



### BARGELD – mehr als Scheine und Münzen



### Corona- und Bargeldkrise

# Geprägte Freiheit – Bargeld als soziale und rechtliche Institution

Von Olaf Kowalski

20



## OLAF KOWALSKI

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Geschäftsführer des Forschungskollegs normative Gesellschaftsgrundlagen (FnG) der Universität Bonn.

[www.forschungskolleg.eu](http://www.forschungskolleg.eu)

Er hat Rechtswissenschaft mit Schwerpunkten im Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht an den Universitäten Bonn und Florenz studiert. In seiner Dissertation befasst er sich mit grundrechtlichen Fragen, die sich in der Diskussion um eine Eingrenzung oder Abschaffung des Bargeldes stellen.

*Im Jahr 2016 erklangen bis dahin unerhörte politische Paukenschläge. Manch einer meinte gar – freilich noch vor der Novemberwahl Donald Trumps – den entscheidenden Monat hervorheben zu können: Mit dem Votum für den Brexit und dem wohlwollenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Outright Monetary Transactions der Europäischen Zentralbank vernahm Hans-Werner Sinn einen „Schwarzen Juni“ voller fataler Missklänge im europäischen Konzert. Werden diese nachhallen?*

→ Im Jahr 2020 mögen das tragische Versagen populistischen Corona-Krisenmanagements und eine so kritische wie selbstbewusste Karlsruher Entscheidung gegen das jüngste Luxemburger Placet für Staatsanleihenkäufe in manchen Ohren als Echo klingen. Seriöses historisches Urteilsvermögen reicht freilich allenfalls bis zum Status quo. Im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um die europäische Geldpolitik erörterte Sinn seinerzeit auch die Zukunft des Bargeldes, das er als nächste Bastion einer „entgrenzten“ Geldpolitik zum Opfer fallen sah. Das Bargeld stehe hier der Möglichkeit einer stärker konjunkturrelevanten Geldpolitik durch negative Zentralbankzinsen entgegen, da Kontoinhaber\*innen angesichts der Entwertung ihres Guthabens statt zu konsumieren oder zu investieren dieses auch schlicht in die sprichwörtliche Anlage unter dem Kopfkissen umwandeln könnten. Besteht daher angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie und der hitzigen Debatten um Euro- bzw. Corona-Bonds und eine Europäische Fiskalunion also auch aktueller Anlass zur Sorge um das Bargeld?

### Mit einem Bein im „Totenhaus“

Blickt man auf den damaligen Diskurs zurück, so zeichnen sich zwei Wegmarken ab. Im Februar 2016 verkündete die Europäische Zentralbank, die Ausgabe der 500-Euro-Banknote in absehbarer Zeit einzustellen, was mit Ablauf des Jahres 2018 durch die nationalen Zentralbanken – zuletzt durch die deutsche und

die österreichische Bundesbank – vollzogen wurde. Dabei dienen die Scheine aber weiterhin zur Wertaufbewahrung und als Zahlungsmittel. Im Mai 2016 spielte der damalige Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble öffentlich mit dem Gedanken, zur Eindämmung von Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine allgemeine Obergrenze für Bargeldzahlungen einzuziehen. Auch das Experiment eines Zusammenschlusses von Einzelhändlern im niederrheinischen Kleve, durch Rundungsregeln bei Verbraucherpreisen die Ein- und Zwei-Cent-Münzen praktisch aus dem Verkehr zu ziehen, sorgte in jenem Jahr für Aufsehen. Jedoch erntete sowohl dieses wie auch der Vorstoß des Ministers vernehmbaren Gegenwind. Zahlreiche Kritiker zogen unter dem Banner der „Geprägten Freiheit“ zur Verteidigung des Bargeldes ins Feld. Diesen Wert maß Fjodor M. Dostojewskij in seinen „Aufzeichnungen aus einem Totenhaus“ dem baren Geld zu, das – vor den Augen der Aufseher versteckt – beliebig und jederzeit in Nutzbares umgewandelt werden konnte, seine Verfügbarkeit vorausgesetzt. Das Geld erschien ihm so als Voraussetzung der Freiheit wie auch als letzte verbliebene Freiheit, die Gegner einer befürchteten Bargeldabschaffung nun durch die geschilderten Tendenzen im großen Stil gefährdet und eine bargeldlose Gesellschaft bereits mit einem Bein im „Totenhaus“ sehen.

Den meisten politischen und wissenschaftlichen Beobachtern, aber auch der alltäglichen Intuition nach stellen diese Szenarien vor allem





ein Problem für die persönliche Freiheit dar, dem durch die Berufung auf Aspekte des verfassungsrechtlich garantierten Persönlichkeitsschutzes begegnet werden soll. So warnte der Handelsblatt-Journalist Norbert Häring schon 2016 vor dem „Weg in die totale Kontrolle“, den bargeldlose und damit gläserne Bürger\*innen – freiwillig oder unfreiwillig – einschlagen. Die Digitalisierung und Privatisierung des Geldes durch Zahlungsdienstleister, Blockchain-Systeme und Plattform-Intermediäre werfen Fragen an die grundrechtlich gewährleistete informationelle Selbstbestimmung auf. Angesichts der wirtschaftlich notwendigen, allgegenwärtigen „Kommunikation“ mit dem Medium Geld (Niklas Luhmann) rühren diese schnell an sensible Bereiche etwa von Gesundheitsdaten oder solchen der Intimsphäre. Die Sorge, dass Daten sensibler Zahlungsvorgänge, die über das alltägliche Konsumverhalten bis hin zum Erwerb von Medizinprodukten informieren, in falsche Hände geraten, ist für alle nachvollziehbar. Sie entbehrt freilich nicht der Schizophrenie, wenn sie durch hoheitliche Maßnahmen geweckt wird, aber gleichzeitig die Datensammlungen digitaler Großkonzerne ausblendet, die beispielsweise die Zahlungssysteme von PayPal, Apple oder Google Pay und auch Facebooks Digitalwährungsplan „Libra“ unausweichlich bedeuten. Eine Schizophrenie, die aller-

dings aus Sicht der Freiheitsrechte gerade als deren privatautonomer Gebrauch zu verstehen ist und die es daher auszuhalten gilt. Es ist grundsätzlich jeder und jedem selbst überlassen, welche Daten sie preisgeben, solange diese gesetzeskonform erhoben, gespeichert und verarbeitet – und auf Verlangen auch gelöscht werden.

#### Systemfrage an das Bargeld

Manche Bargeldbefürworter\*innen erreichen bei der Abwehr digitaler Gefährdungen eine schrille Tonhöhe und verbinden medienwirksamen Alarmismus mit kulturkritischen Tiefenströmungen einer diffusen Digitalisierungsangst. Das verfassungsrechtlich bedenkliche Szenario lässt sich dagegen präziser fassen und der Kontext der Debatte um die Zukunft des Bargeldes ist dann weiter, als die lebensweltlichen und spätestens seit der diesjährigen Corona-Pandemie allzu vertrauten Vorgänge digitalen Bezahlers vermuten lassen. In der volkswirtschaftlichen, funktionalen Definition des Geldes ist Zahlung eben nur eine von dessen Funktionen, neben derjenigen der Recheneinheit und der Wertaufbewahrung. Gerade letztere bekommt einen spezifisch juristischen Gehalt, wenn man den Kontext um eine Geldpolitik negativer Zinsen und auch um aktuelle Diskussionen über staatliche Digitalwährungen – etwa den „Digitalen Euro“ – erweitert. Dass der Werkzeug-

kasten der Zentralbanken nach Ansicht einiger Geldpolitiker\*innen und Volkswirt\*innen angereichert werden soll, dokumentieren zahlreiche Arbeitspapiere etwa aus dem Internationalen Währungsfonds, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und auch aus der Europäischen Zentralbank. Nicht nur zur Stabilisierung der Währung, sondern auch zur allgemeinen konjunkturellen Unterstützung sind kreative und innovative Konzepte im Umlauf, die den Zugriff auf monetäre Abläufe der Wirtschaft verfeinern und vergrößern können. Daneben – Corona machte auch dies zuletzt handgreiflich – bestehen privatwirtschaftliche Interessen an einer weiteren Digitalisierung des Zahlungsverkehrs zur Steigerung nicht nur seiner hygienischen Sicherheit, sondern vor allem der Effizienz. Kryptowährungen mit ihrem Aufsehen erregenden Kurshoch im Sommer 2018 und das im Jahr 2019 kontrovers diskutierte Konzept „Libra“ von Facebook weisen einen Weg in eine vermeintlich inklusivere und bequemere Zukunft des Geldes, in der das Bargeld allenfalls noch als Glücksfund auf dem Pflaster eine Rolle spielen soll. Die Zentralbanken sehen sich hier in einem neuartigen Wettbewerb durch private „Währungen“ unter Druck gesetzt, dem sie mit hoheitlichen Alternativen zu hergebrachten physischen Scheinen und Münzen unter dem Stichwort des Digitalen Zentral-



Bild: stock.adobe.com/de, vectorpouch, 237592837

bankgeldes entgegenzutreten trachten. An das Bargeld wird somit in zahlreichen Kontexten von privater wie öffentlicher Hand die Systemfrage gerichtet.

Eine solche erweiterte und systemische Sicht auf die Probleme des Bargeldes lässt sich mit den Mitteln der soziologischen Systemtheorie Niklas Luhmanns und im Anschluss daran durch Elemente einer interdisziplinären Theorie der Institutionen genauer beschreiben. Institutionen werden in den philosophischen und soziologischen Disziplinen als normatives Ensemble sozialen Verhaltens definiert, das habituell verstetigt und auf bestimmte Begriffe gebracht werden kann. Sie prägen die Freiheit in einem spezifischen Sinne, indem sie Handlungsrahmen zur Verfügung stellen, die das Zusammenleben, die Kommunikation, den wirtschaftlichen Austausch vereinfachen, koordinieren, strukturieren und verlässlich machen. Sie gewähren Entlastung als „Hintergrund-erfüllung“ (Arnold Gehlen), Vertrauen und Zugänglichkeit zu komplexen, systemischen Leistungen, die der Einzelne nicht ohne Weiteres überblicken kann und es durch sie praktisch auch nicht muss, um trotzdem von ihren Leistungen zu profitieren. Sie eröffnen somit Freiheitsräume zur Befriedigung individueller wie kollektiver

Bedürfnisse (Helmut Schelsky). Auch das Geld erscheint daher in zahlreichen Theorien als Institution.

#### Eigentum als Institution

Der Gebrauch der Institutionenkategorie ist aber auch Verfassungsjuristen nicht fremd, sondern dort unter dem Begriff der Instituts- oder Einrichtungsgarantie aufgerufen. Er bezeichnet verfassungsrechtliche Gewährleistungen bestimmter Strukturen privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur, die gegenüber dem einfachen Gesetzgeber in ihrem Bestand gesichert werden. Das prominenteste Beispiel ist hier das Eigentum, das nach Artikel 14 Abs. 1 des Grundgesetzes in seinem Bestand gewährleistet und durch die Gesetzgebung näher bestimmt wird. Bestand meint hier nicht nur die konkrete Eigentumsposition. Es geht vielmehr um die Bedingungen der Möglichkeit zum Erwerb und zur Veräußerung eines grundsätzlichen Ensembles von Rechten an Sachen als Möglichkeitsraum – um Eigentum als Institution. Eine funktionale und institutionelle Analyse, wie sie für das Bargeld als Medium der Erfüllung sächlicher Bedürfnisse nahe liegt, muss dann auch nach dem normativen Inhalt der Geldfunktionen und nach ihrer Schutzwürdigkeit fragen.

Welche normativen Bedürfnisse erfüllt das Bargeld als Institution in diesem Sinne? Helmut Schelsky sah in jeder Institution mehrere Funktionen zu einer „Bedürfnissynthese“ gebündelt, wobei umgekehrt mehrere Institutionen auch zur Erfüllung ein und desselben Bedürfnisses Leistungen erbringen können. Es geht daher für die Frage nach der normativen Funktion einer sozialen Institution stets um funktionale Äquivalente (Luhmann). Die ökonomischen Geldfunktionen sind dabei nur ein, wenn auch der zentrale Teil des Funktionsbündels Bargeld. Zusammen mit anderen Elementen eines Geldsystems, zu dem unter anderem dessen Staatlichkeit gehört, erbringt das Bargeld auch grundrechtsspezifische Leistungen, denen damit normativer Wert zukommt und das Beurteilungsraster der Debatte damit ins Rechtspolitische verschiebt. Zwar ist es zu schlicht, ein „Grundrecht auf Bargeld“ oder auch ein „Grundrecht auf Sparzinsen“ zu verkünden. Aber es ist umgekehrt eine Tatsache, dass Eingriffe in die Gewährleistung des Bargeldes in der verfassungsrechtlichen und wirtschaftspolitischen Gesamtschau zugleich Eingriffe in Persönlichkeits- und Eigentumsrechte bedeuten können. So wird das Sinnsche Szenario einer Abschaffung des Bargeldes

bei gleichzeitig flächendeckender Festsetzung negativer Nominalzinsen die Eigentumsordnung des Grundgesetzes in kategorialer Weise berühren. Das Klein-, aber auch das institutionelle Sparen, das bereits jetzt in einem Niedrig- und Null-, was den realen Zinssatz angeht schon negativem Zinsumfeld leidet, würde so einer weiteren, wesentlichen Option beraubt werden. Ein solcher Eingriff in Gewährleistungen müsste daher angemessen in seinen strukturellen Auswirkungen gewürdigt werden, d. h. wirtschafts- und verfassungspolitisch.

### Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich

Für das Bundesverfassungsgericht ist das Geld tatsächlich und unter impliziter Berufung auf Dostojewskij „Geprägte Freiheit“ und gewährleistet einen „Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich“, in den nicht über Gebühr eingegriffen werden darf. Für das Bargeld bedeutet dies verfassungsrechtlich insbesondere, dass seine grundrechtlichen Funktionen garantiert und seine entsprechenden Leistungen im einfachen Recht gesichert werden müssen. Es ist nicht nur nach dem europäischen Recht (Artikel 128 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union) das einzige gesetzliche Zahlungsmittel und vereint damit allein in hoheitlich gewährleisteter Weise die wesentlichen Funktionen des Geldes – es ist Tauschmittel, Recheneinheit und Wertspeicher. Zudem ist es für die Verbraucher\*innen verfügbares Zentralbankgeld und damit, anders als weitgehend privat generiertes Buchgeld, ein Stück monetärer Sicherheit und in der Tat: Freiheit. Die Geldpolitik operiert mit diesem Bezug zur Bürgerin und zum Bürger gerade beim Bargeld nicht im rechtsfreien Raum, auch wenn das Währungsrecht relativ karg ausgestaltet ist. Der Blick auf die Geldfunktionen legt jedoch die dahinterstehenden grundrechtlichen Gewährleistungen frei, die das Bargeld im wahrsten Sinne des Wortes verkörpert und an denen sich funktionale Äquivalente und Surrogate messen lassen müssen.

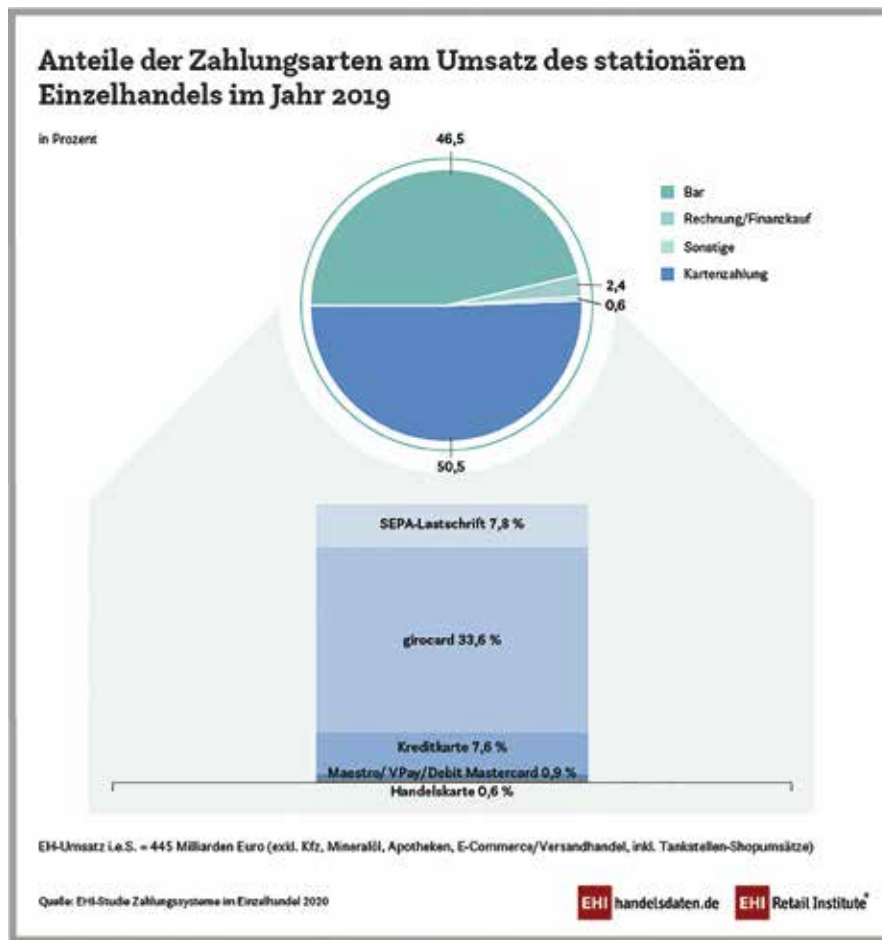


Bundesarchiv, Bild 183-R76014  
Foto: o. Ang. | 1948

„Zigarettenwährung“ in der Nachkriegszeit

Jeder Eingriff in das Bargeld wird einen funktionalen Ersatz finden oder hervorbringen, sei er staatlich oder privat, der als funktionales Äquivalent taugen kann oder nicht – das lehrt schon das prominente Beispiel der „Zigarettenwährung“ in der Nachkriegszeit (Günter Schmölders). In der Bewertung der Erfüllung auch der grundrechtlichen Funktionen kann sich jedoch der Staat nicht seiner Schutzpflicht entledigen. Ihn trifft eine infrastrukturelle Gewährleistungspflicht hinsichtlich eines effektiven, dabei aber freiheitlichen, pluralen und stabilen Geldsystems. Ob dieses nach dem heutigen Stand eine aktive Begrenzung oder Abschaffung des Bargeldes erfordert, erscheint mehr als

fraglich. Jedenfalls ist damit der Maßstab auch für ein digitales, staatlich gewährleistetes Geld benannt. Der im hiesigen Bargelddiskurs oftmals nach Schweden geworfene Blick würde zumindest in diesem Aspekt weiterhelfen: Die Position der Schwedischen Reichsbank, die geldpolitisch in einem Szenario deutlich geringeren Umlaufs und geringerer kultureller Affinität zum Bargeld bei gleichzeitig fortgeschrittener digitaler Bezahlvarianten operiert und schon früh Konzepte einer „E-Krona“ verfolgte, vertritt hier – wie die Deutsche Bundesbank – eine Position, die das Geldangebot grundsätzlich auf die Nachfrage abzustimmen versucht. Würden sich auch hierzulande die Nach-



frage, der Gebrauch und die Vielzahl an Bedürfnissen ändern, auf die das Bargeld spezifisch reagiert, wäre der wirtschafts- und verfassungspolitische Fall klarer und es ginge um die Benennung gesetzgeberischer Handlungsoptionen. Dafür braucht es normative Maßstäbe, die allen voran die Grundrechte liefern – mit der Charta der Grundrechte auch in der Europäischen Union. Dabei darf wiederum nicht übersehen werden, dass auch finanzstarke und diskursmächtige Akteure der Privatwirtschaft – von Banken und Kreditkartenfirmen über FinTechs und den großen Unternehmen der Digitalwirtschaft bis zur Einzelhandelsbranche – teils offen, teils subtiler gegen das Bargeld agieren, um ihre wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen. Die Argumente laufen hier, anders als von öffentlicher Hand, letztlich auf eine Effizienzsteigerung hinaus, die ein „zeitgemäßes“ Geldsystem mit sich bringe und das damit auf digitale Gewohnheiten im Alltag, letztlich also auf veränderte Bedürfnisse reagiere.

Eine institutionelle, funktionale Perspektive ist nicht zuletzt stets eine historische Perspektive, die die Aufmerksamkeit für Wandlungsprozesse weckt. Während der Institutionenwandel für Arnold Gehlen noch pessimistisch aus der Warte der Kulturkritik beurteilt wurde, sah Helmut Schelsky in ihm und gerade auch im Recht als dessen Medium ein spezifisches Freiheitspotenzial, das Individuen durch Nutzung und Gestaltung in eine produktive Wechselwirkung mit den Institutionen bringt. So wie Bedürfnisse sich wandeln, wandeln sich auch die zu ihrer Befriedigung funktionierenden Institutionen – solange und soweit sie funktionieren und nach dem freien Willen der Menschen, deren Freiheit im Rechtsstaat rechtliche Freiheit ist. Ein nicht nur auf die Zukunft, sondern auch auf die Geschichte gerichteter Blick erkennt daher im Status quo die vermeintliche Kuriosität, dass das Bargeld trotz der seit jeher ebenso entwickelten unbaren Formen, allen voran dem Buchgeld, nach wie vor besteht und in Wirt-

schaft, Gesellschaft und Recht nach wie vor eine zentrale Stellung einnimmt. Die Notwendigkeit menschlicher Bedürfnisbefriedigung, die in entwickelter, arbeitsteiliger Wirtschaft und Gesellschaft zum institutionalisierten Medium Geld geführt hat, findet im Bargeld ihre historisch überkommene Form, die erst dann auch zur historisch überholten Förmlichkeit wird, wenn sich die Bedürfnislage und die Anforderungen der Menschen entsprechend gewandelt haben.

#### Das Recht der „geprägten Freiheit“

Institutioneller Wandel bedeutet in der Demokratie dann rechtlichen Wandel, wenn das freiheitliche Verhalten der Menschen die im Recht aufgenommenen und ausgestalteten gesellschaftlichen Einrichtungen, für deren Funktion es oftmals die Garantie übernimmt, in neue Bahnen lenkt. Der historische Blick auf das Bargeld führt daher angesichts der Digitalisierung nicht zu einem kulturpessimistischen Konservatismus, sondern zu einer klaren Erfassung des Status quo, den es zunächst zu verstehen gilt, um ihn verändern zu können – und ihn verändern zu wollen. Für den in einer arbeitsteiligen Wirtschaft so zentralen Bereich der Freiheitsausübung durch Geldgebrauch lohnt es sich daher, genauer auch auf systemische und institutionelle, nicht zuletzt auf normative Zusammenhänge zu schauen – denn nur damit bekommt man das Individuum in seiner normativen Zentralstellung in den Blick. Das sollte im Hegeljahr 2020 nicht zu viel Dialektik sein. Die funktionalen Eigenheiten des Bargeldes liegen damit auf der Hand – sie als Vorteile oder als Nachteile zu bewerten, also normativ zu gewichten, und es an diesem Maßstab besser zu machen, ist die Frage, die jeder Alternative gestellt ist. Die Antwort auf diese Frage geben nicht nur die Wirtschaft(-swissenschaft) und die Politik, sondern, beide begleitend: das Recht, das in der „geprägten Freiheit“ der Menschen wurzelt. Die Zukunft liegt damit als offene Frage vor Ihnen – und mit dem Bargeld in Ihren Händen. ←