auftrag zur Bereitstellung von Zahlungsmitteln und der Abwicklung von Zahlungen folgt für die Deutsche Bundesbank auch aus ihrer Einrichtung als Währungsbank nach Art. 88 S. 1 GG.[28] Diese Aussage schließt jedoch nicht zwingend die Pflicht zur Bereitstellung von Bargeld ein, soweit der Zahlungsverkehr auf anderem Wege abgewickelt wird.[29]

Gegen eine bedarfsabhängige Bereitstellungpflicht für Bargeld aus dem Unionsrecht wird eingewandt, dass der Normtext nur eine Förderpflicht, keine spezifische Bereitstellungspflicht für Bargeld vorsehe und Bargeld für die

---

2015, 2297 (2300); *Wutscher,* in: Schwarze/U. Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 128 AEUV Rn. 1. A.A. *Herresthal,* in: K. Schmidt (Hrsg.), MüKo HGB, Bd. 6, A. Das Giroverhältnis Rn. 44.

[21] Dazu *Omlor,* Blockchain-basierte Zahlungsmittel, ZRP 2018, 85 (86).

[22] So aber *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2299).

[23] Dazu unten im zweiten Kapitel bei der näheren Untersuchung der Barzahlung.

[24] Vgl. *Freimuth,* in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 128 AEUV Rn. 30; *Wissenschaftlicher Beirat BMWi,* Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, S. 7. Vgl. auch *Assenmacher/Krogstrup,* Monetary Policy with Negative Interest Rates: Decoupling Cash from Electronic Money, IMF Working Paper 18/191, S. 7.

[25] *Thiele,* Bargeld in Deutschland weiterhin unverzichtbar, ifo Schnelldienst 13/2015, 3 (4).

[26] *Waldhoff,* in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 127 AEUV Rn. 60.

[27] *Wissenschaftlicher Beirat BMWi,* Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, S. 7; vgl. auch *Deutsche Bundesbank,* Geschäftsbericht 2015, S. 26.

[28] BVerwGE 41, 334 (349); dazu *Siekmann,* in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 88 Rn. 16.

[29] Die Frage nach der Auslegung des nationalen Verfassungsrechts wird angesichts der umfassenden unionsrechtlichen Vorgaben ohnehin in den Hintergrund treten.

Abwicklung des Zahlungsverkehrs zudem nicht zwingend erforderlich sei.[30] Jedenfalls letzterem Aspekt widerspricht aktuell noch der Bargeldbedarf in der Praxis besonders im Kleinbetragssegment, selbst wenn das Recht die Buchgeldzahlung in den meisten Fällen ermöglicht[31]. Sollten sich (innovative) bargeldlose Bezahlverfahren in Zukunft noch besser als Bargeldersatz eignen als bisher,[32] kann sich diese Bewertung ändern.

3. Gesetzliches Zahlungsmittel

Einen weiteren Ansatz für eine Pflicht zur Bargeldausgabe bietet Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV, der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel festlegt. Für Münzen bestehen sekundärrechtliche Regelungen in Art. 11 Euro-EinführungsVO II.[33] Bargeldbeschränkungen könnten damit in Konflikt stehen. Am augenscheinlichsten ist dies im Falle eines dualen Währungssystems, dessen Funktionieren maßgeblich davon abhängt, dass Buchgeld als Recheneinheit akzeptiert und verwendet wird, also beispielsweise Preise, Arbeitslöhne, Steuern und dergleichen in Buchgeld und nicht in Bargeld ausgedrückt werden.[34] Um die Verwendung des Buchgeldes als Recheneinheit und als in der Praxis maßgebliches Zahlungsmittel zu erreichen, wäre eine Aufhebung des gesetzlichen Annahmezwangs für Bargeld erforderlich.[35]

Auch bei den übrigen Bargeldbeschränkungen – insbesondere der vollständigen oder weitgehenden Bargeldabschaffung – stellen sich die Fragen, worauf die in Buchgeld verkörperte Forderung lauten soll, wenn nicht auf die Auszahlung von Bargeld,[36] und ob das Rechtssystem nicht wenigstens eine Möglichkeit vorsehen muss, Schulden sofort und mit befreiender Wirkung begleichen zu können, ohne dass die Wahl der Zahlungsmethode der Zu-

---

[30] *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2299 f.); vgl. auch *Herresthal,* in: K. Schmidt (Hrsg.), MüKo HGB, Bd. 6, A. Das Giroverhältnis Rn. 44.

[31] So das Argument bei *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2299 f.); vgl. dazu unten S. 101.

[32] Dazu im zweiten Kapitel bei der Untersuchung der einzelnen bargeldlosen Bezahlverfahren.

[33] Dazu und zu den Anknüpfungspunkten im nationalen Recht näher unten S. 98.

[34] *Assenmacher/Krogstrup,* Monetary Policy with Negative Interest Rates: Decoupling Cash from Electronic Money, IMF Working Paper 18/191, S. 16 f.; *Buiter,* Negative Nominal Interest Rates: Three Ways to Overcome the Zero Lower Bound, NBER Working Paper 15118, S. 28 f.; ausführlich zu möglichen Folgen für das zweistufige Bankensystem *M. Krüger/Seitz,* The Blessings of Cash, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), War on Cash: Is there a Future for Cash?, S. 743 (757 ff.).

[35] *Agarwal/Kimball,* Breaking Through the Zero Lower Bound, IMF Working Paper 15/224, S. 28 f.

[36] *Hellwig,* Bargeld, Giralgeld, Vollgeld, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, S. 95 (121).

stimmung des Gläubigers[37] bedarf.[38] Wird das Bargeld durch Beschränkungen zurückgedrängt, müsste Buchgeld diese Funktion übernehmen. Buchgeld weist jedoch – verglichen mit Bargeld als Zentralbankgeld – wegen seiner Eigenschaft als Forderung gegen eine Geschäftsbank[39] und seiner fehlenden Qualifizierung als gesetzliches Zahlungsmittel generell ein höheres Liquiditäts- und Kreditrisiko auf.[40] Gleichzeitig fällt beispielsweise ein Wechsel des Kreditinstituts schwer, wenn Bargeld als verbindende Bezugsgröße, auf die die Buchgeldforderungen lauten, wegfiele.[41] Deshalb wird teilweise erwogen, neues, elektronisches Zentralbankgeld zu schaffen, das direkte Einlagen der Nichtbanken bei der Zentralbank ermöglicht, und diesem den Status als gesetzliches Zahlungsmittel zuzuweisen.[42] Ein solcher Vorschlag beinhaltet die weitgehende Abkehr von dem heutigen System der Geldschöpfung im zweistufigen Bankensystem[43] mit verschiedenen Vor- und Nachteilen. Die tatsächlichen Auswirkungen eines solchen Schrittes, der zunächst einmal die Zentralisierung der Zahlungsabwicklung bei den Zentralbanken zur Folge hätte,[44] auf die Geldpolitik und die Realwirtschaft sind ebenso wie mögliche Implementationshindernisse schwer abschätzbar.[45] Dieselbe Unsicherheit besteht

---

[37] Wenn hier und im Folgenden das generische Maskulinum Verwendung findet, adressiert dies alle Geschlechter gleichermaßen. Auf eine weitere Umschreibung wird allein aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet.

[38] *Wissenschaftlicher Beirat BMWi,* Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, S. 10, verortet dieses Problem direkt im Geldschuldrecht.

[39] S. nur *Grundmann*, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg (Hrsg.), MüKo BGB, Bd. 2, § 245 Rn. 6; *K. Schmidt,* in: Staudinger, BGB, 13. Bearbeitung 1997, Vor §§ 244 ff. Rn. A28.

[40] *Assenmacher/Krogstrup,* Monetary Policy with Negative Interest Rates: Decoupling Cash from Electronic Money, IMF Working Paper 18/191, S. 17; *Deutsche Bundesbank,* Geschäftsbericht 2015, S. 36; *Freimuth,* in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 128 AEUV Rn. 13; *Letzgus,* Mobile Payment und Bargeld – Ergänzung oder Verdrängung, in: Hierl (Hrsg.), Mobile Payment, S. 67 (73); *Sveriges Riksbank,* The Riksbank's e-krona Project, S. 11 f., abrufbar unter https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2018/the-riksbanks-e-krona-project-report-2.pdf [15.06.2020].

[41] *Hellwig,* Bargeld, Giralgeld, Vollgeld, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, S. 95 (121 f.).

[42] Vgl. dazu etwa die Überlegungen der Schwedischen Reichsbank zu einer e-krona, *Sveriges Riksbank,* The Riksbank's e-krona Project, abrufbar unter https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2018/the-riksbanks-e-krona-project-report-2.pdf [15.06.2020]. Vgl. zur Situation in der Schweiz *Zellweger-Gutknecht,* Negativzins: Vergütung für die Übernahme des Geldwertrisikos durch den Kapitalnehmer, ZfpW 2015, 350 (361).

[43] Dazu unten im zweiten Kapitel.

[44] *Wissenschaftlicher Beirat BMWi,* Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, S. 11.

[45] Dazu m.w.N. *Assenmacher/Krogstrup,* Monetary Policy with Negative Interest Rates: Decoupling Cash from Electronic Money, IMF Working Paper 18/191, S. 16 ff.; *Grym,*

jedoch auch hinsichtlich einer weitgehenden Bargeldabschaffung ohne Kompensation durch ein anderes gesetzliches Zahlungsmittel.

Abseits dieser faktischen Unsicherheiten wäre eine Modifikation des aktuellen gesetzlichen Zahlungsmittels rechtlich nicht möglich, wenn das geltende Primärrecht Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel voraussetzte.[46] Banknoten werden direkt durch das Primärrecht als gesetzliches Zahlungsmittel qualifiziert (Art. 128 Abs. 1 S. 3 AEUV). Auch die entsprechende sekundärrechtliche Regelung für Münzen knüpft über Art. 128 Abs. 2 S. 1 HS 2 AEUV eng an das Primärrecht an.[47] Für eine sekundärrechtliche Anerkennung anderer, neuer Geldformen als gesetzliches Zahlungsmittel, die anders als Banknoten und Münzen noch nicht einmal als einfache Zahlungsmittel im Sekundärrecht genannt sind, besteht nach einer Ansicht daneben kein Raum mehr.[48] Verwiesen wird auch auf die traditionelle Funktion des Bargeldes als gesetzliches Zahlungsmittel in den Mitgliedstaaten und die Einordnung seiner Kontrolle als charakteristische Aufgabe der Zentralbanken und damit auch der Europäischen Zentralbank.[49] Allerdings ist eine solche Beschränkung auf Bargeld (oder gar ausschließlich Banknoten) als einziges gesetzliches Zahlungsmittel jedenfalls dem Wortlaut von Art. 128 AEUV nicht zu entnehmen.[50] In die rechtliche Betrachtung einfließen müssen zudem auch dogmatische Weiterentwicklungen, die sich in den einzelnen Rechtsgebieten hinsichtlich der rechtspraktischen Anschlussfragen der Festlegung eines gesetzlichen Zahlungsmittels ergeben. Paradigmatisch für eine solche Weiterentwicklung steht

---

The Great Illusion of Digital Currencies, BoF Econ. Rev. 1/2018, 1 (12 f.); *Khiaonarong/Humphrey,* Cash Use Across Countries and the Demand for Central Bank Digital Currency, IMF Working Paper 19/46, S. 24 ff.; *Mai,* Warum sollten wir Krypto-Euros nutzen? Digitales Bargeld von der Notenbank – die Sicht der Nutzer, Deutsche Bank Research 8. März 2018; *Niepelt,* Zentralbankeinlagen für alle – ein neues monetäres Regime?, ifo Schnelldienst 13/2015, 6 (7 f.); *Sveriges Riksbank,* The Riksbank's e-krona Project, S. 25 ff., abrufbar unter https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/e-krona/2018/the-riksbanks-e-krona-project-report-2.pdf [15.06.2020].

[46] *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 11.

[47] *Papapaschalis,* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Begr./Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 128 AEUV Rn. 44.

[48] Insbesondere könne eine solche Maßnahme nicht auf Grundlage des Art. 133 AEUV getroffen werden, *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 18; so im Ergebnis wohl auch *Hennies,* Bargeld als elementarer Bestandteil einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, 24 Estonian Disc. on Econ. Pol. 1/2016, 1 (6).

[49] *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 18 f.

[50] *Freimuth,* in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 128 AEUV Rn. 77; *Zellweger-Gutknecht,* Negativzins: Vergütung für die Übernahme des Geldwertrisikos durch den Kapitalnehmer, ZfpW 2015, 350 (362).

das Geldschuldrecht. Die privatrechtliche Erfüllungswirkung ist nicht mehr auf den klassischen Fall der Barzahlung[51] beschränkt, sondern kann – nach entsprechender privatautonomer Parteivereinbarung – auch durch eine Buchgeldzahlung eintreten.[52] Nach Treu und Glauben ist einem Schuldner die Annahme höherer Beträge sogar ausschließlich in Buchgeld zuzumuten.[53] Auch im Übrigen zeigt das Recht – ungeachtet der Festlegung eines gesetzlichen Zahlungsmittels, jedoch in Übereinstimmung mit der tatsächlichen Entwicklung – an verschiedenen Stellen eine deutliche Öffnung gegenüber dem Buchgeld.[54] In der Rechtspraxis scheint das höhere Liquiditäts- und Kreditrisiko von Buchgeld jedenfalls aktuell kein entscheidender Faktor zu sein.[55] Im Ergebnis ist deshalb Zurückhaltung geboten, wenn allein aus der Festlegung von Banknoten und Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel eine Verpflichtung zur Ausgabe oder Genehmigung der Ausgabe von Bargeld geschlussfolgert werden soll.[56]

Für den Sonderfall der Barzahlungsobergrenzen wird darüber hinaus teilweise auf Erwägungsgrund 19 der Euro-EinführungsVO II zurückgegriffen, wonach

„[v]on den Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung eingeführte Begrenzungen für Zahlungen in Banknoten und Münzen […] mit der den Euro-Banknoten und Euro-Münzen zukommenden Eigenschaft eines gesetzlichen Zahlungsmittels nicht unvereinbar [sind], sofern andere rechtliche Mittel für die Begleichung von Geldschulden bestehen."

Unter den genannten Voraussetzungen[57] seien demnach Barzahlungsobergrenzen mit den Regelungen über die Festlegungen eines gesetzlichen Zahlungsmittels vereinbar.[58] Dieser Ansicht kann zwar nicht schon mit dem Ar-

---

[51] S. nur BGHZ 98, 24 (29).

[52] Vgl. *Grundmann*, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg (Hrsg.), MüKo BGB, Bd. 2, § 245 Rn. 111; *Omlor,* in: Staudinger (Begr.), BGB, Vor §§ 244–248 Rn. B81. Dazu näher unten im zweiten Kapitel bei der rechtlichen Einordnung der Barzahlung.

[53] *H. J. Hahn/Häde,* Währungsrecht, S. 24 m.w.N.

[54] Dazu ausführlich unten S. 117.

[55] Was sich hieraus insgesamt für die Festlegung eines gesetzlichen Zahlungsmittels ergibt, bedarf der näheren Diskussion, dazu unten im zweiten Kapitel bei der Darstellung des gesetzlichen Zahlungsmittels.

[56] So aber – jedenfalls für Banknoten – *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 19.

[57] Zusätzlich sei die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme erforderlich, European Central Bank Opinion CON/2014/37 of the European Central Bank on the limitation of cash payments and receipts of 22 May 2014, S. 3; European Central Bank Opinion CON/2014/4 of the European Central Bank on the limitation of cash payments and receipts of 17 January 2014, S. 2.

[58] Vgl. etwa European Central Bank Opinion CON/2014/37 of the European Central Bank on the limitation of cash payments of 22 May 2014, S. 2 f.; European Central Bank

gument entgegengetreten werden, die teilweise Aufhebung der Erfüllungswirkung einer Barzahlung widerspreche den grundsätzlichen Merkmalen eines gesetzlichen Zahlungsmittels, die auch mit der Staatlichen Theorie des Geldes[59] übereinstimmten[60]. Dieses Argument überschätzt wiederum die Bedeutung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel – besonders in der hier aufgerufenen Fragestellung der Erfüllungswirkung einer Zahlung. Zudem liegt dem Argument eine stark schematisch geprägte Annahme mit Betonung der rechtlichen Dimension des Geldes zugrunde, die die (ökonomische) Realität der Zahlungen bei hohen Beträgen nicht genügend berücksichtigt. Allerdings ist die Relevanz des Erwägungsgrundes für die gegenständliche Frage sehr wohl mit Hinweis auf dessen fehlende Rechtsverbindlichkeit[61] und damit untergeordnete Stellung im Vergleich zum Normtext und besonders zu den primärrechtlichen Regelungen in Zweifel zu ziehen.[62] Auch für Barzahlungsobergrenzen lässt sich somit allein aus den Vorschriften über das gesetzliche Zahlungsmittel keine endgültige Aussage ableiten.

4. Wirksame Ausführung der Geldpolitik und Verpflichtung auf Preisstabilität

Weiterhin könnte sich eine objektiv-rechtliche Pflicht zur Bargeldausgabe aus deren Notwendigkeit für eine wirksame Ausführung der Geldpolitik ergeben,[63] die in Art. 127 Abs. 2 Spiegelstrich 1 AEUV als Aufgabe des Europäischen Systems der Zentralbanken verankert ist[64]. Allerdings spielt Bargeld in der Geldpolitik – wie das zweite Kapitel zeigen wird – nur eine untergeordnete Rolle. Von größerer Bedeutung sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Zentralbanken über die Gesamtheit der geldpolitischen Instrumente.[65] Zu einem anderen Ergebnis könnte man allenfalls kommen, wenn man die be-

---

Opinion CON/2014/4 of the European Central Bank on the limitation of cash payments and receipts of 17 January 2014, S. 2.

[59] Nach *Georg Friedrich Knapp,* s. *Knapp,* Staatliche Theorie des Geldes; dazu unten im zweiten Kapitel.

[60] So aber *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 20 f.

[61] S. nur EuGH, C-345/13, ECLI:EU:C:2014:2013, Rn. 31 – Karen Millen Fashions; EuGH, C-205/82, ECLI:EU:C:2005:716, Rn. 32 – Deutsche Milchkontor; EuGH, C-162/97, ECLI:EU:C:1998:554, Rn. 54 – Nilsson u. a.

[62] Vgl. *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 21; *Verbeck,* Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, S. 259 f.

[63] So etwa *Gaitanides,* Das Recht der Europäischen Zentralbank, S. 97; *Gaitanides/Hettinger,* Geld- und Währungsrecht, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 31 Rn. 41, jedoch auch mit Verweis auf die Zahlungsmodalitäten und damit den Zahlungsverkehr.

[64] Dazu nochmals unten im zweiten Kapitel.

[65] Dazu nochmals unten S. 72.

sondere integrierende Wirkung des Euro-Bargeldes als Schlüsselelement für die gemeinsame Geldpolitik in den Vordergrund rückt.[66]

Als letzter Anknüpfungspunkt für eine objektiv-rechtliche Pflicht zur Bargeldausgabe kommt die Verpflichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität in Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV in Betracht. Im nationalen Recht ist die Übertragung der Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Bundesbank auf die unionale Ebene an ebendiese Verpflichtung geknüpft, Art. 88 S. 2 GG. Darüber hinaus schreibt Art. 88 S. 1 GG die Errichtung der Deutschen Bundesbank als Währungsbank fest, was auch den Verfassungsauftrag der Währungssicherung und damit des Hinwirkens auf die Stabilität der Währung enthält.[67] Schließlich ist Preisstabilität auch Teil des von Art. 109 Abs. 2 GG als Staatsziel normierten gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes (vgl. auch § 1 S. 2 StabG).[68] Sowohl nationales als auch Unionsrecht verankern damit objektiv-rechtlich die Erhaltung des Geldwertes in einem gewissen Umfang (die Europäische Zentralbank strebt – in Einklang mit dem Primärrecht – eine Preissteigerung unter, aber nahe 2 % im Vergleich zum Vorjahr an).[69] Dies könnte nicht nur eine Verpflichtung zur Vermeidung von Geldentwertung durch übermäßige Inflation, sondern auch durch gezielt verursachte Negativzinsen enthalten. Ein Herabsetzen der effektiven Zinsuntergrenze und damit die Erweiterung des Handlungsspielraumes der Zentralbanken um signifikante Negativzinsen sind jedoch explizite Ziele von Bargeldbeschränkungen. An dieser Stelle stellt sich zum einen die Frage, ob Geldentwertung durch Inflation und durch Negativzinsen gleichzustellen[70] oder substanziell anders zu behandeln sind. Zum anderen stellt sich die Frage nach einer Begrenzung des Ausmaßes von Negativzinsen.

---

[66] *Siekmann,* Restricting the Use of Cash in the European Monetary Union, IMFS Working Paper 108, S. 14 f. und 18.

[67] *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1717).

[68] *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1717); *Papier,* Eigentumsgarantie und Geldentwertung, AöR 98 (1973), 528 (548). Zu weiteren potentiellen Anknüpfungspunkten im nationalen Recht *K. Schmidt,* Die Rechtspflicht des Staates zur Stabilitätspolitik und der privatrechtliche Nominalismus, in: Wilke (Hrsg.), Festschrift zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, S. 665 (671 ff.).

[69] Näher unten S. 107.

[70] Vgl. zu dieser Ansicht aus ökonomischer Sicht unten S. 400. In diese Richtung aus juristischer Sicht wohl *Depenheuer/Froese,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rn. 161.

II. Verhältnis objektiv-rechtlicher und subjektiv-rechtlicher Dimensionen des Bargeldes

Unabhängig von dem Ergebnis zu den besprochenen Anknüpfungspunkten folgt aus diesen objektiv-rechtlichen Bestimmungen jedenfalls kein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf Versorgung mit Bargeld.[71] Dies spiegelt auch die grundsätzliche Zuordnung des Währungsrechts zum Staatsorganisationsrecht als individualrechtsfernen Bereich staatlichen Rechts wider[72]. Eine objektiv-rechtliche Betrachtung kann die Frage nach rechtlichen Grenzen für Bargeldbeschränkungen jedoch nicht umfassend lösen. Wie eingangs angedeutet ist Bargeld nicht nur ein objektiv-rechtlich fundiertes Phänomen, sondern trägt auch die Ermöglichungsfunktion hinsichtlich der grundrechtlich garantierten Freiheitsbetätigung des Individuums – nicht nur im wirtschaftlichen Bereich – in sich.[73] Zentral für die Bestimmung primär- und verfassungsrechtlicher Grenzen für Bargeldbeschränkungen sind deshalb die Verbindungslinien zu den Rechten Einzelner, insbesondere im grundrechtlichen Bereich:[74] „Die auf Geld aufbauende Freiheit" erfährt eine „Bedrohung durch den Staat, der zugleich Garant der von ihm geschaffenen Geldordnung ist."[75]

III. Grundrechte und Grundfreiheiten

Deshalb gilt es, das Bargeld und eine mögliche Beschränkung aus Sicht der subjektiven Rechte – insbesondere der Grundrechte – einzuordnen.

1. Privatheit

In besonderem Maße betreffen Bargeldbeschränkungen – wie bereits einführend angedeutet – die Privatheit in ihren verschiedenen grundrechtlich ge-

---

[71] Vgl. nur *Freimuth,* in: Siekmann (Hrsg.), EWU, Art. 128 AEUV Rn. 30; *Gaitanides,* Das Recht der Europäischen Zentralbank, S. 97; *Gaitanides/Hettinger,* Geld- und Währungsrecht, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 31 Rn. 41; *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2299).

[72] Vgl. zu letzterem Aspekt *Di Fabio,* Herrschaft und Gesellschaft, S. 213.

[73] S. nur BVerfGE 97, 350 (371) – Euro; *Chr. Herrmann,* Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, S. 267 ff.; *Ohler,* Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (324); *Suhr,* Die Geldordnung aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Starbatty (Hrsg.), Geldordnung und Geldpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft, S. 91 (104 ff.); *Vogel,* Der Finanz- und Steuerstaat, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 30 Rn. 11 ff. und 18.

[74] Vgl. *Di Fabio,* Herrschaft und Gesellschaft, S. 212 ff.; vgl. auch *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2300), der von einer möglichen „grundrechtlichen Aufladung von Art. 128 AEUV" spricht.

[75] *Ohler,* Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (324).

schützten Ausprägungen.[76] Das zweite Kapitel dieser Untersuchung wird zeigen, dass allein die Barzahlung ein Bezahlen unter Wahrung relativer Anonymität ermöglicht. Grundrechtlichen Schutz erfährt die Privatheit unter anderem in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 7 i.V.m. Art. 8 GRCh sowie Art. 8 EMRK (näher im dritten Kapitel). Ist der Privatheitsträger durch eine Bargeldbeschränkung zu einem Ausweichen auf bargeldlose Bezahlverfahren unter Preisgabe von Zahlungsdaten gezwungen, ergeben sich hieraus umfangreiche Möglichkeiten, Rückschlüsse auf seine Persönlichkeit zu ziehen (näher im vierten Kapitel). Diese Problematik in Hinblick auf die Privatheit ist Gegenstand der weiteren Untersuchung.[77]

2. Eigentum

a) Haben und Verfügen

Neben der Privatheit betreffen Bargeldbeschränkungen auch die grundrechtliche Garantie des Eigentums.[78] Grundrechtlichen Schutz erfährt zunächst das Sacheigentum an Münzen und Banknoten, unionsrechtlich in Art. 17 GRCh,

---

[76] S. nur *Issing,* Keine Zukunft für das Bargeld?, WPg 2015, I (I); *Rogoff,* Costs and Benefits to Phasing out Paper Currency, 29 NBER Macroecon. Ann. (2015), 445 (452 f.); *Rogoff,* The Curse of Cash, S. 100 f.; *Rösl/Seitz,* Warum Bargeld *nicht* abgeschafft werden sollte – Effizienz-, Praktikabilitäts- und Implementierungsaspekte, Wirtschaftsdienst 2015, 525 (527); *Wissenschaftlicher Beirat BMWi,* Zur Diskussion um Bargeld und die Null-Zins-Politik der Zentralbank, S. 12. Zur generellen Betroffenheit der Privatheit etwa *Bartone,* Abschaffung des Bargelds? Eine Problemskizze, jM 2016, 285 (287); *Di Fabio,* Herrschaft und Gesellschaft, S. 214; *Häde,* Die Zahlung mit Kredit- und Scheckkarten, ZBB 1994, 33 (43 f.); *Halver,* Bargeldlosigkeit – die vorgeschobenen und tatsächlichen Gründe, ifo Schnelldienst 13/2015, 12 (12 f.); *Kireyev,* The Macroeconomics of De-Cashing, IMF Working Paper 17/71, S. 9; *Kowalski,* Bargeld – Fluch der oder Flucht vor der Geldpolitik?, ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 68 (2018), 397 (401 f.); *M. Krüger/Seitz,* Bargeldlos oder bar jeglichen Verstands? Was die Abschaffung des Bargeldes bringt oder eben nicht, ifo Schnelldienst 13/2015, 9 (10); *Papier,* Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen – verfassungsrechtlich zulässig?, ZfgK 2016, 686 (687 f.); *Rieger,* Einführung einer Obergrenze für Bargeldtransaktionen – Rechtliche Grenzen und die Perspektive der Praxis, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, S. 47 (50 f.); *Zivier,* Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (139).

[77] Dort auch eingehend zur a.A., etwa bei *Hirdina,* Die gesetzliche Einschränkung von Bargeldzahlungen und die Abschaffung von Bargeld auf dem rechtlichen Prüfstand, Weidener Diskussionspapiere Nr. 57, S. 11 f.; außer Betracht bleibt für die Untersuchung, ob auch juristischen Personen ein grundrechtlicher Privatheitsschutz in Zusammenhang mit Zahlungsdaten zukommt, vgl. dazu *Pfisterer,* „Finanzprivatsphäre" in Europa, EuR 2016, 553 (564 ff.).

[78] *Papier,* Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen – verfassungsrechtlich zulässig?, ZfgK 2016, 686 (686 f.); *Zivier,* Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (138).

auf Ebene der EMRK in Art. 1 ZP 1 EMRK[79] und im nationalen Recht in Art. 14 GG[80]. Daneben umfasst der grundrechtliche Eigentumsschutz auch sonstige vermögenswerte Rechtspositionen, die einem Rechtsträger privatnützig zugeordnet sind.[81] Dazu zählt auch das Buchgeld als Forderung.[82] Konkret beinhaltet der grundgesetzliche Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts „die Freiheiten des ‚Habens' und ‚Verfügens'", also „die im Geld vermittelte Verfügungsmacht."[83] Auch Art. 17 GRCh schützt ausdrücklich nicht nur das „Besitzen" und damit den Bestand des Eigentums, sondern auch das „Nutzen" und „Verfügen".[84] Die beiden Teilaspekte sind somit zum einen der Bestandsschutz der dem Eigentümer individuell zugeordneten Eigentumsposition, hier des Bar- oder Buchgeldes, etwa gegen Entzug oder sonstige Beeinträchtigung,[85] zum anderen die Nutzung des Geldes und damit auch des Bargeldes in seiner ökonomischen Funktion, etwa zur Wertaufbewahrung oder als Zahlungs- und Tauschmittel.[86] Auch das Bundesverfassungsgericht betont die freie Austauschbarkeit von Sachgütern und Geld als Funktionsgrundlage des Art. 14 GG.[87] Der grundrechtliche Eigentumsschutz hat demnach die Aufgabe, „dem Träger des Grundrechts einen Freiraum im vermö-

---

[79] *Omlor,* Abschied vom Bargeld? – Überlegungen aus geldgeschichtlicher, währungs- und geldprivatrechtlicher Perspektive –, WM 2015, 2297 (2300); Art. 345 AEUV betrifft hingegen nur die Kompetenzen, *Manger-Nestler/Gramlich,* „Nur Bares ist Wahres"? – Zur Reichweite des Rechts auf Barzahlung im Kontext währungsrechtlicher Regelungen – Teil II, WM 2019, 1997 (2001 f.).

[80] Statt aller *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 298.

[81] Für das nationale Recht exemplarisch BVerfGE 69, 272 (300) – Krankenversicherung Rentner.

[82] Für das nationale Recht *Depenheuer/Froese,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rn. 160; *P. Kirchhof,* Das Geldeigentum, in: Isensee/Lecheler (Hrsg.), Freiheit und Eigentum, S. 635 (640); *Lepsius,* Geld als Schutzgut der Eigentumsgarantie, JZ 2002, 313 (315); *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 300.

[83] Für das nationale Recht *P. Kirchhof,* Das Geldeigentum, in: Isensee/Lecheler (Hrsg.), Freiheit und Eigentum, S. 635 (641); vgl. auch *Zivier,* Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (138).

[84] S. nur *Bernsdorff,* in: J. Meyer (Hrsg.), GRCh, Art. 17 Rn. 17; *Jarass,* Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 17 Rn. 15.

[85] Für das nationale Recht *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 301, unter Verweis auf BVerfGE 105, 17 (31) – Sozialpfandbriefe, sowie *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1719).

[86] Vgl. für das nationale Recht *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1719 f.); *Papier,* Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen – verfassungsrechtlich zulässig?, ZfgK 2016, 686 (686 f.); *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 301. Für das Unionsrecht vgl. zum Ganzen etwa EuGH, C-402/05 P u. C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, Rn. 356 ff. – Kadi I.

[87] BVerfGE 97, 350 (371) – Euro.

gensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen".[88]

Schon an dieser Stelle tritt die Kollision zwischen potentiellen Bargeldbeschränkungen und dem grundrechtlichen Eigentumsschutz zu Tage. Potentiell betroffen sind sowohl der Bestand des Eigentums an Banknoten und Münzen – etwa, wenn Bargeld dem Eigentümer tatsächlich entzogen würde – als auch deren Nutzung. Letzteres ist beispielsweise bei Barzahlungsobergrenzen der Fall, wenn die Möglichkeit, Bargeld gegen Güter oder Dienstleistungen einzutauschen, auf einen bestimmten Betrag pro Transaktion beschränkt ist. Je nach Ausgestaltung der Begrenzung, insbesondere der Höhe des auslösenden Betrages, verlöre Bargeld „eine ganz zentrale Nutzungsmöglichkeit."[89] Auch die Nutzung von Bargeld als Wertaufbewahrungsmittel ist von Bargeldbeschränkungen betroffen, wenn diese die Hortung des Bargeldes tatsächlich erschweren, etwa bei der Abschaffung von Banknoten hoher Denomination, oder auf andere Weise weniger attraktiv machen, etwa indem die spätere Nutzung als Tauschmittel in der eben beschriebenen Form erschwert wird.[90] Ob eine solche Beeinträchtigung des Bestandes oder der Nutzungsmöglichkeiten gerechtfertigt ist, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Insbesondere im nationalen Recht ist auch eine angemessene Entschädigung relevant, die regelmäßig ebenfalls in Geld zu erfolgen hat.[91] Soweit deshalb eine im Wortsinne gleichwertige Ausweichmöglichkeit auf Buchgeld besteht, ist eine Rechtfertigung durchaus denkbar.[92]

---

[88] BVerfGE 97, 350 (371) – Euro; vgl. bereits BVerfGE 50, 290 (339) – Mitbestimmung; 53, 257 (290) – Versorgungsausgleich I; 58, 300 (339) – Nassauskiesung. Vgl. dazu *P. Kirchhof,* Bankgeheimnis und Geldwäsche aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Hadding/Hopt/Schimansky (Hrsg.), Basel II: Folgen für Kreditinstitute und ihre Kunden, Bankgeheimnis und Bekämpfung von Geldwäsche, Bankrechtstag 2003, S. 79 (88 f.).

[89] *Papier,* Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen – verfassungsrechtlich zulässig?, ZfgK 2016, 686 (686 f., wörtliches Zitat auf S. 687); vgl. *König,* Bares bleibt Wahres, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik November 2016, S. 11; *Rieger,* Einführung einer Obergrenze für Bargeldtransaktionen – Rechtliche Grenzen und die Perspektive der Praxis, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, S. 47 (52); *Verbeck,* Einführung in die Bargeldökonomie der Bundesrepublik Deutschland, S. 262.

[90] Vgl. *Papier,* Gesetzliche Begrenzungen von Bargeldzahlungen – verfassungsrechtlich zulässig?, ZfgK 2016, 686 (686); *Rieger,* Einführung einer Obergrenze für Bargeldtransaktionen – Rechtliche Grenzen und die Perspektive der Praxis, in: Lempp/Pitz/Sickmann (Hrsg.), Die Zukunft des Bargelds, S. 47 (52); *Zivier,* Abschaffung des Bargelds?, RuP 2017, 137 (138), sieht den Zusammenhang nur über die gesteigerten Einwirkungsmöglichkeiten der Banken gegeben.

[91] *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1719 f.) m.w.N.

[92] *Di Fabio,* Bargeld und Bürgerfreiheit, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), 4. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank, S. 67 (73); *Di Fabio,* Bargeld und Bürgerfreiheit, ZfgK 2018, 392 (394); *Di Fabio,* Herrschaft und Gesellschaft, S. 213 f.; vgl. auch *Hirdina,*

b) Geldwert

Einen der „Grenzfälle des Eigentums" stellt die Frage nach dem grundrechtlichen Schutz des Geldwertes dar.[93] Bei der Nutzung von Fiat-Bargeld[94] kommt es für den Geldeigentümer nicht auf dessen Materialwert, sondern die enthaltene Vermögensmacht an. Noch viel mehr gilt dies für vollständig materialentbundenes Buchgeld.[95] Deshalb stellt sich die Frage, ob die grundrechtliche Eigentumsfreiheit dem Hoheitsträger die Pflicht auferlegt, „Vorkehrungen gegen den Wertverlust des Geldeigentums zu treffen", und/oder vor hoheitlichen Handlungen schützt, die einen solchen Wertverlust aktiv herbeiführen.[96] Ein subjektives Recht auf Erhalt des Geldwertes folgt nicht unmittelbar aus den besprochenen objektiv-rechtlichen Normen, die auf die Wahrung von Preisstabilität zielen, es bleibt nur ein Rückgriff auf Grundrechte.[97] Nach bisher verbreiteter Ansicht ist der Wert des Geldes dem grundrechtlichen Schutz jedoch nur begrenzt zugänglich. Im Grundsatz ist der Tauschwert nicht geschützt.[98] Dies deckt sich zum einen mit der Grundlinie des grundrechtlichen Eigentumsschutzes sowohl in Art. 14 GG[99] als auch in Art. 17

Die gesetzliche Einschränkung von Bargeldzahlungen und die Abschaffung von Bargeld auf dem rechtlichen Prüfstand, Weidener Diskussionspapiere Nr. 57, S. 8 f.

[93] *Di Fabio,* Grenzfälle des Eigentums, in: Durner/Peine/Shirvani (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa, S. 503 (503 und 508 ff.). Weitergehend zu der Frage des grundrechtlichen „Finanzeigentums", auch mit Bezug zum Geldwert, *M. W. Müller,* Finanzmarktstabilisierung und Anlegereigentum, S. 97 ff. (für das nationale Recht) sowie S. 189 ff. (für die europäischen Grundrechtsordnungen). Zu weiteren möglichen öffentlich-rechtlichen Anknüpfungspunkten für einen Schutz des Geldwertes *K. Schmidt,* Die Rechtspflicht des Staates zur Stabilitätspolitik und der privatrechtliche Nominalismus, in: Wilke (Hrsg.), Festschrift zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, S. 665 (671 ff.).

[94] Dazu näher unten im zweiten Kapitel.

[95] *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 301; vgl. *Waldhoff,* Verfassungsrechtliche Funktion und Schutz des Geldes unter dem Grundgesetz, in: Lingelbach (Hrsg.), Staatsfinanzen, Staatsverschuldung, Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, S. 335 (346).

[96] Für das nationale Recht *Ohler,* Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (324).

[97] Statt aller *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1718 f.).

[98] Für das nationale Recht BVerfGE 97, 350 (371) – Euro; *Depenheuer/Froese,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rn. 160; *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1718 ff.); *Lepsius,* Geld als Schutzgut der Eigentumsgarantie, JZ 2002, 313 (315); *Omlor,* Geldprivatrecht, S. 93 f., jeweils m.w.N.; *Weikart,* Geldwert und Eigentumsgarantie, S. 221 ff.

[99] *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1721) m.w.N.; dort auch zu der Ansicht, die eine allgemeine Ausnahme des Geldwertes aus diesem Grundsatz fordert.

GRCh[100] und Art. 1 ZP 1 EMRK[101], wonach nur konkrete Rechtspositionen, nicht aber deren Wert oder das Vermögen als solches geschützt sind. Speziell für das Geld ist zusätzlich zu beachten, dass

„der Geldwert in besonderer Weise gemeinschaftsbezogen und gemeinschaftsabhängig [ist]. Er bildet sich im Rahmen der staatlichen Währungshoheit und Finanzpolitik wesentlich auch durch das Verhalten der Grundrechtsberechtigten selbst, insbesondere über Preise, Löhne, Zinsen, wirtschaftliche Einschätzungen und Bewertungen."[102]

Diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichts spielt auf die begrenzte Einflussmöglichkeit des Hoheitsträgers auf die Entwicklung des Geldwertes und die dabei wirkenden, schwer nachzuvollziehenden Kausalitäten und Verursachungsbeiträge an.[103] Selbst bei Sacheigentum kann – so das Bundesverfassungsgericht – Art. 14 GG „nur die Verfügungsfreiheit des anbietenden Eigentümers, nicht aber die Bereitschaft des Nachfragers" und damit einen bestimmten Sachwert gewährleisten.[104] Dieser Ansatz berücksichtigt zudem, dass eine gewisse Änderung des Geldwertes den ökonomischen Regelfall darstellt und sogar gewollt ist.[105] Neben der individuellen Zuordnung des Geldeigentums umfasst der grundrechtliche Schutz somit zunächst nur die „institutionelle Grundlage" des Geldwesens.[106] Die notwendigen institutionel-

---

[100] *Jarass,* Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 17 Rn. 6; vgl. bereits EuGH, C-143/88 u. C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, Rn. 74 – Zuckerfabrik Süderdithmarschen. Zur EMRK vgl. *H.-J. Cremer,* Eigentumsschutz, in: Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, Bd. 2, Kap. 2 Rn. 36 und 86.

[101] Vgl. nur EGMR, 8695/79, ECLI:CE:ECHR:1987:1028JUD000869579, Rn. 38 – Inze; EGMR, 39794/98, ECLI:CE:ECHR:2002:0710DEC003979498, Rn. 69 – Gratzinger and Gratzingerova.

[102] BVerfGE 97, 350 (371) – Euro; ebenso zurückhaltend die Rechtsprechung des EGMR, vgl. etwa EGMR, 35221/97, ECLI:CE:ECHR:2000:0406DEC003522197 – O.N.; ECLI:CE:ECHR:2005:0712JUD006709901 – Solodyuk; dazu *Chr. Herrmann,* Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, S. 342 ff.; *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 299 und 302.

[103] *Lepsius,* Geld als Schutzgut der Eigentumsgarantie, JZ 2002, 313 (315); a.A. *Chr. Herrmann,* Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, S. 345 f.; vgl. schon *Waldhoff,* Verfassungsrechtliche Funktion und Schutz des Geldes unter dem Grundgesetz, in: Lingelbach (Hrsg.), Staatsfinanzen, Staatsverschuldung, Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, S. 335 (353).

[104] BVerfGE 97, 350 (371) – Euro.

[105] Dazu unten S. 107; s. auch *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1721 f.); dort auch zu den weiteren Problemen der Kausalität und Justitiabilität für den Fall einer grundrechtlichen Geldwertsicherung.

[106] Für das nationale Recht BVerfGE 97, 350 (371) – Euro. Zustimmend *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 302. Für das Unionsrecht ist Vergleichbares anzunehmen, vgl. *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1724).

len und materiellen Voraussetzungen des Geldwesens sind in der derzeitigen Ausformung der Währungsunion gegeben.[107]

Dennoch besteht vor allem in Extremsituationen, namentlich einer hoheitlich induzierten Inflation erheblichen Ausmaßes, ein Bedürfnis nach einem grundrechtlichen Schutz des Geldwertes.[108] Ohne rechtliche Regelungen zur Sicherung des Geldwertes (etwa im „Stabilitätsvorbehalt" des Art. 88 S. 2 GG oder unionsrechtlich in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV und Art. 127 Abs. 1 S. 1 AEUV) ist „das Geldeigentum in seiner Substanz ausgehöhlt. Das Geld ist nur noch eine leere Hülse ohne materiellen – existenzsichernden und freiheitsstützenden – Gehalt." Denn: „Kerninhalt des Geldeigentums ist die Gewährleistung zukünftiger Kaufkraft".[109] Das Bundesverfassungsgericht lässt für das nationale Recht eine Zuordnung zum Schutzbereich des Art. 14 GG ausdrücklich offen,[110] deutet jedoch eine verfassungsgerichtliche Überprüfungsmöglichkeit „in Fällen einer evidenten Minderung des Geldwerts" an[111]. Ob dies eine Relativierung der bisherigen Rechtsprechung darstellt,[112] muss angesichts der verhaltenen Formulierung („allenfalls"[113]) zurückhaltend bewertet werden. Es wird auf die Schwere der gegenständlichen Geldentwertung ankommen. Jedenfalls wenn die durch den Hoheitsträger induzierte Inflation Ausmaße annimmt, die eine Nutzung des Geldes zur Wertaufbewahrung und als Tauschmittel faktisch unmöglich machen (Hyperinflation), steht dem Einzelnen der grundrechtliche Schutz offen.[114] Diese Überlegungen sind

---

[107] BVerfGE 97, 350 (376) – Euro; dazu *Ohler,* Die hoheitlichen Grundlagen der Geldordnung, JZ 2008, 317 (324).

[108] *Chr. Herrmann,* Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, S. 345.

[109] Für das nationale Recht *P. Kirchhof,* Das Geldeigentum, in: Isensee/Lecheler (Hrsg.), Freiheit und Eigentum, S. 635 (655), der jedoch Zurückhaltung bei der Ableitung subjektiver Rechtspositionen aus dieser Schlussfolgerung anmahnt.

[110] BVerfGE 129, 124 (173) – EFS. Zur Rezeption und zu prozessualen Fragen m.w.N. *Di Fabio,* Grenzfälle des Eigentums, in: Durner/Peine/Shirvani (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa, S. 503 (509 f.).

[111] BVerfGE 131, 195 (236) – ESM.

[112] So *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 299.

[113] BVerfGE 131, 195 (236) – ESM.

[114] So auch *Häde,* Der verfassungsrechtliche Schutz des Geldwertes, WM 2008, 1717 (1720 ff.); *Papier/Shirvani,* in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 2, Art. 14 Rn. 303. Für eine weitergehende Eröffnung des Schutzbereiches *Chr. Herrmann,* Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, S. 345 ff.; vgl. bereits *K. Schmidt,* Die Rechtspflicht des Staates zur Stabilitätspolitik und der privatrechtliche Nominalismus, in: Wilke (Hrsg.), Festschrift zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, S. 665 (674 ff.); i.E. zustimmend, jedoch ohne subjektive Komponente *Waldhoff,* Verfassungsrechtliche Funktion und Schutz des Geldes unter dem Grundgesetz, in: Lingelbach (Hrsg.), Staatsfinanzen, Staatsverschuldung, Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, S. 335 (352 ff.).

auch auf die anderen beiden Grundrechtsordnungen übertragbar.[115]

Die Betrachtung von Bargeldbeschränkungen fügt der Diskussion um grundrechtlichen Geldwertschutz eine neue Facette hinzu. Es geht nicht mehr nur um Geldentwertung durch Inflation, sondern um Geldentwertung durch Negativzinsen, die durch Bargeldbeschränkungen ermöglicht werden sollen, um den Handlungsspielraum der Zentralbanken zu erweitern. Ob angesichts dieser Perspektive die restriktive Schutzbereichsauslegung aufrecht zu erhalten ist, ist fraglich. Im Fokus steht die Frage nach der materiellen Bewertung längerfristiger und flächendeckender Negativzinsen. Diese könnten entweder in der Sache mit Geldentwertung durch Inflation gleichgestellt werden[116] oder substanziell anders zu behandeln sein. In jedem Fall stellen moderate Negativzinsen zwar nicht den Extremfall nach den oben herausgearbeiteten Kriterien dar. Allerdings lässt sich die restriktive Auslegung des Schutzbereiches spätestens an dieser Stelle nicht mehr auf das Argument der begrenzten Einwirkungsmöglichkeit des Hoheitsträgers stützen,[117] da die Ermöglichung von Negativzinsen und die damit einhergehende Geldentwertung gerade das Ziel der Maßnahmen sind. Anders als in den durch das Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen (etwa zum Europäischen Stabilitätsmechanismus) besteht ein unmittelbarer und zudem absehbar finaler Zusammenhang zwischen der hoheitlichen Maßnahme und der Geldentwertung. Bargeldbeschränkungen, die auf die Ermöglichung signifikanter Negativzinsen zielen, betreffen somit den Schutzbereich der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie[118] und unter Übertragung dieser Überlegungen[119] auch der Eigentumsgrundrechte der Grundrechtecharta und des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK. Zugleich

---

[115] Vgl. zur grundsätzlichen Übertragbarkeit *Kämmerer,* Preisstabilität und Grundrechtsschutz, in: Sachs/Siekmann (Hrsg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat, S. 1419 (1432 f.).

[116] Vgl. zu dieser Ansicht aus ökonomischer Sicht unten bei und in Fußnote 160 des fünften Kapitels. In diese Richtung aus juristischer Sicht wohl *Depenheuer/Froese,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rn. 161.

[117] Dazu bereits *Chr. Herrmann,* Währungshoheit, Währungsverfassung und subjektive Rechte, S. 345. S. auch *Kämmerer,* Preisstabilität und Grundrechtsschutz, in: Sachs/Siekmann (Hrsg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat, S. 1419 (1430 f.): Selbst wenn eine „Unfähigkeit zur Ergebnissicherung" in Hinblick auf Preisstabilität besteht, ist der Staat dennoch zur aktiven negativen Einwirkung auf den Geldwert in der Lage.

[118] So nimmt i.E. auch *Di Fabio,* Herrschaft und Gesellschaft, S. 214, einen Eigentumseingriff an. Vgl. auch *Kowalski,* Bargeld – Fluch der oder Flucht vor der Geldpolitik?, ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 68 (2018), 397 (402): Bedeutung des grundrechtlichen Eigentumsschutzes „hinsichtlich der institutionellen Möglichkeit des Sparens." Zurückhaltend *Depenheuer/Froese,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Begr.), GG, Bd. 1, Art. 14 Rn. 161.

[119] Zur grundsätzlichen Übertragbarkeit *Kämmerer,* Preisstabilität und Grundrechtsschutz, in: Sachs/Siekmann (Hrsg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat, S. 1419 (1432 f.).