

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Peter Boehringer, Tobias Matthias Peterka, Stephan Brandner, Marcus Bühl, Tino Chrupalla, Dr. Heiko Heßenkemper, Martin Hohmann, Leif-Erik Holm, Fabian Jacobi, Enrico Komning, Steffen Kotré, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Hansjörg Müller, Volker Münz, Roman Reusch, Ulrike Schielke-Ziesing, Marc Bernhard, Jürgen Braun, Petr Bystron, Joana Cotar, Siegbert Droese, Thomas Ehrhorn, Dr. Michael Ependiller, Peter Felser, Dr. Götz Frömming, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Mariana Harder-Kühnel, Verena Hartmann, Dr. Roland Hartwig, Lars Herrmann, Martin Hess, Karsten Hilse, Johannes Huber, Jens Kestner, Stefan Keuter, Norbert Kleinwächter, Jörn König, Frank Magnitz, Andreas Mrosek, Sebastian Münzenmaier, Christoph Neumann, Jan Ralf Nolte, Ulrich Oehme, Frank Pasemann, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth, Uwe Witt und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Schutz der Bargeldnutzung (Artikel 14)

A. Problem

Die Zinssätze in Europa haben aufgrund der permanenten Eingriffe der Zentralbanken inzwischen historische Tiefststände erreicht. Im April 2019 erreichte die zehnjährige Bundesanleihe den negativen Renditebereich, im August 2019 erstmals sogar die 30-jährige Anleihe. Auch private Spar- und Giroguthaben werden zunehmend negativ verzinst, was in der Geld-, Zins- und Wirtschaftsgeschichte bis vor kurzem noch undenkbar gewesen war. Große Kapitalsammelstellen, Pensionsfonds und Privatanleger schichten daher inzwischen Teile ihrer Vermögen in Bargeld um.¹ Oftmals werden sie durch ihre Aktionäre und Einleger auf Hauptversammlungen sogar juristisch zwingend aufgefordert, das von ihnen verwaltete Kapital keinesfalls einer Negativverzinsung und damit einer vermeidbaren Zwangsschmälerung zu unterwerfen, so dass die Fondsmanager schon aus Haftungsgründen gezwungen sind, freie Liquidität in Barmitteln zu halten. Dies ist nicht nur wirtschaftlich rational, sondern heute auch noch vollumfänglich durch die Bargeldgesetze und die gesetzlichen Freiheitsrechte der Bürger (Privatautonomie, Datenschutzrechte) sowie die Vertragsfreiheit der Anleger gedeckt.

Angesichts der weiterhin unbeirrt in den negativen Bereich strebenden Zinspolitik der EZB, wird jedoch absehbar seitens der EZB und auch der EU der Druck auf die nationalen Gesetzgeber wachsen, den Bargeldgebrauch und das Halten von Vermögensteilen in Bargeld einzuschränken.

Diese Prognose ist nicht nur ökonomisch und theoretisch gestützt, sondern auch durch praktische Beobachtung: Zwar ziehen relevante Stellen eine vollständige

¹ Handelsblatt vom 30.09.2019: Wie deutsche Banken die Strafzinsen der EZB umgehen.

Bargeldabschaffung in offiziellen Stellungnahmen noch nicht in Betracht², doch spricht die politisch-regulatorische Praxis seit langem eine ganz andere Sprache: Auf EU-Ebene werden seit Jahren (auch mit deutscher Zustimmung) Einschränkungen des Zahlungsverkehrs mit Bargeld vorbereitet und verfügt. Hier seien etwa genannt, der Beschluss der EZB zur Abschaffung der 500 EUR-Banknote 2016, der inzwischen fast vollständig umgesetzt ist, sowie die Verschärfung der Ausweispflicht bei Barzahlungen per EU-Richtlinie 2017. In zwölf EU-Mitgliedstaaten gibt es bereits eine feste Bargeldobergrenze bei Transaktionen. Auch internationale Regulierer fordern und befördern seit Jahren den bargeldlosen elektronischen Zahlungsverkehr zu Lasten des Bargeldes.

Sollte es tatsächlich gelingen, in Deutschland und der Euro-Zone die Bargeldnutzung durch exzessive Regulierung und bei Vorenthaltung angemessenen juristischen Schutzes der bargeldaffinen Mehrheit weitgehend abzuschaffen, würde dies die Gesellschaft tiefgreifend zum Nachteil der Bürger verändern. Insbesondere der damit einhergehende Zwang zur Nutzung elektronischer Zahlungsmittel würde einen kräftigen Schritt hin zur weiteren Reglementierung, Erfassung und verdachtslosen Registrierung des Einzelnen bedeuten. Zudem würde auf diese Weise einer demokratisch nicht legitimierten Besteuerung der Bürger der Weg geebnet.³ Die Freiheitsrechte der Bürger würden somit eindeutig beschnitten werden.

B. Lösung

Durch Einfügung einer entsprechenden Regelung in Artikel 14 GG wird das Recht auf Eigentum mit Blick auf die Bargeldnutzung näher bestimmt. Es wird die uneingeschränkte Nutzung von Bargeld garantiert und der Status des Bargelds als einziges unbeschränktes gesetzliches Zahlungsmittel festgeschrieben. Die Abschaffung oder Verknappung der physischen Zahlungsmittel sowie die Einschränkung ihrer Nutzung zu Geschäfts- und Sparzwecken ist ausweislich der hier vorgeschlagenen Grundgesetzänderung fortan unzulässig. Staatliche Stellen werden hierdurch auch verpflichtet, die Bargeldnutzung der Bürger sicherzustellen. Dies geschieht etwa dergestalt, dass die Annahme von Bargeld zur Erfüllung von Verpflichtungen gerade mit Blick auf Steuern und Abgaben gewährleistet wird.

Näheres regelt ein Bundesgesetz.

C. Alternativen

Beibehaltung des gegenwärtigen, unbefriedigenden Rechtszustandes.

D. Kosten

Keine.

² Vgl. die Stellungnahmen von *Mario Draghi*, EZB-Präsident, Handelsblatt vom 02.06.2016 – online abrufbar unter: <<https://www.handelsblatt.com/13679656.html>>; *Jens Weidmann*, Präsident der Deutschen Bundesbank, SpiegelOnline vom 13.06.2016 – <<https://spon.de/aeLCg>>; Ferner auch *Wolfgang Schäuble* (CDU – ehem. Bundesfinanzminister), Focus Online vom 26.05.2016 – <<https://www.focus.de/5568929>> (jeweils abg. am 18.09.2019).

³ <https://www.welt.de/wirtschaft/plus201270196/Negativzins-Von-unserer-Rechtsordnung-nicht-akzeptiert.html> (abg. am 11.10.2019)

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zum Schutz der Bargeldnutzung (Artikel 14)

Vom

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 14)

Dem Artikel 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist, wird folgender Absatz 4 angefügt:

„Jeder hat zur Verwirklichung des in Abs. 1 bezeichneten Eigentumsgrundrechts das Recht zur uneingeschränkten Nutzung von Bargeld. Von der Notenbank herausgegebene Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel. Die Abschaffung oder Verknappung der physischen Zahlungsmittel sowie die Einschränkung ihrer Nutzung zu Geschäfts- und Sparzwecken sind unzulässig. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 11. Oktober 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Schutzwürdigkeit der Bargeldtransaktionen

a) Gefahr der Preisgabe sensibler Zahlungsdaten

Von verschiedenen Interessengruppen wird kolportiert, dass der heutige Stand der Digitalisierung des Lebens die Existenzberechtigung des Bargeldes entfallen lässt. Zwar kann die Nutzung des elektronischen Zahlungsverkehrs in der Tat Transaktionskosten und Zeit sparen, jedoch rechtfertigen die Wertaufbewahrungsfunktion und die Anonymität gewährende Tausch- und Zahlungsmittelfunktion den Erhalt des Bargeldes.

Die Wertaufbewahrungsfunktion war lange Zeit bei Buchgeld und Bargeld gleichermaßen gegeben. Bürger und Unternehmen konnten ihr liquides Vermögen in der Regel kostenlos auf ihrem Bankkonto lagern und bekamen hierfür zumindest kleine Zinszahlungen gutgeschrieben. Diese Lage ist durch die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank in den letzten Jahren sukzessive verändert worden. Die Kontoführung ist nun in der Regel gebührenpflichtig, eine Verzinsung des Guthabens findet kaum statt, in Einzelfällen müssen Bürger und Unternehmen bereits Zinsen für Kontoguthaben entrichten (»Negativzinsen«). Das Halten von Vermögen in Form von Bargeld unterliegt diesen Nachteilen nicht, sodass es allein deshalb schutzwürdig ist.

Auch als Tausch- und Zahlungsmittel erfüllt Bargeld eine wichtige Funktion: Es gewährt den an einer Transaktion Beteiligten Anonymität. So führt beispielsweise die Verwendung einer Debit- oder Kreditkarte für die Bezahlung eines Einkaufs dazu, dass zumindest die involvierten Banken darüber Kenntnis erlangen, welche Person zu welcher Uhrzeit an welchem Ort eine Zahlung tätigt. Welches Produkt bzw. welche Leistung bezahlt wurde, ist zwar aus diesem Datensatz nicht ersichtlich, jedoch ist der Zweck der Transaktion durch die Kenntnis des Transaktionspartners (z. B. ein Supermarkt) zumindest indiziert. Wenngleich die Verwendung der Daten rechtlich beschränkt und eine Löschpflicht gesetzlich vorgeschrieben ist, ist die »digitale Existenz« eines Datensatzes zunächst irreversibel. Neben den ohnehin schon diskussionswürdigen Tatbeständen gesetzlich erlaubter Datennutzung ist auch der illegale Zugriff zu befürchten, insbesondere auch durch staatliche Institutionen (z. B. Geheimdienste) und durch internationale Big-Data-Konzerne (Google, Apple, Facebook, Amazon, etc.).

Ferner kann mittelfristig auch eine Aufweichung der am 25. Mai 2018 in Kraft tretenden Verordnung (EU) 2016/679 (»Datenschutz-Grundverordnung«) zu Lasten des Datenschutzes und zu Gunsten der kommerziellen Datennutzung nicht ausgeschlossen werden, gerade weil nun wichtige Regelungsbereiche des Datenschutzrechts dem nationalen Gesetzgeber entzogen werden. Der Datenschutz bei Geldtransfers ist in der Verordnung (EU) 2015/847 (»Geldtransfer-Verordnung«) geregelt, sodass sich eine Aufweichung des Datenschutzes hier ebenfalls ohne Einfluss des nationalen Gesetzgebers vollziehen könnte. Somit ist das Bargeld auch besonders schutzwürdig, um die Bürger vor der Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu bewahren.

b) Verhinderung eines »Überwachungsstaates«

Eine Gesellschaft, in der jede Zahlung nur noch in digitaler Form stattfindet, kommt dem totalen Überwachungsstaat erschreckend nahe: Wo die Überwachung der Telekommunikation und des Internets noch kleine Lücken aufweisen, werden diese mit dem Bargeldverbot endgültig beseitigt.

Die freiheitsberaubende Dimension des Problems ist evident: Alle Zahlungen mit Giralgeld sind nachverfolgbar; und ein Bankgeheimnis, das den Namen verdient, gibt es längst nicht mehr. Ohne Bargeld ist die finanzielle Privatsphäre der Bürger verloren. Der Staat kann ausnahmslos alle Käufe und Geldtransaktionen seiner Bürger überwachen. Nichts bleibt ihm verborgen. Der Staat könnte in letzter Konsequenz sogar bestimmen, wer was wann kaufen darf, und wer wann wohin reisen darf.

Nicht wenige Menschen fühlen sich angesichts der aktuellen Planungen an Orwells »Big Brother«-Dystopie erinnert. Mit dem Bargeld fällt unser Grundrecht der finanziellen Selbstbestimmung – als Spezialfall der sogenannten »informationellen Selbstbestimmung«, die vom Bundesverfassungsgericht seit Jahrzehnten verteidigt worden war.

Die Behauptung, die Zahlungsdaten würden innerhalb kurzer Zeit gelöscht, seien von einem »Bankgeheimnis« wirkungsvoll geschützt oder nur auf richterliche Anordnung heranziehbar, wird schon heute durch die tägliche Datenweitergabe-Realität und die Auswertungs-Praxis der Banken, Behörden und privaten Internet-Shops von Amazon bis Google widerlegt. Nur das grundgesetzlich abgesicherte freie Nutzungsrecht und die Annahmeverpflichtung von Bargeld können den Alptraum des finanziell und damit gesellschaftlich gläsernen Bürgers verhindern.

2. Bewertung der politischen Bemühungen der Bargeldabschaffung

a) Scheinargument der Kriminalitäts- bzw. Terrorbekämpfung

Für Befürworter von Bargeldbeschränkungen ist die bargeldlose Gesellschaft eine Art Universalwaffe gegen Geldwäsche und Terrorfinanzierung. Der am 4. Mai 2016 gefasste Beschluss des EZB-Rats zur Einstellung der Ausgabe von 500-Euro-Banknoten zum Ende des Jahres 2018 ist der erste Schritt zur faktischen Bargeldabschaffung und wird explizit damit begründet, dass die 500-Euro-Banknote »illegale Aktivitäten« erleichtern würde. Diese Begründung überzeugt jedoch nicht und impliziert einen Generalverdacht gegen alle Bargeldnutzer, also faktisch alle Bürger im Euro-Währungsgebiet.

Etwa das vorgeschobene Problem der Geldwäsche wird nicht dadurch bekämpft, dass man Geldscheine abschafft. Für ihre Finanzierungsaktivitäten werden Kriminelle weiterhin problemlos andere Mittel und Wege finden. Tatsächlich geht es im internationalen Drogenhandel und auch bei der Terrorfinanzierung um Beträge im Millionen- und Milliardenbereich. Der Bargeldkoffer stellt damit die Ausnahme dar; digitale Zahlungswege, Tausch oder unregulierte »Hawala«-Zahlungen dagegen den Normalfall.

b) Politik der bargeldlosen Gesellschaft und Negativzins als Strafsteuer für Sparer

Renommierete Ökonomen (z.B. *Hans-Werner Sinn*) gehen davon aus, dass die EZB die Kosten der Bargeldhaltung erhöhen will, um so die Umgehung von Negativzinsen, zunächst vor allem durch große Unternehmen, zu erschweren. Naturgemäß verfolgt die EZB das Ziel, die von ihr betriebene Geldpolitik, welche faktisch eine Finanzierung insolventer Staaten darstellt, durch entsprechend wirksame Maßnahmen zu unterstützen, sodass das Motiv zur Beschränkung bzw. Abschaffung des Bargeldes evident ist.

Auf Grund der permanenten »Krise«, in der sich die Staatshaushalte des Euro-Währungsraumes befinden, ist eine Perpetuierung der derzeitigen EZB-Politik zu erwarten. Der frühere Chef der Weltbank *Larry Summers* erklärte bereits im Jahr 2013, wie sich aus seiner Sicht die Wirtschaft stabilisieren und der Konsum ankurbeln ließe: Nötig sei die Durchsetzung negativer Zinsen durch die Notenbanken. Weil aber Sparer ihr Geld einfach von ihren Konten abziehen und als Bargeld aufbewahren könnten, stelle die bargeldlose Gesellschaft die Lösung des Problems dar. Inzwischen ist dieser Prozess zur Vorbereitung der bargeldlosen Gesellschaft weit fortgeschritten.

Ein Bargeldverbot ermöglicht es der Politik und den Zentralbanken, einen auf natürlichem Marktwege niemals entstehenden Negativzins als Strafsteuer für Sparer unmittelbar durchzusetzen bzw. per Zwangsabbuchung von Konten direkt umzusetzen. Dies ist ein Angriff auf die Eigentumsrechte der Bürger.

Bargeld schützt dieses oberste Freiheitsrecht »Eigentum« – und ist derzeit noch eine sichere Möglichkeit, um Null- oder Negativzinsen zu entgehen. Die zeitweise von der EU ins Spiel gebrachte Verbotsschwelle von 5.000 Euro wird absehbar wieder auf die Tagesordnung kommen und schrittweise immer weiter gesenkt werden – zuletzt bis nahe Null Euro pro Transaktion bzw. bis hinunter zum 20 Euro-Schein. Freiheit verliert man in kleinen Scheibchen – in den USA ist die Debatte um die Abschaffung aller Scheine bis hinunter zum 20-Dollar-Schein schon sehr real. Dieser Entwicklung hin zur automatisierten Enteignung über Negativzinsen kann in Deutschland nur eine grundgesetzlich verankerte Festschreibung wenigstens des heutigen Status einen wirksamen Riegel vorschieben.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Früher waren Staatsanleihen mit »risikolosem Zins« der Normalfall – heute muss man bei EU-Südland-Anleihen eher von »zinslosem Risiko« sprechen. Am meisten verlieren bei diesem unnatürlichen Vorgehen kleine Leute, die aus ihren kaum noch verzinsten Riester-Renten, Lebensversicherungen und Sparbüchern mit negativer Verzinsung nicht in andere, riskantere Anlageklassen fliehen können oder wollen.

Staat und EZB zwingen zudem die Bürger in ein Kontrahentenrisiko: Ohne Möglichkeit der Bargeldhaltung werden Menschen gezwungen, ihre Geldguthaben bei privaten, latent insolvenzgefährdeten Banken liegen zu lassen und über Negativzinsen schrumpfen zu sehen – ohne dass sie als Kreditnehmer von Negativzinsen profitieren könnte. Buchgeld ist durch die Regeln des Finanzsystems weit weniger geschützt als Bargeld. Hier ist die Eigentums gewährleistung durch den Staat nach Art. 14 Abs. 1 GG tangiert.

Im Extremfall würde in einer Welt ohne Bargeld das bislang nur theoretisch postulierte explizite »Schrumpfgeld« nach *Silvio Gesell* möglich – nach Berechnungen von *J. P. Morgan* ließen sich bei einer vollständigen Abschaffung von Bargeld negative Zinssätze auf Guthaben von bis zu minus 4,5% p.a. durchsetzen.⁴

B. Besonderer Teil

1. Allgemeines zum Sinn und Zweck der Vorschrift

Die hier vorgeschlagene Konkretisierung des Eigentumsschutzes aus Art. 14 Abs. 1 GG zielt darauf ab, die vorstehend genannten Gefahren für Bürger abzuwenden. Durch konkrete Benennung des Rechtes auf Bargeld als Bestandteil der Eigentums garantie bzw. als ein ebendiesem gleichzustellendes bürgerliches Freiheitsrecht werden den auch durch die Politik der Bundesregierung mitgetragenen Bestrebung hin zu einer faktischen Bargeldabschaffungen eine klare Absage erteilt. Dem Einzelnen wird es in der Folge ermöglicht, sich in diesem Bereich gegen den Staat bzw. staatliche Eingriffe in ebendiese Freiheit juristisch zu erwehren.

2. Zum Regelungsgehalt der Vorschrift im Einzelnen

a) Art. 14 Abs. 4 S. 1 GG n. F. (Recht auf uneingeschränkte Bargeldnutzung)

Die Nutzung von Bargeld unterliegt im Allgemeinen keinen Beschränkungen. Dieser Obersatz wird in den folgenden Teilvorschriften konkretisiert.

b) Art. 14 Abs. 4 S. 2 GG n. F. (Festlegung auf Banknoten als einziges unbeschränkt gültiges Zahlungsmittel)

Banknoten sind das einzige Zahlungsmittel, das immer zur rechtswirksamen Begleichung von Schuldverhältnissen herangezogen werden kann. Sie unterliegen daher einem Annahmewang und müssen zu ihrem Nennwert auf Schulden angerechnet werden. Bankguthaben müssen zudem ihrem Nennwert in Banknoten und Münzen mit gleichem Nennwert umgetauscht werden können. Der Annahmewang gilt insbesondere auch für staatliche und quasi-staatliche Stellen.

c) Art. 14 Abs. 4 S. 3 GG n. F. (Verbot der Abschaffung physischer Zahlungsmittel)

Eine vollständige Umstellung auf elektronischen Zahlungsverkehr ist ausgeschlossen.

⁴ Handelsblatt vom 10.02.2016 – online abrufbar unter: <<https://www.handelsblatt.com/12947590.html>> (abg. am 18.09.2019).

d) Art. 14 Abs. 4 S. 3 GG n. F. (Verbot der Verknappung physischer Zahlungsmittel)

Das Verbot der Verknappung betrifft die Gesamtmenge der im Umlauf befindlichen Bargeldbestände sowie deren Zuteilung an Geschäftsbanken und Publikum. Jegliche Form der Kontingentierung oder der Bepreisung von Bargeldzuteilung ist unzulässig. Dem Einzug von Banknoten durch die Zentralbank muss immer ein nachfragegerechtes Angebot von Banknoten gegenüberstehen. Zuteilungsstellen für Bargeld müssen in ausreichendem Maße vorhanden sein.

e) Art. 14 Abs. 4 S. 3 GG n. F. (Verbot der Einschränkung der Nutzung physischer Zahlungsmittel)

Das Verbot der Einschränkung der Nutzung betrifft den Gebrauch von Bargeld im Einzelfall. Weder die Hortung von Bargeld noch die in bar zulässigen Transaktionsvolumina dürfen der Höhe nach beschränkt werden. Die Nutzung von Bargeld darf zudem nicht durch Maßnahmen eingeschränkt werden, welche dazu geeignet sind, Transaktionen in bar zu erschweren. Insbesondere müssen Banknoten stets in einer Stückelung bereitgestellt werden und verfügbar sein, welche allen praktischen Anforderungen genügt. Überdies sind die mit Bargeldtransaktionen verbundenen bürokratischen Auflagen so gering zu halten, dass sie sich nicht negativ auf die Geschäftsinteressen der Beteiligten inklusive dem Bedürfnis nach Anonymität auswirken.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.