



Zahlen, bitte! – Bitcoin & Co. in der Verwaltung

Können Kryptowährungen als Zahlungsmittel im öffentlichen Sektor dienen?

Publikation

Autor: Heiko Pereira Wolf

ORCID: **0009-0004-0014-7616**

DOI: **10.5281/zenodo.15879567**

Veröffentlichung: 15.07.2025

Stand: 15.07.2025

1. Einleitung: Kryptowährungen im Spannungsfeld von Rechtsstaat und Digitalisierung

Kaum ein technologisches Phänomen hat das letzte Jahrzehnt so tiefgreifend geprägt wie die Verbreitung von Kryptowährungen. Ursprünglich als digitale Antwort auf die Finanzkrise 2008 konzipiert, entwickelten sich Bitcoin und andere kryptographisch gesicherte Token innerhalb weniger Jahre zu einem eigenständigen ökonomischen Ökosystem. Was in Internetforen begann, ist heute ein milliardenschwerer Markt mit globalen Auswirkungen. Kryptowährungen werden nicht mehr nur als Spekulationsobjekte wahrgenommen, sondern zunehmend auch als Alternativen zu staatlich emittierten Zahlungsmitteln verstanden – in der Bevölkerung, bei Unternehmen und in Teilen der internationalen Politik.

Für das deutsche Verwaltungsrecht stellt sich mit wachsender Dringlichkeit die Frage, ob und inwieweit öffentliche Stellen mit dieser Entwicklung rechtssicher

umgehen können. Insbesondere geht es um die rechtliche Zulässigkeit und verwaltungspraktische Reichweite eines Einsatzes von Kryptowährungen in hoheitlichen Kontexten. Dürfen Kommunen beispielsweise Bitcoin als Zahlungsmittel für Verwaltungsgebühren akzeptieren? Können Landesbehörden Stablecoins zur internen Abwicklung digitaler Prozesse nutzen? Und in welcher Weise sind die Vorschriften des Haushalts-, Finanzaufsichts- und Verfassungsrechts hier bindend?

Dabei ist rechtlich zu differenzieren: Der Begriff der Kryptowährung ist weder eindeutig definiert noch durchgängig gesetzlich verankert. Während Bitcoin vielfach als virtuelle Währung verstanden wird, hat das Kammergericht Berlin bereits 2018 entschieden, dass Bitcoin weder E-Geld noch Rechnungseinheit im Sinne des Kreditwesengesetzes (KWG) ist. Auch das Bundesarbeitsgericht stellte kürzlich klar, dass Ether nicht als Geld im Sinne des § 107 Abs. 1 Gewerbeordnung (GewO) gilt, wohl aber im Rahmen eines Sachbezugs nach § 107 Abs. 2 GewO vereinbart werden kann. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wiederum definiert Kryptowerte nach § 1 Abs. 11 Satz 4 KWG als digitale Darstellungen eines Werts, die von keiner Zentralbank oder Behörde emittiert wurden, aber als Tausch- oder Zahlungsmittel akzeptiert werden und elektronisch übertragbar sind. Diese Legaldefinition ist inzwischen weitgehend mit dem Begriff des Kryptowerts in der EU-Verordnung Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR) in Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 harmonisiert.

Die Diskussion wird somit nicht nur von technologischen Innovationen angetrieben, sondern zunehmend auch durch die europäische und nationale Gesetzgebung strukturiert. Mit dem Inkrafttreten der MiCAR ab Ende 2024 und der geplanten Einführung eines digitalen Euro durch die Europäische Zentralbank (EZB) rücken Fragen der Währungsordnung, der Finanzmarktstabilität und der Verwaltungsinnovation in eine neue Phase der rechtlichen Einordnung. Gerade öffentliche Institutionen sind dabei aufgefordert, zwischen Ermöglichung digitaler Transformationsprozesse und Wahrung der rechtsstaatlichen Ordnungsmäßigkeit abzuwägen.

Dieser Beitrag untersucht die rechtliche Einordnung von Kryptowerten im deutschen Verwaltungsrecht zum Stand Mai 2025. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob Kryptowerte als freie, wenn auch nicht gesetzliche Zahlungsmittel in der Verwaltung anerkannt werden können – etwa zur Schuldtilgung, zur internen Verwendung oder als Anlageform. Die Untersuchung stützt sich auf die aktuelle Gesetzeslage, die BaFin-Verwaltungspraxis, einschlägige Rechtsprechung sowie politisch-regulatorische Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene. Ziel ist es, eine systematische, verwaltungsjuristisch tragfähige Bewertung vorzulegen, die

sowohl praktische Anwendungsfälle als auch normativen Orientierungsbedarf berücksichtigt.

Ausgangspunkt ist dabei die Legaldefinition des Kryptowerts im KWG und die darauf aufbauende Regulierungsarchitektur der BaFin. Daran anschließend werden mögliche Einsatzszenarien von Kryptowerten in der öffentlichen Hand analysiert – einschließlich der damit verbundenen rechtlichen Schranken, etwa im Haushaltsrecht oder bei der Frage gesetzlicher Zahlungsmittel. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf künftige Entwicklungen, insbesondere vor dem Hintergrund der MiCAR und der geplanten Einführung eines digitalen Euro als öffentlich-rechtliches Zahlungsmittel in digitaler Form.

2. Begriff, Funktion und rechtliche Grundstrukturen von Kryptowerten

Die rechtliche Grundlage für den verwaltungsrechtlich relevanten Umgang mit Kryptowerten findet sich nicht im Haushalts- oder Verwaltungsverfahrenrecht, sondern – zunächst überraschend – im Finanzaufsichtsrecht. Seit der Umsetzung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie wurde der Begriff des Kryptowerts mit Wirkung zum 1. Januar 2020 in das KWG eingeführt. Dieser Auffangtatbestand ermöglicht erstmals eine systematische regulatorische Einordnung solcher digitalen Vermögenswerte, die weder gesetzliches Zahlungsmittel noch E-Geld im Sinne des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes (ZAG) sind.

Die Legaldefinition des Kryptowerts im KWG erfasst digitale Darstellungen eines Wertes, die nicht von einer Zentralbank oder öffentlichen Stelle emittiert oder garantiert werden, die aber aufgrund Übung oder Vereinbarung als Tausch- oder Zahlungsmittel akzeptiert oder zu Anlagezwecken verwendet werden und elektronisch übertragbar, speicherbar und handelbar sind (§ 1 Abs. 11 S. 4 KWG). Sie richtet sich explizit an sogenannte Payment Token wie Bitcoin oder Ether, aber auch an investmentorienteerte Token ohne Währungscharakter, sofern diese die genannten Merkmale erfüllen. Diese Legaldefinition wurde mit Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 MiCAR im Grundsatz unionsrechtlich harmonisiert und bildet nun den Anknüpfungspunkt für ein abgestimmtes regulatorisches Verständnis.

Diese weite Definition ist von entscheidender Bedeutung für die Verwaltung, weil sie den gesetzlichen Rahmen setzt, innerhalb dessen eine behördliche Auseinandersetzung mit Kryptowerten überhaupt stattfinden kann. Während frühere Einordnungen auf die Konstruktion als Rechnungseinheit (§ 1 Abs. 11 S. 1 Nr. 7 KWG a.F.) oder auf Analogiebetrachtungen zurückgreifen mussten, verfügt die aktuelle

Regelung über eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, die von der BaFin konsequent aufgegriffen wurde.

Für die Verwaltung ergeben sich daraus drei grundlegende Konsequenzen: Erstens unterliegen Kryptowerte als Finanzinstrumente der Finanzaufsicht – unabhängig davon, ob sie dezentral (wie Bitcoin) oder zentral (wie manche Stablecoins) ausgestaltet sind. Zweitens wird die öffentliche Hand im Umgang mit Kryptotoken nicht nur durch das allgemeine Verwaltungsrecht gebunden, sondern auch durch das einschlägige Finanzmarktrecht. Und drittens muss jede Form des Umgangs mit Kryptowerten – sei es als Zahlungsmittel, Vermögensgegenstand oder technisches Medium – vor dem Hintergrund dieser aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen analysiert werden.

Gleichzeitig definiert das KWG, was kein Kryptowert ist. Ausdrücklich ausgenommen sind gesetzliche Zahlungsmittel, E-Geld, bestimmte Prepaid-Guthaben, geschlossene Gutschein- und Bonuspunktesysteme sowie alle nicht handelbaren Token ohne spekulativen Charakter. Damit zieht der Gesetzgeber eine klare Linie: Was rein intern verwendet wird und nicht am Markt zirkuliert, unterliegt auch nicht dem aufsichtsrechtlichen Regime. Für kommunale oder institutionelle Blockchain-Projekte mit lokal beschränkten Token kann das von zentraler Bedeutung sein – sie könnten außerhalb des Begriffs des Kryptowerts liegen, solange keine Anlage- oder Tauschfunktion besteht.

In der praktischen Verwaltungsanwendung bedeutet dies: Wer als öffentliche Stelle mit Kryptowerten agiert – etwa durch Entgegennahme von Zahlungen, Verwahrung von Token oder Tokenisierung von Leistungen – bewegt sich im Spannungsfeld zwischen allgemeinem Verwaltungsrecht und spezialgesetzlicher Finanzmarktregulierung. Gerade Kommunen, die innovative Projekte in Erwägung ziehen, sind gut beraten, vorab eine sorgfältige Einstufung vorzunehmen. Denn die Abgrenzung zwischen erlaubnisfreiem Verwaltungshandeln und erlaubnispflichtiger Finanzdienstleistung ist nicht immer eindeutig – zumal sich die aufsichtsrechtliche Bewertung an wirtschaftlicher Funktion, nicht an formaler Struktur orientiert.

3. Zusammenspiel von Finanzaufsicht und Verwaltungspraxis

Die regulatorische Behandlung von Kryptowerten in Deutschland wird maßgeblich durch die Verwaltungspraxis der BaFin geprägt. Schon vor Einführung des Begriffs Kryptowert im KWG hatte die BaFin eigene Maßstäbe für die Einordnung digitaler Token entwickelt. Dabei orientiert sich die Behörde weniger an formalen Eigenschaften eines Tokens, sondern an dessen wirtschaftlicher Funktion – ein

Ansatz, der als „substance over form“-Prinzip bekannt ist.

Typische Payment-Token wie Bitcoin oder Ether wurden von der BaFin bereits früh als Rechnungseinheiten bzw. Finanzinstrumente im Sinne des KWG behandelt – mit der Konsequenz, dass der gewerbliche Handel, die Verwahrung oder der Tausch solcher Token erlaubnispflichtig waren. Mit der gesetzlichen Kodifizierung des Kryptowerts wurde diese Praxis rückwirkend legitimiert und in verbindliches Recht überführt. Seither erfolgt die Einstufung kryptobasierter Produkte anhand eines klar strukturierten Kriterienkatalogs, den die BaFin in mehreren Merkblättern und Rundschreiben öffentlich gemacht hat.

Die BaFin legt dabei besonderen Wert auf eine einzelfallbezogene Betrachtung. So ist etwa ein Utility-Token, der ausschließlich als digitaler Zugangsschlüssel für eine Plattform fungiert und nicht frei handelbar ist, in der Regel nicht als Finanzinstrument einzustufen. Wird dieser Token jedoch spekulationsfähig, frei übertragbar oder mit einem Rückzahlungsanspruch ausgestattet, kann er in die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit fallen. Diese Flexibilität in der Einzelfallbewertung ist für Verwaltungsstellen herausfordernd: Sie verhindert einfache Zuordnungen, verlangt aber zugleich hohe Sorgfalt bei der Bewertung geplanter Krypto-Anwendungen im öffentlichen Sektor.

Auch die Rechtsprechung hat sich mit den Einordnungsfragen beschäftigt, wenngleich bislang nur vereinzelt. Ein vielbeachtetes Beispiel ist eine ältere Gerichtsentscheidung am Kammergericht Berlin, in dem Bitcoin nicht als Rechnungseinheit im Sinne des KWG anerkannt wurde. Das Gericht betont, dass die BaFin mangels gesetzlicher Grundlage nicht allein durch Verwaltungsauffassung Strafbarkeitsnormen schaffen dürfe – eine klare Bezugnahme auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot gemäß Art. 103 Abs. 2 Grundgesetz (GG). Zwar wurde diese Rechtsunsicherheit mit der gesetzlichen Definition des Kryptowerts im Jahr 2020 beseitigt, doch bleibt das Urteil ein mahnendes Beispiel für die verfassungsrechtlichen Grenzen informeller Verwaltungsauslegung.

Neuere Gerichtsentscheidungen bestätigen dagegen die heutige Linie: So stellte etwa das Bundesarbeitsgericht 2025 klar, dass Zahlungen in Ether nicht als Geld im Sinne des § 107 Abs. 1 GewO zu werten seien, aber als Sachbezug im Sinne des Abs. 2 zulässig sein können. Gerichte stützen die BaFin-Auslegung in der Regel, soweit sie auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage beruht.

Insgesamt ergibt sich ein Bild gefestigter Verwaltungspraxis mit hoher rechtlicher Autorität. Für Behörden bedeutet dies, dass eine eigene Einschätzung über die aufsichtsrechtliche Unbedenklichkeit eines Token-Einsatzes kaum tragfähig ist,

solange die BaFin nicht konsultiert wurde oder einschlägige Auslegungshilfen vorliegen. Jede Form der behördlichen Beteiligung am Kryptogeschehen – sei es als Verwender, Emittent oder Akteur in Token-basierten Systemen – muss daher im Licht der Finanzaufsicht betrachtet werden. Besonders für Kommunen und Landesbehörden, die Pilotprojekte mit Tokenisierung oder Blockchain-Verfahren prüfen, ist eine frühzeitige Abstimmung mit der Aufsicht unabdingbar. Diese Entwicklung verweist auf ein zentrales Spannungsfeld: Einerseits steigt der Innovationsdruck durch neue technische Möglichkeiten – andererseits fehlt es bislang an rechtlich belastbaren Einsatzszenarien.

4. Kryptozahlungen im öffentlichen Sektor: Rechtliche Grenzen und Pilotprojekte

Die zunehmende gesellschaftliche und wirtschaftliche Verbreitung von Kryptowerten wirft unweigerlich die Frage auf, ob auch staatliche Stellen diese digitalen Zahlungsmittel nutzen oder akzeptieren dürfen. In der öffentlichen Wahrnehmung existiert mitunter der Eindruck, Kommunen oder Behörden könnten im Rahmen ihrer Selbstverwaltung frei darüber entscheiden, ob sie etwa Gebühren in Bitcoin annehmen oder eigene Token-Systeme aufbauen. Eine verwaltungsrechtlich belastbare Analyse zeigt jedoch, dass dem erhebliche rechtliche Schranken entgegenstehen.

Zunächst gilt in Deutschland der Euro als einziges gesetzliches Zahlungsmittel. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 14 Abs. 1 Satz 2 Bundesbankgesetz (BBankG) sowie aus Art. 128 AEUV, der die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Zentralbank für die Ausgabe von Banknoten im Euro-Währungsgebiet festlegt. Diese Normen entfalten Wirkung auch im Verwaltungsverhältnis: Gebühren, Beiträge, Abgaben oder sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen dürfen grundsätzlich nur in Euro entrichtet werden. Die Annahme alternativer Zahlungsmittel, wie etwa Bitcoin oder Stablecoins, ist damit nicht per se ausgeschlossen – sie bedarf aber einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung oder einer ergänzenden Regelung im Haushaltsrecht.

Die Bundesregierung hat sich hierzu mehrfach ablehnend positioniert. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage im Bundestag im Jahr 2023 erklärte sie, Kryptowerte erfüllten nicht die zentralen Geldfunktionen – insbesondere wegen ihrer hohen Volatilität, begrenzten Akzeptanz und fehlenden Wertstabilität – und seien daher nicht als gleichwertige Zahlungsmittel anzusehen (BT-Drs. 20/14571). Auch die zuvor genannte Entscheidung des Bundesarbeitsgericht stellte klar, dass

Arbeitsentgelt grundsätzlich in Euro auszuzahlen ist; Kryptowerte kämen allenfalls als Sachleistung (Sachbezug) unter engen Voraussetzungen in Betracht. Überträgt man diese Linie auf die öffentliche Verwaltung, ergibt sich ein enger Rahmen: Kryptozahlungen dürfen allenfalls ergänzend und auf freiwilliger Basis erfolgen, keinesfalls jedoch als reguläre Erfüllungsform hoheitlicher Forderungen.

In der verwaltungspraktischen Realität sind dennoch punktuelle Pilotversuche zu beobachten. Einzelne Kommunen haben testweise geprüft, ob bestimmte Verwaltungsleistungen in Bitcoin bezahlt werden können. Diese Prüfungen blieben jedoch weitgehend folgenlos oder wurden vorzeitig eingestellt. Der Grund: Solange weder das Kommunalhaushaltsrecht noch die jeweiligen Gebührenordnungen eine rechtskonforme Verrechnung von Kryptowerten erlauben, riskieren öffentliche Stellen einen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorgaben und das Prinzip der sicheren Einnahmeerhebung. Auch aus haftungsrechtlicher Sicht bestehen Risiken: Eine Zahlung in Kryptowerten könnte bei starken Kursschwankungen zu Fehlbeträgen führen, die die Kommune nicht rückwirkend kompensieren kann.

Wichtig ist dabei die Unterscheidung zwischen der Nutzung von Kryptowerten als Zahlungsmittel und dem Einsatz von tokenbasierten Technologien zu anderen Zwecken, etwa zur Dokumentation oder Zugangskontrolle. Während erstere in der Verwaltung rechtlich ausgeschlossen ist, können Letztere – etwa in Form nicht handelbarer Utility Token in geschlossenen Systemen – unter engen Voraussetzungen zulässig sein. Diese Anwendungen betreffen nicht die Erfüllung hoheitlicher Geldforderungen, sondern technologische Abläufe. Sie fallen daher nicht automatisch unter das strikte Zahlungsregime des Euro-Gebots.

Dennoch bestehen Konstellationen, in denen – trotz restriktiver Gesetzeslage – kommunale Pilotversuche rechtlich diskutabel erscheinen, etwa bei kulturellen Angeboten, Bürgerbeteiligungsplattformen oder smarten Mobilitätsdiensten. Hier stellt sich die Frage, ob das haushaltsrechtliche Euro-Monopol zwingend ausschließt, ergänzende Zahlungsmittel auf freiwilliger Basis zuzulassen, sofern diese nicht die Erfüllung hoheitlicher Pflichten betreffen. Einige Stimmen in der Literatur verweisen in diesem Zusammenhang auf die Potenziale des Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit der Möglichkeit, Verwaltungshandeln technikoffen zu gestalten, solange dies haushaltsmäßig neutral und rechtssicher erfolgt. Eine höchstrichterliche Klärung fehlt bislang. Solche Pilotmaßnahmen bewegen sich daher in einem Graubereich zwischen Innovationsfreiheit und Gesetzesbindung, der nur durch explizite gesetzliche Öffnung oder Experimentierregelungen entschärft werden kann – hier bestehen klare Gestaltungsmöglichkeiten für die Gesetzgeber auf Bundes- und insbesondere

auf Landesebene.

Demgegenüber existieren Fälle, in denen die öffentliche Hand mit Kryptowerten umgeht – allerdings nicht als Zahlungsmittel, sondern als Vermögensobjekt. So bestätigten Gerichte mehrfach, dass beschlagnahmte Kryptowerte im Strafverfahren durch staatliche Stellen veräußert werden dürfen, um deren Gegenwert in Euro der Staatskasse zuzuführen. Besonders aufsehenerregend war der Fall des sogenannten „Bitcoin-Schatzes“ des Bundeslandes Freistaat Sachsen: Im Rahmen eines Strafverfahrens wurden über 50.000 Bitcoins sichergestellt und später für mehr als zwei Milliarden Euro verkauft; nicht nur der öffentlich-rechtliche MDR berichtete hierzu ausführlich. Solche Konstellationen zeigen, dass Kryptowerte von staatlicher Seite als vermögensrechtliche Position anerkannt sind – ihre Funktion als Zahlungsmittel bleibt hingegen auf den privaten Sektor beschränkt.

Derzeit bleibt festzuhalten: Die öffentliche Hand darf Kryptowerte nicht als gesetzliches Zahlungsmittel anerkennen, kann aber mit ihnen umgehen, sofern dies nicht den Charakter hoheitlicher Leistungsabwicklung annimmt. Projekte, die auf Blockchain-Technologie aufbauen, etwa zur Nachweisführung, Dokumentensicherung oder Prozessverifikation, bleiben davon unberührt – sie sind technologieoffen und rechtlich zulässig, solange keine geldwerten Transaktionen außerhalb der Eurozone erfolgen.

Eine rechtliche Öffnung zugunsten kommunaler oder staatlicher Kryptozahlungsangebote erscheint aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich. Neben der fehlenden gesetzlichen Grundlage bestehen verfassungsrechtliche Bedenken, etwa hinsichtlich des Vorbehalts des Gesetzes oder der Bindung an die haushaltsrechtlichen Grundsätze. Auch der finanzverfassungsrechtliche Rahmen – insbesondere die ausschließliche Geldhoheit des Bundes – setzt hier deutliche Grenzen. Wünschenswert wären die Schaffung von Experimentierklauseln oder rechtssicheren Modellprojekten, etwa im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung oder der kommunalen Selbstverwaltung unter wissenschaftlicher Begleitung. Abzuwarten bleibt, ob aus dem 2025 neu geschaffenen Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung hierzu eigene Impulse kommen.

Die öffentliche Verwaltung agiert in diesem Kontext nicht bloß als Adressatin regulatorischer Vorgaben, sondern zunehmend als Mitgestalterin digitaler Ordnung. Durch ihre Entscheidungen bei der Einführung technischer Standards, der Auswahl von Kooperationspartnern oder der Konzeption von Pilotprojekten kann sie mittelbar Einfluss auf die Ausprägung tokenbasierter Infrastrukturen nehmen. Umso wichtiger ist es, rechtliche Leitplanken frühzeitig zu erkennen, experimentelle Gestaltungsspielräume differenziert zu bewerten und so technologiegestützte

Verwaltungsinnovationen verantwortungsvoll zu ermöglichen.

Für öffentliche Stellen, die den Einsatz tokenbasierter Systeme erwägen, ist neben der rechtlichen Zulässigkeit auch die Wahl technologischer Standards entscheidend. Insbesondere Open-Source-Lösungen können einen wichtigen Beitrag zur Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Interoperabilität leisten – sowohl im Sinne demokratischer Kontrolle als auch zur Sicherstellung von Anschlussfähigkeit an föderale Digitalarchitekturen. Inzwischen existieren erste Leitlinien zur standardkonformen Entwicklung blockchainbasierter Verwaltungsanwendungen, etwa im Rahmen der Open CoDE-Initiative oder der EU-weiten Bemühungen zur technischen Harmonisierung. Für Verwaltungen bietet sich hier die Chance, nicht nur Nutzerin, sondern Mitgestalterin offener digitaler Infrastrukturen zu sein.

5. Krypto-Token im Verwaltungsfokus: Analyse von Bitcoin, Stablecoins und Utility Tokens

Die Vielgestaltigkeit kryptobasierter Token verlangt auch im Verwaltungsrecht nach einer differenzierten Betrachtung. Denn nicht jeder Token, der digital übertragen und gespeichert werden kann, stellt automatisch ein Finanzinstrument oder gar ein zulässiges Zahlungsmittel dar. Entscheidend sind vielmehr Konstruktion, Zweckbindung und Nutzungsweise – Kriterien, die sowohl in der BaFin-Verwaltungspraxis als auch im europäischen Regulierungsrahmen MiCAR maßgeblich sind.

Am deutlichsten tritt dies bei der Analyse dreier exemplarischer Token-Arten zutage: Bitcoin als klassischem Payment-Token, Stablecoins mit wertstabilisierender Funktion und Utility Tokens, die primär als digitale Zugangsschlüssel dienen. Jede dieser Kategorien weist eigene verwaltungsrechtliche Implikationen auf – sowohl mit Blick auf aufsichtsrechtliche Pflichten als auch hinsichtlich der Frage, ob und wie solche Token durch öffentliche Stellen genutzt oder akzeptiert werden dürfen.

Bitcoin ist der bekannteste Vertreter dezentraler Kryptowerte. Er erfüllt die Legaldefinition eines Kryptowerts gemäß § 1 Abs. 11 Satz 4 KWG vollständig: digitale Darstellung eines Wertes, nicht von einer Zentralbank emittiert, akzeptiert als Tauschmittel, elektronisch übertragbar und speicherbar. Aufgrund seiner Konstruktion – begrenztes Angebot, hohe Volatilität, pseudonyme Transaktionen – wird Bitcoin von der BaFin als Finanzinstrument eingestuft und unterliegt bei geschäftsmäßigem Handel oder Verwahrung der Erlaubnispflicht nach § 32 KWG. Für öffentliche Stellen bedeutet dies: Ein direkter Einsatz von Bitcoin als Zahlungsmittel – etwa für Gebühren, Entgelte oder Leistungsvergütungen – ist

unzulässig, solange keine spezialgesetzliche Grundlage besteht. Auch ein Halten von Bitcoin durch Behörden etwa zur Vermögensanlage wäre haushaltsrechtlich kaum vertretbar und politisch heikel, wie die ablehnende Haltung der Bundesregierung verdeutlicht (BT-Drs. 20/11569).

Stablecoins wie USDC oder EURC weisen eine funktionale Nähe zum E-Geld auf, da sie häufig zentral emittiert und mit einem Einlösungsanspruch gegen Fiatgeld versehen sind. Bei solchen Konstruktionen greift das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz: Der Token wird nicht mehr als Kryptowert, sondern als E-Geld qualifiziert – mit der Folge, dass Emittenten eine entsprechende Lizenz benötigen (§ 11 ZAG). Alternativ existieren algorithmisch oder besicherte Stablecoins, die ohne direkte Einlösungspflicht auskommen. Diese verbleiben im Anwendungsbereich des KWG als Kryptowert. Verwaltungsrechtlich bedeutsam ist: Auch wenn Stablecoins durch ihre geringere Volatilität technisch praktikabler erscheinen, dürfen öffentliche Stellen sie weder als Zahlungsmittel für hoheitliche Leistungen akzeptieren noch im Haushalt führen, solange keine entsprechende gesetzliche Öffnung existiert. Ihre potenzielle Systemrelevanz führt vielmehr zu erhöhtem Regulierungsdruck – etwa durch MiCAR, die für sog. „wertreferenzierte Token“ umfangreiche Zulassungspflichten vorsieht.

Utility Tokens schließlich dienen nicht als Zahlungsmittel, sondern gewähren Zugang zu digitalen Plattformen oder Dienstleistungen. Typisch sind etwa Token, die bei Registrierung auf einem Portal eingelöst werden können oder bestimmte Nutzungslimits aktivieren. Solange diese Token nicht frei handelbar sind und keine Ertragsrechte vermitteln, unterliegen sie nicht der Finanzaufsicht – sie gelten nicht als Finanzinstrumente und sind auch keine Kryptowerte im Sinne des KWG. Für die öffentliche Hand kann dies durchaus relevant sein: Denkbar wären etwa kommunale „Bürger-Token“, die als digitale Gutscheine für Kultur- oder Bildungsangebote dienen. Voraussetzung ist jedoch, dass sie rein funktional konzipiert sind, nicht spekulationsfähig sind und in einem geschlossenen System verbleiben. Sobald ein solcher Token jedoch am Markt gehandelt oder mit geldwerten Vorteilen verbunden wird, droht eine aufsichtsrechtliche Requalifikation – mit entsprechenden Folgepflichten (Prospektpflicht, Lizenzierung, Geldwäschevorgaben).

Diese Einzelfallbetrachtung zeigt, wie fein austariert der rechtliche Rahmen für Kryptowerte inzwischen ist – gerade auch für staatliche Akteure. Während Utility Tokens in eng begrenzten Szenarien denkbar erscheinen, ist der Einsatz von Bitcoin oder Stablecoins in der Verwaltung aktuell weder rechtlich gedeckt noch politisch gewollt. Gleichwohl besteht Gestaltungsraum für experimentelle Anwendungen, sofern diese technikbezogen, rechtssicher und nicht währungsähnlich ausgestaltet

sind.

6. Europäische Regulierung und nationale Anpassung: MiCAR, eWpG und digitaler Euro

Seit 2024 prägt ein neues europäisches Regulierungsregime maßgeblich die Rechtslage zu Kryptowerten. Mit der MiCAR hat die Europäische Union erstmals ein unionsweites Aufsichts- und Zulassungssystem für Kryptowerte und deren Anbieter geschaffen. Wesentliche Bestimmungen der MiCAR treten zum 30. Dezember 2024 in Kraft und entfalten ab diesem Zeitpunkt unmittelbare Wirkung in allen Mitgliedstaaten. Dies führt auch zu tiefgreifenden Anpassungen im deutschen Recht, insbesondere durch das Finanzmarktdigitalisierungsgesetz (FinmadiG) und das neue Kryptomärkteaufsichtsgesetz (KMAG).

Ziel der MiCAR ist die Schaffung eines harmonisierten Binnenmarkts für Kryptowerte unter besonderer Berücksichtigung von Anlegerschutz, Marktintegrität und Finanzstabilität: Art. 3 MiCAR unterscheidet zwischen wertreferenzierten Token (z.B. Stablecoins), E-Geld-Token und anderen Kryptowerten wie Bitcoin oder Ether. Anbieter von Kryptowerte-Dienstleistungen – etwa Handelsplattformen, Verwahrer oder Emittenten – unterliegen nun einer europaweit einheitlichen Zulassungspflicht und Aufsicht. Deutschland hat von der Öffnungsklausel in Art. 143 Abs. 6 MiCAR Gebrauch gemacht und ein vereinfachtes Übergangsverfahren für bereits lizenzierte Unternehmen eingeführt (Kryptomärktezulassungsüberführungs-Verordnung, KMZÜV).

Für die öffentliche Hand sind vor allem zwei Aspekte der MiCAR bedeutsam: Erstens können die Definitionen und Abgrenzungen der Token-Klassen unmittelbar verwaltungsrechtliche Relevanz entfalten, etwa bei der Frage, ob ein kommunales Token-Projekt in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt. Zweitens müssen öffentliche Stellen bei Kooperationen mit Krypto-Dienstleistern – etwa zur Verwertung beschlagnahmter Token – sicherstellen, dass diese über eine gültige Zulassung nach MiCAR verfügen. Dies gilt auch für technische Infrastrukturprojekte, sofern sie mit tokenbasierten Anwendungen verknüpft sind.

Neben der MiCAR ist auch das elektronische Wertpapiergesetz (eWpG) von Relevanz, das seit 2021 den Weg für die Emission digitaler Wertpapiere in Deutschland ebnet. Das Gesetz erlaubt es Emittenten, auf eine urkundliche Verbriefung zu verzichten und stattdessen ein elektronisches Register zu führen – entweder zentral bei einem Wertpapierregisterführer oder dezentral auf einer Blockchain. Für die öffentliche Verwaltung eröffnet sich dadurch ein neuer rechtlicher

Raum: Insbesondere Förderbanken, öffentliche Unternehmen oder landeseigene Gesellschaften könnten künftig auf tokenisierte Schuldverschreibungen zurückgreifen, sofern sie die Anforderungen an Prospektpflicht, Registerführung und Verwahrung erfüllen. Auch für die interne Digitalisierung öffentlicher Kapitalflüsse könnten sich dadurch neue, rechtssichere Möglichkeiten ergeben.

Ergänzt wird diese Entwicklung durch die fortschreitende Planung eines digitalen Euro. Die EZB befindet sich seit Oktober 2023 in der Vorbereitungsphase zur Einführung einer digitalen Zentralbankwährung (Central Bank Digital Currency, CBDC) für den Euroraum. Der digitale Euro soll staatlich garantiert, kostenfrei nutzbar, datenschutzfreundlich und offlinefähig sein – mit besonderem Fokus auf der Interoperabilität mit bestehenden Zahlungsinfrastrukturen. Anders als Kryptowerte oder Stablecoins wäre der digitale Euro ein gesetzliches Zahlungsmittel mit unmittelbarer Geltung auch im öffentlichen Sektor. Die EZB strebt eine kontrollierte Einführung ab 2026 an, zunächst für begrenzte Anwendungsfälle.

Für die Verwaltung hätte ein digitaler Euro paradigmatische Wirkung: Er könnte in bestehenden Euro-basierten Verfahren verwendet werden – etwa zur Auszahlung von Transferleistungen, zur Bezahlung kommunaler Gebühren oder zur Einlösung von Gutscheinsystemen. Anders als Bitcoin oder Stablecoins müsste für ihn keine zusätzliche rechtliche Grundlage geschaffen werden. Er wäre Teil der bestehenden Euro-Geldordnung und ließe sich über bestehende Systeme wie das SEPA-Netzwerk oder das neue European Payments Initiative (EPI) integrieren.

MiCAR, eWpG und digitaler Euro markieren den Beginn einer rechtlich und technologisch umfassenden Neuordnung. Während MiCAR die Rahmenbedingungen für private Kryptowerte und Anbieter festlegt, erlaubt das eWpG die tokenisierte Transformation traditioneller Finanzprodukte, und der digitale Euro steht für eine staatliche, rechtssichere und kontrollierte Antwort auf die Dynamik des Kryptomarkts. Für die öffentliche Hand ist diese Entwicklung zwiespältig: Einerseits steigen die Möglichkeiten technischer Innovation, andererseits verschärfen sich die Anforderungen an rechtliche Compliance und strategische Weichenstellungen. Die Entscheidung, ob und in welcher Form Verwaltung mit Token arbeiten kann, wird künftig nicht nur technisch, sondern auch europarechtlich bestimmt.

7. Handlungsspielräume der Verwaltung: Strategien zwischen Innovation, Recht und Regulierung

Der rechtlich gesteuerte Umgang mit technischen Innovationen wie Kryptowerten ist

zum Testfall für die Fähigkeit von Verwaltung geworden, Zukunftsoffenheit mit Normtreue zu verbinden. Kryptowerte – insbesondere Bitcoin – stehen exemplarisch für die Ambivalenz digitaler Transformation: Sie versprechen Effizienz und Beteiligung – und fordern zugleich staatliche Souveränität, Regulierung und Rechtsbindung heraus. Für Verwaltungen ergibt sich daraus ein Spannungsfeld, das weit über technische Detailfragen hinausreicht. Die Diskussion um den Einsatz von Bitcoin, Stablecoins oder tokenbasierten Verwaltungsleistungen ist letztlich auch eine Debatte über das Verhältnis von öffentlicher Ordnung, digitaler Privatwirtschaft und europäischer Integration.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen: In der geltenden Rechtslage ist die öffentliche Hand derzeit weder verpflichtet noch ermächtigt, Kryptowerte als Zahlungsmittel zu akzeptieren. Ihre Verwendung scheitert regelmäßig an der fehlenden gesetzlichen Grundlage, haushaltsrechtlichen Unzulässigkeit und der fehlenden Anerkennung als gesetzliches Zahlungsmittel. Verwaltungsrechtlich relevant sind Kryptowerte damit nur als Gegenstand von Aufsicht, Verwertung und Sicherheitsvorkehrung – nicht als Mittel legitimer Verwaltungshandlungen im Alltag.

Zugleich gibt es erste Zeichen eines Wandels: Die europäische Regulierung durch MiCAR schafft ein differenziertes Rahmenwerk, das Verwaltungen künftig Rechtssicherheit bei der Zusammenarbeit mit Krypto-Dienstleistern geben kann. Das eWpG ermöglicht die Tokenisierung öffentlicher Emissionen, und der digitale Euro könnte – wenn rechtlich etabliert – eine moderne, datensparsame und legitime Ergänzung des behördlichen Zahlungsverkehrs darstellen. Diese Entwicklungen verdeutlichen: Die öffentliche Verwaltung steht nicht am Rand, sondern im Zentrum einer sich wandelnden Finanzordnung, die zwischen Markt und Staat neu austariert wird.

Die Erörterung möglicher Experimentierräume darf dabei nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Akzeptanz von Bitcoin oder Stablecoins als Zahlungsmittel hoheitlicher Leistungen derzeit rechtlich ausgeschlossen ist. Auch Pilotvorhaben dürfen geltendes Recht nicht unterlaufen, sondern müssen sich innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens bewegen. Erlaubt sind lediglich Anwendungen, die keinen Zahlungscharakter haben, nicht spekulationsfähig sind und ausschließlich technikgestützte Funktionen erfüllen – etwa zur Identifikation, Dokumentation oder Prozesssteuerung.

Wie aber kann Verwaltung auf diese Entwicklungen reagieren? Drei Leitlinien zeichnen sich ab:

Erstens: Rechtssicherheit vor Experiment. Jede Form des Krypto-Einsatzes

durch staatliche Stellen erfordert eine vorherige Prüfung auf Vereinbarkeit mit geltendem Recht – insbesondere mit Blick auf das Haushaltsrecht, das Verwaltungsverfahrensrecht und das Abgabenrecht sowie das europäische Währungsrecht. Modelle wie die Akzeptanz von Bitcoin als Zahlungsmittel für kommunale Dienstleistungen bleiben ohne gesetzliche Grundlage riskant.

Zweitens: Regulierte Innovation ermöglichen. Wo der Gesetzgeber Spielräume schaffen will, etwa für kommunale Digitalisierungsprojekte mit Token-basierten Zugangssystemen oder für interkommunale Testfelder mit Blockchain-Verwahrung, sind spezifische Experimentierklauseln erforderlich. Diese müssten wissenschaftlich begleitet, rechtsaufsichtlich flankiert und haushaltsrechtlich abgesichert sein – ein Modell könnte sich an der Smart-City-Förderung der Bundesregierung orientieren.

Drittens: Digitale Souveränität sichern. Die Debatte um Kryptowerte ist auch eine Debatte um staatliche Gestaltungsfähigkeit in der digitalen Welt. Verwaltungen sollten nicht nur auf Innovation reagieren, sondern selbst Standards setzen – etwa durch Mitgestaltung von Normen, durch Pilotprojekte mit dem digitalen Euro oder durch interdisziplinäre Kompetenzzentren für FinTech, RegTech und GovTech.

In einer zunehmend tokenisierten Finanz- und Datenwelt stellt sich für Staaten nicht nur die Frage nach dem „Ob“, sondern auch nach dem „Wie“ der Beteiligung. Verwaltungen sind nicht bloße Anwender technologischer Entwicklungen, sondern Akteure öffentlicher Ordnung, deren Aufgabe es ist, demokratische, rechtsstaatliche und soziale Leitplanken auch im digitalen Raum durchzusetzen. Die Gestaltung digitaler Souveränität – etwa durch Nutzung offener Standards, staatlich verantworteter Token-Infrastrukturen oder interoperabler Zahlungssysteme – wird zu einem Kernanliegen moderner Staatlichkeit. Wer sich in diesem Feld ausschließlich auf privatwirtschaftliche Lösungen verlässt, riskiert eine schleichende Entstaatlichung zentraler Steuerungsfunktionen. Die öffentliche Verwaltung hat daher nicht nur die Pflicht zur rechtlichen Absicherung, sondern auch die Chance zur proaktiven Mitgestaltung einer fairen, transparenten und gemeinwohlorientierten Daten- und Finanzarchitektur.

Abschließend lässt sich festhalten: Die öffentliche Hand muss Kryptowerte und ihre Derivate nicht ignorieren – sie darf ihnen aber auch nicht naiv begegnen. Der Schlüssel liegt in einem rechtlich fundierten, strategisch klugen und innovationsoffenen Umgang, der zwischen wirtschaftlicher Realität, staatlicher Verantwortung und europäischer Ordnungspolitik vermittelt. Verwaltung muss nicht selbst zur Krypto-Akteurin werden – aber verstehen, was tokenisierte Infrastrukturen und Gesellschaften für ihre Verantwortung und Legitimität bedeuten.

Kryptowerte wie Bitcoin, Stablecoins oder Utility Token stellen Verwaltungen vor neue rechtliche Herausforderungen. Sie sind keine gesetzlichen Zahlungsmittel – und dürfen im Verwaltungshandeln nicht wie solche behandelt werden. Ihre rechtliche Einordnung erfolgt primär über das Finanzaufsichtsrecht, nicht über das Haushalts-, Abgaben- oder Verwaltungsverfahrenrecht.

Mit der EU-Verordnung MiCAR, dem elektronischen Wertpapiergesetz und dem geplanten digitalen Euro entsteht ein neues regulatorisches Umfeld. Es eröffnet Chancen für tokenbasierte Innovationen im öffentlichen Sektor – erhöht aber zugleich die Anforderungen an Rechtssicherheit und Compliance.

Der Beitrag zeigt: Verwaltung darf mit Kryptowerten nur arbeiten, wenn sie dies rechtskonform, differenziert und strategisch klug tut. Drei Leitlinien helfen dabei: Rechtssicherheit wahren. Experimentierräume schaffen. Digitale Souveränität sichern.

Quellenverzeichnis

BaFin (2011): Merkblatt: Hinweise zu Finanzinstrumenten nach § 1 Abs. 11 Sätze 1 bis 5 KWG. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

BaFin (2018): Merkblatt: Initial Coin Offerings. Hinweisschreiben zur Einordnung als Finanzinstrumente. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

BaFin (2019): Merkblatt: Zweites Hinweisschreiben zu Prospekt- und Erlaubnispflichten im Zusammenhang mit der Ausgabe sogenannter Krypto-Token. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

BaFin (2022): Kryptotoken: Tätigkeiten rund um DLT, Blockchain und Kryptowerte. In: FinTech Innovation Hub. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

BaFin (2025): Entwurf des Rundschreibens: Pflichten von Verwahrstelle und Kapitalverwaltungsgesellschaft bei in Kryptowerte investierenden Investmentvermögen. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

Bundesarbeitsgericht (2025): Urteil vom 16.04.2025 – 10 AZR 80/24. Pressemitteilung. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

BT-Drs. 20/11569. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage: Haltung der Bundesregierung zur Kryptowährung Bitcoin und mögliche Pläne zu staatlicher

Beschränkung. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

BT-Drs. 20/14571. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage: Finanzmarktdigitalisierung und Kryptowerte. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

Europäische Zentralbank (2024a): Progress on the preparation phase of a digital euro. First progress report. DOI: [10.2866/742289](#).

Europäische Zentralbank (2024b): Progress on the preparation phase of a digital euro. Second progress report. DOI: [10.2866/4728634](#).

Gassner, D. (2022): Die Zwangsvollstreckung in Kryptowerte am Beispiel des Bitcoins. Dissertation an der Juristischen Fakultät, Universität Passau. Online veröffentlicht unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

Kammergericht Berlin (2018): Urteil vom 25.09.2018 – 161 Ss 28/18. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

Europäische Union (2023): Verordnung (EU) 2023/1114 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.05.2023 über Märkte für Kryptowerte (MiCAR) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/1937. ABl. L 150 vom 09.06.2023, S. 40–204. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

MDR (2024a): Was passiert mit dem „Bitcoin-Schatz“ in Sachsen? In: Nachrichten auf MDR SACHSEN - Das Sachsenradio vom 16.07.2024 um 16:00 Uhr. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

MDR (2024b): 2,6 Milliarden Euro aus Bitcoin-Verkauf: Was passiert mit dem Geld? In: SACHENSPIEGEL auf MDR SACHSEN vom 17.07.2025 um 19:00 Uhr. Online abrufbar unter: [Link](#) [Zugriff: 14.07.2025].

Zitiervorschlag

Pereira Wolf, Heiko (2025): Zahlen, bitte! – Bitcoin & Co. in der Verwaltung. Können Kryptowährungen als Zahlungsmittel im öffentlichen Sektor dienen? Online veröffentlicht am 15.07.2025 unter: <https://www.pereirawolf.de/beitrag/2025-07-15-beitrag-1.html> [Zugriff: TT.MM.JJJJ].

Nutzungshinweise

Dieser Beitrag ist dauerhaft online frei zugänglich. Die wissenschaftliche Nutzung, das Zitieren sowie die nichtkommerzielle Weitergabe im Rahmen von Lehre, Forschung und Verwaltung sind ausdrücklich gestattet.

Eine kommerzielle oder redaktionelle Nutzung außerhalb des Geltungsbereichs der Lizenz bedarf der vorherigen Zustimmung des Autors.

Dieser Beitrag steht unter der Lizenz **Creative Commons Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)** .

Der Beitrag ist auch als **PDF-Version** verfügbar.

Index

Impressum