

Der digitale Euro als Retail-CBDC

Ausgangslage und Kontext

Die Arbeiten am digitalen Euro als Retail-CBDC¹ sind spätestens seit Jahresanfang 2026 durch ein paralleles Voranschreiten von Gesetzgebungsverfahren und technischer Ausgestaltung geprägt.

Im Europäischen Parlament hat der federführende Berichterstatter im ECON-Ausschuss, Fernando Navarrete, am 28. Oktober 2025 einen Berichtsentwurf zum Legislativvorschlag der Europäischen Kommission vorgelegt. Dabei handelt es sich um den ersten vollständigen Änderungsvorschlag zum Kommissionsentwurf seit Juni 2023. Inhaltlich setzt der Entwurf auf einen konditionalen Zwei-Phasen-Ansatz: Zunächst soll ausschließlich eine Offline-Variante als digitales Bargeld („tokenized cash“) eingeführt werden; die Online-Variante soll erst dann in Betracht kommen, wenn die Europäische Kommission nach einer Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, dass keine privatwirtschaftliche Retail-Zahlungslösung eine flächendeckende Abdeckung des gesamten Euroraums sicherstellen kann. Diese Konditionalität, die im besten Fall Spielraum für privatwirtschaftliche europäische Lösungen eröffnet, gilt im Parlament jedoch als politisch nicht mehrheitsfähig.

Nach weiteren Beratungen auf Grundlage des Berichtsentwurfs zwischen den Berichterstattern der verschiedenen Fraktionen im ECON-Ausschuss wird mit einer Verabschiedung des finalen Parlamentsentwurfs zum Legislativvorschlag im Mai 2026 gerechnet.

Der Europäische Rat – getragen von den zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten – hat bereits zum Jahresende 2025 eine politische Einigung zum Legislativvorschlag erzielt, die keine derartig konditionale Trennung von Offline- und Online-Variante des digitalen Euro vorsieht, sondern eine zeitnahe Einführung des digitalen Euro in vollem Umfang.

In der zweiten Jahreshälfte 2026 wird der Beginn der Trilogverhandlungen zwischen Rats- und Parlamentsvertretern sowie der Europäischen Kommission erwartet, die bis Jahresende 2026 einen endgültigen Legislativtext für den digitalen Euro liefern sollen.

Die Europäische Zentralbank hat am 30. Oktober 2025 beschlossen, nach Abschluss der zweijährigen Vorbereitungsphase (seit November 2023) in die nächste Phase ihrer Vorarbeiten zum digitalen Euro überzugehen. Ziel ist es,

¹ Central Bank Digital Currency, CBDC

Seite 1/6

27.03.2026

Bundesverband Öffentlicher Banken
Deutschlands, VÖB, e.V.
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
www.voeb.de

Präsident: Thomas Groß
Stellvertretender Präsident:
Erk Westermann-Lammers
Hauptgeschäftsführerin und
geschäftsführendes Vorstandsmitglied:
Iris Bethge-Krauß

Registernummer im Lobbyregister:
R001169

die Grundlagen des digitalen Euro – insbesondere in technischer Hinsicht – zu konkretisieren und die Voraussetzungen für eine belastbare Entscheidung des Governing Councils der EZB zu schaffen, der letztlich über die Einführung eines digitalen Euro von Seiten der EZB zu entscheiden hat.

Exkurs: EZB-Pilotierung 2027 – Relevanz und offene Parameter

2027 wird eine Pilotierung als Probetrieb für den digitalen Euro mit vier Use Cases von der EZB gestartet (Online P2P via Alias/Access Number, Offline P2P via NFC, Online P2B via NFC per SoftPOS sowie Online E-/M-Commerce über App-to-App-Redirect). Offline ist im Piloten ausschließlich für P2P vorgesehen; P2B ist nur online abgebildet. Landesbanken, Förderinstitute und das Firmenkundengeschäft sollen dabei nicht im Fokus stehen, da der Pilot auf B2C-Retail-Use-Cases zugeschnitten ist.

In der technischen Ausrichtung beabsichtigt die EZB grundsätzlich, im Sinne von Kostendämpfung und systemweiter Interoperabilität verstärkt mit offenen, nicht-proprietären Standards (u. a. CPACE, EPC-QR, nexo, Berlin Group) zu arbeiten; zugleich sind wesentliche Aspekte einer Offline-Variante in den bisherigen Planungen noch nicht in der erforderlichen Tiefe abgebildet. Die Wiederverwendung bestehender Standards ist eine wichtige Forderung auch des VÖB! Nachdem Parlament und Rat die Verordnung zum digitalen Euro im Laufe des Jahres 2026 verabschieden, ist ab Mitte 2027 eine Pilotierung und Erprobung erster Transaktionen durch die EZB vorgesehen. Das Eurosystem bereitet sich darüber hinaus auf die Möglichkeit einer Erstaussgabe des digitalen Euro im Verlauf des Jahres 2029 vor.

Allgemeine Bewertung des VÖB

Aus Sicht des VÖB muss der digitale Euro so konzipiert und regulatorisch verankert werden, dass die bewährte Rollen- und Verantwortungsarchitektur zwischen Staat und Privatsektor gewahrt bleibt und eine wirtschaftlich tragfähige Marktleistung ermöglicht bzw. beibehalten wird. Privatwirtschaftlichen europäischen Zahlungsinitiativen muss auch künftig hinreichender Gestaltungs- und Entfaltungsraum verbleiben. Ein hoheitlich geprägtes Bezahlungssystem darf nicht zur Verdrängung bestehender oder zukünftiger europäischer Zahlverfahren führen. Gleichzeitig ist zu verhindern, dass BigTech-Gatekeeper ihre strukturelle Marktmacht nutzen, um wesentliche Wertschöpfungsanteile und Kundenschnittstellen im Kontext des digitalen Euro zu besetzen und damit die Souveränität und Resilienz der europäischen Finanzwirtschaft zu schädigen. Finanzmarktstabilitätsrisiken sind durch geeignete Halte- und Transaktionsgrenzen zu begrenzen; diese Instrumente müssen jedoch zugleich in der konkreten Umsetzung kundenfreundlich, operationalisierbar und verhältnismäßig gestaltet werden. Der digitale Euro ist auf wesentliche Bezahllemente im Sinne einer robusten Fallback-Lösung zu fokussieren. Cybersicherheit und Datenschutz sind dabei als essenzielle Systemvoraussetzungen durchgängig und konsistent sicherzustellen.

Zielbild: Stärkung der europäischen Resilienz, Souveränität und Autonomie im Zahlungsverkehr

Der digitale Euro muss in Gesetzgebung und technischem Design tatsächlich zur Stärkung der Resilienz, Souveränität und Autonomie Europas im Zahlungsverkehr beitragen. Die laufende Debatte zeigt jedoch, dass Institutionen, Mitgliedstaaten und Marktteilnehmer diese Zielbegriffe teils unterschiedlich interpretieren und die hierfür geeigneten Instrumente zum Teil sehr kontrovers beurteilen. Ein binäres „Entweder-oder“ – etwa im Sinne eines pauschalen Ausschlusses globaler Anbieter – ist nicht geeignet, einen tragfähigen europäischen Konsens zu stiften. Konsensfähig ist vielmehr die Notwendigkeit, die Rolle derzeit sehr marktmächtiger Gatekeeper wirksam einzuhegen. Weder der aktuelle Legislativvorschlag noch

die bisherigen Planungsstände im EZB-Rulebook sichern diese Ziele hinreichend ab. Vor diesem Hintergrund sollte der digitale Euro als europäisches Zahlverfahren so ausgestaltet werden, dass die Souveränität privatwirtschaftlicher europäischer Zahlverfahren mindestens erhält, idealerweise stärkt, und zugleich verhindert, dass BigTechs aus der Einführung des digitalen Euro überproportional profitieren. Maßgeblich ist, dass die europäische Finanzwirtschaft auch weiterhin belastbare Geschäftsmodelle entwickeln kann.

Public Private Partnership: Ausbalancierte Rollen zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Der VÖB spricht sich für ein klar ausbalanciertes Public-Private-Partnership-Modell im Zahlungsverkehr aus. Der Kommissionsvorschlag birgt das Risiko, ein staatlich dominiertes Bezahlverfahren zu etablieren, bei dem die EZB zugleich weitreichende Detailvorgaben für markseitige Lösungen setzt. Dies kann Innovationsdynamiken hemmen, eine stringent nutzerzentrierte Ausgestaltung erschweren und zugleich Interessenkonflikte verstärken, weil die EZB einerseits Aufsichts- und Standardsetzungsfunktionen ausübt und andererseits faktisch Issuer eines eigenen Verfahrens wäre. Die Rolle der EZB sollte sich daher nur auf die Bereitstellung des digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel und die Entwicklung der notwendigen Backend-Infrastruktur konzentrieren. Banken und Sparkassen müssen den digitalen Euro über eigene Frontends anbieten können, um differenzierte Mehrwertleistungen für Kunden zu ermöglichen. Einen Zwang zum Einsatz einer EZB-App für den digitalen Euro darf es nicht geben. Privatwirtschaftliche Zahlverfahren dürfen nicht durch die Dominanz eines staatlichen EZB-Verfahrens verdrängt werden. Die Backend-Infrastruktur ist so offen und nutzbar zu gestalten, dass Zahlungsdienstleister darauf wettbewerbsfähige, eigenständige Frontend-Lösungen einfach aufsetzen können.

Europäische Governance: Gesetzlich verankerte Mitwirkung an Rulebook und dessen Weiterentwicklung

Zur Sicherstellung einer gleichberechtigten Zusammenarbeit mit der EZB in der Ausgestaltung des digitalen Euro genügt die bislang über den EPC vermittelte Mitwirkung bei dem EZB-Planungsvorhaben in der Rulebook Development Group nicht aus. Erforderlich ist eine stimmrechtlich abgesicherte, verbindliche Einbindung der Kreditwirtschaft. Notwendig erscheint daher ein neues Governance-Gremium, das die Mitwirkung der Finanzwirtschaft im Sinne eines PPP gesetzlich verankert und auch in späteren Entwicklungs- und Änderungszyklen zum digitalen Euro wirksam fortschreibt. Ziel ist eine klare, belastbare Abgrenzung von Verantwortlichkeiten zwischen EZB und Zahlungsdienstleistern, insbesondere bei technischen Standards, Interoperabilitätsregeln und Formen marktorientierter Selbstregulierung. Statt detailreicher Vorgaben sollten gemeinsam Mindeststandards definiert werden, die paneuropäische Nutzbarkeit sicherstellen und zugleich hinreichenden Raum für Innovation, Differenzierung und technologische Weiterentwicklung eröffnen.

Stufenweise Einführung: Komplexität reduzieren, MVP-Ansatz priorisieren

Der VÖB hält eine stufenweise Einführung des digitalen Euro für zwingend erforderlich, um unverhältnismäßige Kostenbelastungen, erhöhte Sicherheitsrisiken und eine strukturelle Überkomplexität der Implementierung zu vermeiden. Eine gleichzeitige Einführung von Online- und Offline-Funktionalität „mit allen Use Cases“ würde erhebliche Kapazitäten der Kreditwirtschaft langfristig binden und dadurch andere Innovations- und Transformationsvorhaben blockieren, obwohl der konkrete Nutzwert und die Akzeptanz des digitalen Euro beim Endnutzer im Vorfeld nicht gesichert sind. Auch ein konditionaler „Offline-first“-Ansatz löst diese Komplexitätsproblematik aus Sicht des VÖB nicht verlässlich, da auch in

diesem Fall erhebliche Kosten für dessen Einführung zu erwarten sind. Der VÖB priorisiert daher einen Minimum-Viable-Product-Ansatz oder Staggered Approach: In einer ersten Phase sollten Onboarding, eine 1:1-Relation zwischen Konto und Digital-Euro-Account beim kontoführenden Institut sowie ein einfaches Funding/Defunding implementiert werden. Darüberhinausgehende Funktionalitäten – einschließlich weitergehender Bargeldverfügungs- oder Wallet-Features – sind in späteren Phasen optional und bepreisbar zu realisieren.

Open Funding: Komplexität und Lock-in-Risiken vermeiden

Der VÖB spricht sich gegen die Implementierung von Open Funding in der initialen Startarchitektur aus. Ein Digital-Euro-Account sollte ausschließlich durch den kontoführenden Zahlungsdienstleister befüllt werden, der die jeweilige Wallet für den Kunden führt. Mehrfachverknüpfungen zwischen Digital-Euro-Accounts und „nicht-digitalen“ Konten erhöhen die System- und Prozesskomplexität (insbesondere im Funding/Defunding sowie im Vergütungsmodell) und können Lock-in-Effekte begünstigen, vor allem wenn BigTechs als Distributing-PSPs² für den digitalen Euro ohne eigenes Kontenangebot die Kundenschnittstelle dominieren. Funding/Defunding von und zu Drittkonten eines nicht-kontoführenden Distributing-PSP lehnt der VÖB ab. Falls jedoch das finale Gesetzeswerk ein solches Funding/Defunding von und zu Drittkonten oder nicht-kontoführende, aber den digitalen Euro distribuierende PSPs im Rahmen eines Open Funding-Ansatzes fest verankern sollte, so muss dieser Mehraufwand für die kontoführenden Institute frei bepreisbar sein. Auch komplexe Kontostrukturen wie Gemeinschaftskonten sollten im Rahmen der Einführung nicht als kostenfreie Verpflichtungsleistung verankert werden. Sie sind – wenn überhaupt – in späteren Phasen optional und bepreist vorzusehen, nicht zuletzt mit Blick auf die komplexeren Interaktionen mit Halteobergrenzen und Kontowechselprozessen.

EZB-App: Nur optional, primärer Zugang über bestehende Banking-Beziehungen

Der digitale Euro muss für Nutzer primär über bestehende Bankbeziehungen und Banking-Apps zugänglich sein. Ein von der EZB bereitgestelltes Frontend kann Markteintrittsbarrieren reduzieren und besonders kleinere Anbieter unterstützen, darf jedoch weder verpflichtend eingeführt werden noch Doppelinvestitionen in parallele Frontend-Strukturen auslösen. Technische Vorgaben zur Frontend-Nutzung sind strikt auf Interoperabilität zu begrenzen. Darüberhinausgehende Vereinheitlichungen würden Innovation, Differenzierung und Wettbewerb über kundenrelevante Mehrwertleistungen beeinträchtigen. Zudem dürfen Haftungs- und Supportverantwortlichkeiten im Falle einer EZB-App-Nutzung nicht einseitig auf Zahlungsdienstleister verlagert werden. Zusätzliche komplexe Drittanbieter-Vertragswerke sind zu vermeiden. Insgesamt gilt: Eine Verpflichtung zur Nutzung einer EZB-App als primärer oder zwingender Zugang zum digitalen Euro darf nicht etabliert werden.

Halte- und Transaktionslimite: Finanzstabilität sichern, Nutzerfreundlichkeit gewährleisten

Finanzstabilität erfordert aus Sicht des VÖB eine angemessene, rechtlich robuste Halteobergrenze für Privatkunden, idealerweise im unteren dreistelligen Bereich, um Einlagenabflüsse in den digitalen Euro – insbesondere in Stressphasen – zu begrenzen. In potenziellen Krisenszenarien könnten insbesondere kleinere und regional verankerte Institute überproportional von Einlagenabflüssen betroffen sein, wobei dieses Risiko mit der Höhe des Haltelimits deutlich zunimmt. Ein Haltelimit im vierstelligen Bereich, insbesondere in Richtung der häufig kolportierten 3.000 Euro, erachten wir daher als zu hoch und zu

² Payment Service Provider, PSP

risikoreich, da es die Planbarkeit einer stabilen Einlagenbasis beeinträchtigen und erhebliche Liquiditätsrisiken für kleinere Banken auslösen kann. Gleichzeitig muss die Ausgestaltung der Limite praktikabel, transparent kommunizierbar und nutzerfreundlich sein. Zentral ist hierbei die Frage, ob eine Halteobergrenze personenbezogen über alle PSPs/Konten hinweg oder kontobezogen gilt: Eine personenbezogene Obergrenze über mehrere Konten (z.B. On- und Offline) verschiedener Institute hinweg wäre operativ außerordentlich komplex. Der VÖB bewertet daher die 1:1-Relation zwischen Girokonto und Digital-Euro-Account zugleich als Instrument, Komplexität und Umgehungsrisiken zu reduzieren. Für Offline-Transaktionen sollten Transaktionslimite an bestehende AML-Regelungen anschließen, anstatt ein paralleles, schwer erklärbares zusätzliches Limitregime aufzubauen.

Entgelte und Kosten: Belastbares Vergütungsmodell statt struktureller Unterkompensation

Die Kreditwirtschaft wird voraussichtlich den überwiegenden Anteil der Einführungs- und Betriebskosten tragen. Der VÖB sieht im aktuellen Kommissionsansatz keine hinreichende marktwirtschaftliche Kompensation. Insbesondere das Modell aus Merchant Service Charge und abgeleiteter Inter-PSP Fee mit jeweiliger Deckelung ist nicht nur komplex, sondern wird durch Open-Funding-Mechanismen zusätzlich belastet und eröffnet weiteren Raum für BigTechs als Distributing-PSPs ohne eigenes Kontenangebot. Für die Anlaufphase fehlen belastbare Kostendaten noch und Übergangsregime werden erforderlich sein. Der VÖB spricht sich gegen starre gesetzliche Deckelungen aus, die weder Komplexität noch tatsächliche Kostenstrukturen adäquat abbilden. Wenn Basisservices für Endnutzer kostenfrei sein sollen, bedarf es umso mehr eines tragfähigen Vergütungsmodells, das Investitionen und Betrieb dauerhaft ermöglicht.

Datenschutz und Privacy: Vertrauen nur durch Nicht-Profilierbarkeit und strikte Datenminimierung

Akzeptanz setzt Vertrauen voraus. Dieses Vertrauen entsteht nur, wenn Transaktionsdaten nicht zentral „profilierbar“ sind. Offline ist daher ein cash-ähnliches Privatsphäre-Regime sicherzustellen, online ist strikte Datenminimierung umzusetzen. Der digitale Euro ist so zu gestalten, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch PSPs, EZB/nationale Zentralbanken und ggf. Support-Service-Provider auf das zwingend erforderliche Maß begrenzt bleibt. Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen sollen konsequent implementiert werden. Offline ist ein „cash-ähnlicher“ Ansatz mit Verzicht auf Monitoring und Transaktionsdatenspeicherung vorzusehen; AML wird über Funding/Defunding und Limits adressiert.

Rechtsnatur: klare, mandatssichere und rechtsstaatliche Einordnung

Der Erfolg des digitalen Euro hängt wesentlich von einem eindeutigen Rechtsrahmen ab, der innerhalb des Mandats des EU-Gesetzgebers bleibt, die unternehmerische Freiheit der Marktakteure respektiert und Rechts- sowie Planungssicherheit schafft. Aus Sicht des VÖB ist zu klären, wie nationale Vorschriften (etwa sachenrechtliche Regelungen) bei der Übertragung des digitalen Euro wirken und wie genau das EU-Zahlungsdiensterecht in jeder Variante des digitalen Euro Anwendung findet. Es muss ein bargeldäquivalenter digitaler Euro so eingeordnet werden, dass er – wie Bargeld – den Nutzern durch PSPs zur Verfügung gestellt wird, rechtlich jedoch Eigentum des Nutzers ist und gerade keine Forderung gegen den PSP darstellt. Insgesamt muss der Rechtsrahmen rechtsstaatlichen Anforderungen genügen und das notwendige Vertrauen in ein neues, öffentliches Zahlungsmittel fördern.

Nächste Schritte der Interessenvertretung

Der VÖB wird die Gespräche – gemeinsam mit der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) und ergänzend direkt – mit Abgeordneten (insbesondere im ECON) sowie auf nationaler Ebene (Bundestag, BMF, Bundesbank) weiter intensivieren. Parallel werden die Arbeiten in der Digital Euro Expert Group der EBF³ fortgeführt. Zudem werden die Konsultationen zum EZB-Rulebook weiterhin in EBF und DK-Spiegelgruppen eng begleitet und Partizipationsmöglichkeiten an der Pilotierung 2027 und der begleitende Austausch dazu geklärt. Der Hauptfokus liegt auf dem Legislativverfahren. Nach der Positionsbestimmung durch das Europäische Parlament wird insbesondere im zweiten Halbjahr 2026 die Einigung im Trilogverfahren entscheidend für die Ausgestaltung des digitalen Euros sein. Wir werden uns in diesem Kontext aktiv als Multiplikator unserer Mitglieder in die sinnvolle stufenweise Ausgestaltung des digitalen Euros einbringen.

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, ist ein Spitzenverband der deutschen Kreditwirtschaft. Er vertritt die Interessen von 64 Mitgliedern, darunter die Landesbanken sowie die Förderbanken des Bundes und der Länder. Die Mitgliedsinstitute des VÖB haben eine Bilanzsumme von rund 3.200 Milliarden Euro und bilden damit etwa ein Viertel des deutschen Bankenmarktes ab. Die öffentlichen Banken nehmen ihre Verantwortung für Mittelstand, Unternehmen, die öffentliche Hand und Privatkunden wahr und sind in allen Teilen Deutschlands fest in ihren Heimatregionen verwurzelt. Mit 57 Prozent sind die ordentlichen VÖB-Mitgliedsbanken Marktführer bei der Kommunalfinanzierung und stellen zudem rund 22 Prozent aller Unternehmenskredite in Deutschland zur Verfügung. Die Förderbanken im VÖB haben im Jahr 2024 Förderdarlehen in Höhe von knapp 60 Milliarden Euro bereitgestellt. Als einziger kreditwirtschaftlicher Verband übt der VÖB die Funktion eines Arbeitgeberverbandes für seine Mitgliedsinstitute aus. Die tarifrechtlichen Aufgaben, insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen, werden von der Tarifgemeinschaft Öffentlicher Banken wahrgenommen. Ihr gehören rund 65.000 Beschäftigte der VÖB-Mitgliedsinstitute an. Weitere Informationen unter www.voeb.de

³ European Banking Federation, EBF