

Rechtsprobleme des Digitalen Euro

Rechtsgutachten

im Auftrag des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV)
sowie des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und
Raiffeisenbanken (BVR)

von

im April 2026

Inhalt

I.	THEMA DES RECHTSGUTACHTENS	6
II.	GRUNDLAGEN UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN	9
1.	ZENTRALBANKGELD UND BUCHGELD	9
2.	CBDC – CENTRAL BANK DIGITAL CURRENCY/WHOLESALE UND RETAIL CBDC)	11
3.	PAYMENT-SERVICE-PROVIDER	11
4.	TOKEN/DISTRIBUTED LEDGER.....	11
III.	DER VERORDNUNGSENTWURF DES DIGITALEN EURO	13
1.	GRUNDKONZEPTION	13
2.	GESCHÄFTSBANKEN ALS INTERMEDIÄRE.....	14
3.	GEBÜHRENVERBOT UND GEBÜHRENBESCHRÄNKUNGEN	15
4.	ONLINE- UND OFFLINE FUNKTIONALITÄT	16
a)	Offline-Zahlungen	16
b)	Online Variante	17
5.	SCHAFFUNG NEUER ZAHLUNGSINFRASTRUKTUR.....	17
a)	Frontend-Integration	18
b)	Backend-Integration und Liquiditätsmanagement	19
c)	Einrichtung aufsichtsrelevanter interner Kontrollsysteme	19
d)	Geldautomaten und POS-Systeme.....	20
e)	Compliancepflichten.....	20
f)	Offline-Euro	21
6.	RECHTSNATUR DES ONLINE UND OFFLINE-EURO	21
7.	IMPLEMENTIERUNGSKOSTEN FÜR DIE EUROPÄISCHE BANKENWIRTSCHAFT	23
IV.	MÖGLICHE ALTERNATIVEN ZUM VERORDNUNGSENTWURF	26

: Rechtsprobleme des Digitalen Euro

1.	NAVARRETE-ENTWURF	26
a)	<i>Abgestuftes Modell mit Fokus auf offline-Funktionalität</i>	26
b)	<i>Kompensation für Zahlungsdienstleister</i>	28
2.	COMMERCIAL BANK MONEY TOKEN	28
3.	TRIGGER-SOLUTION (BUNDESBANK/DEUTSCHE BÖRSE)	30
4.	PRIVATWIRTSCHAFTLICHE LÖSUNGEN: EPI/WERO	32
5.	ZWISCHENERGEBNIS	34
V.	ZUSTÄNDIGKEITSFRAGEN	35
1.	EINFÜHRUNG UND AUSGABE ALS GESETZLICHES ZAHLUNGSMITTEL	36
a)	<i>Art. 127 AEUV</i>	36
b)	<i>Art. 128 Abs. 1 AEUV</i>	38
(1)	Funktionaler Banknotenbegriff	38
(2)	Wortlaut und Systematik	39
(3)	Sperrwirkung von Art. 128 AEUV	41
(4)	Entwicklungsgeschichte von Art. 128 AEUV	45
c)	<i>Art. 133 AEUV</i>	47
(1)	Bisherige Anwendung von Art. 133 AEUV in der Praxis	49
(2)	Weite Auslegung von Art. 133 AEUV	49
(3)	Rechtsprechung des EuGH „Hessischer Rundfunk“ / normative Dimension ...	50
(4)	Verhältnis von Art. 128 zu Art. 133 AEUV	52
(5)	Sekundärrechtliche Einführung von Euro-Münzen	53
2.	UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN ONLINE- UND OFFLINE-EURO	53
3.	ZWISCHENERGEBNIS	54
VI.	GRUNDRECHTSPRÜFUNG, ART. 16 UND 17 GRCH	56
1.	ANWENDBARE GRUNDRECHTSORDNUNG	56

2.	SCHUTZBEREICH ART. 16 GRCH	57
a)	<i>Unternehmerische Freiheit im engeren Sinne</i>	57
b)	<i>Vertragsfreiheit und freie Preissetzung</i>	58
c)	<i>Vertrauensschutz bei Investitionsentscheidungen?</i>	59
3.	EINGRIFF IN ART. 16 GRCH	64
d)	<i>Pflicht zum Aufbau eines neuen Zahlungssystems</i>	64
e)	<i>Kontrahierungszwang und Bereitstellungspflichten</i>	65
4.	SCHUTZBEREICH ART. 17 GRCH	66
5.	EINGRIFF IN ART. 17 GRCH	67
6.	RECHTFERTIGUNG, ART. 52 ABS. 1 GRCH	68
a)	<i>Wesensgehalt</i>	68
b)	<i>Legitimes Ziel</i>	69
c)	<i>Geeignetheit</i>	70
d)	<i>Erforderlichkeit</i>	73
(1)	Fokus ausschließlich auf Wholesale CBDC	74
(2)	Verzicht auf strenge Gebührenregulierung	74
(3)	Navarrete-Entwurf als milderes Mittel	75
e)	<i>Angemessenheitsprüfung</i>	76
(1)	Wertungen des Vertrauensschutzes	77
(2)	Einseitige Zuweisung des Akzeptanzrisikos	78
(3)	Konkrete Pflichtendichte, damit verbundene Kosten und Refinanzierbarkeit	79
(4)	Differenzierung nach offline- und online Zahlfunktion	82
f)	<i>Angemessenheitsprüfung nach einzelnen Rulebook-Pflichten</i>	82
(1)	Frontend-Aufbau und Onboarding	82
(2)	Backend-Integration und Liquiditätsmanagement	83

(3)	Geldautomaten und POS-Systeme	86
(4)	Compliance-Pflichten	88
(5)	Zwischenergebnis.....	91
VII.	ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE IN THESEN	92

I. Thema des Rechtsgutachtens

Die EU-Kommission verfolgt das Ziel ein gemeinsames europäisches digitales Bezahlungssystem einzuführen. Dazu unterbreitete die Europäische Kommission am 28. Juni 2023 den Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro (DEVO-E)¹. Berichtsentwürfe des Parlaments und Vorschläge des Rates liegen vor, im Mai 2026 soll das Trilog-Verfahren zwischen den drei EU-Gesetzgebungsorganen beginnen. Die Ausgabe des Digitalen Euro soll schon Ende des Jahres 2027 erfolgen. Zum aktuellen Entwicklungsstand hat der Präsident der Deutschen Bundesbank *Joachim Nagel* sich im Januar 2026 wie folgt geäußert:

„Mit dem digitalen Euro wollen wir unsere gemeinsame Währung, den Euro, fit für die Zukunft machen. Unsere Vision ist, eine einheitliche europäische Bezahlösung zu schaffen, die technisch auf der Höhe der Zeit ist, die Innovationen ermöglicht, die Europa unabhängiger und resilienter macht, und die vertrauenswürdig ist. In der aktuellen Projektphase bereiten wir uns darauf vor, den digitalen Euro im Laufe des Jahres 2029 ausgeben zu können. Dabei gehen wir davon aus, dass das Gesetz zum digitalen Euro bis Ende dieses Jahres steht. Diese gesetzliche Grundlage ist Voraussetzung dafür, dass das Eurosystem die Ausgabe beginnen kann.“²

¹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, COM(2023) 369 final.

² <https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/digitaler-euro-eine-chance-fuer-europa--988524>.

Mit dem europaweiten Bezahlssystem soll der Übermacht US-amerikanischer Plattformen und Zahlungsdienstleister etwas entgegengesetzt werden.

„Der digitale Euro bietet zudem die Chance, die starke Fragmentierung des europäischen Zahlungsmarktes zu überwinden. Derzeit gibt es keine europäische Bezahlösung, die in allen Ländern des Euroraums akzeptiert wird. Außer Bargeld. Stattdessen dominieren nicht-europäische Anbieter den Markt, insbesondere aus den USA. Diese erheben häufig hohe Gebühren von den Händlern, die wir als Konsumenten letztlich mitbezahlen.“³

Kritische Stimmen fürchten indes eine Bedrohung oder Entwertung etablierter Geschäftsmodelle des europäischen Finanzsystems wie das noch im Aufbau befindliche, aber schon weit vorangeschrittene Zahlssystem WERO der European Payments Initiative (EPI) oder sogar den verfolgten Zielen entgegenlaufende Effekte wie die Verfestigung von Wettbewerbsvorteilen zugunsten von außereuropäischen Zahlungsdienstleistern wie PayPal. Umstritten ist auch die Kompetenz der EU und die Frage, ob das gegenwärtig erkennbare Modell mit den Grundrechten der Europäischen Grundrechtecharta oder auch des deutschen Grundgesetzes in Einklang steht.

Von diesem Hintergrund haben mich der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) sowie der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) gebeten, die gegenwärtig

³ <https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/digitaler-euro-eine-chance-fuer-europa--988524>.

erkennbaren Bestrebungen zur Schaffung eines Digitalen Euros einer rechtsgutachterlichen Bewertung zu unterziehen.

II. Grundlagen und Begriffsbestimmungen

Die rechtliche Bewertung des digitalen Euro hängt zunächst von dessen konkreter regulatorischer und technischer Ausgestaltung durch den Gesetzgeber ab. Diese ist zur Zeit noch im Fluss. Allerdings hat sich das Projekt insbesondere im Rulebook der Europäischen Zentralbank bereits konkretisiert, so dass für eine Begutachtung zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine hinreichend verlässliche Bewertungsgrundlage besteht.

Für die technische Ausgestaltung wird hier vor allem der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission und die Ausarbeitungen der Europäischen Zentralbank zugrunde gelegt. Im Folgenden werden daher zuerst die allgemeinen begrifflichen Grundlagen geklärt (I.), das spezifische Design des digitalen Euro (II.) und mögliche Alternativgestaltungen (III). Im Rahmen der rechtlichen Bewertung wird auch der Frage nachzugehen sein, ob und wenn ja, welche umsetzbaren Alternativen zum digitalen Euro in einer für die Bankenwirtschaft weniger einschneidenden Form existieren.

1. Zentralbankgeld und Buchgeld

Mit dem digitalen Euro soll eine digitale Ausprägung des Euro geschaffen werden, der von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken ausgegeben wird (Artikel 4 DEVO-E). Die genaue technologische Umsetzung ist noch offen. Für die Einordnung von CBDC gilt es zunächst zu unterscheiden zwischen Zentralbankgeld

und Buch- bzw. Giralgeld. Bei Zentralbankgeld handelt es sich um ausschließlich von den Zentralbanken geschaffenes Geld, entweder in Form von Bargeld (Art. 128 AEUV, Art. 16 ESZB/EZB-Satzung) oder in Kontoguthaben (Einlagen), die die Geschäftsbanken bei der Zentralbank halten.⁴ Das prägendste Merkmal von Zentralbankgeld ist, dass dieses eine direkte Verbindlichkeit gegenüber der Zentralbank darstellt, es somit kein Ausfallrisiko gibt.

Bei Bargeld handelt es sich um die aktuell einzige Form von Zentralbankgeld, das Nicht-Banken zugänglich ist. Nach Art. 128 AEUV ist Euro Bargeld das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel. Das Bargeld zeichnet sich durch die freie Zugänglichkeit und dingliche Übertragbarkeit für alle natürlichen und juristischen Personen aus.⁵

Bei dem Buch- bzw. Giralgeld handelt es sich um eine bloße Forderung gegen die Geschäftsbank auf Auszahlung von Bargeld oder Überweisung an Dritte. Im Gegensatz zum Zentralbankgeld unterliegt das Buchgeld einem Ausfallrisiko: Wenn die Bank insolvent wird, so besteht grundsätzlich ein – angesichts der bestehenden Sicherungssysteme – geringes Risiko des Forderungsausfalls. Bei Buchgeld handelt es sich nicht um ein gesetzliches Zahlungsmittel, aufgrund seiner Umwandelbarkeit in Bargeld wird dieses jedoch im Wirtschaftsverkehr akzeptiert.

⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank, Geld und Geldpolitik, Stand Frühjahr 2024, S. 19.

⁵ Herresthal, in: Münchner Kommentar zum HGB, 5. Aufl. 2024, Bd. 6, A. Das Giroverhältnis Rn. 108.

2. CBDC – Central Bank Digital Currency/Wholesale und Retail CBDC)

Neben diese zwei klassischen Geldformen ist in den letzten Jahren eine neue Geldform getreten, das sogenannte digitale Zentralbankgeld (Central Bank Digital Currency, CBDC). Hierbei handelt es sich um eine entmaterialisierte Form von Geld, die hoheitlich von den Zentralbanken geschaffen und mit elektronischen Mitteln verwaltet wird.⁶

Bei diesem digitalen Zentralbankgeld ist zwischen zwei Formen zu unterscheiden: Dem Geld für den Zahlungsverkehr der Banken untereinander („wholesale CBDC“) und dem Zahlungsverkehr für Bürger und Unternehmen miteinander („retail CBDC“).⁷

3. Payment-Service-Provider

„Payment Service Provider“ (PSP) sind Zahlungsdienstleister, die u.a. Onlineshops (E-Commerce) die technische Anbindung für bargeldlose Zahlungsverfahren bereitstellen. Beispiele hierfür sind PayPal oder Wero.

4. Token/Distributed Ledger

Mit dem Begriff des Tokens werden zusammenhängende Zeichen beschrieben, die für beliebige Informationen stehen können, wie etwa einen Geldwert oder die Eigentümerstellung an einer Sache. Bei Token

⁶ Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 128 AEUV Rn. 17.

⁷ Europäische Kommission, DEVO-E digitaler Euro, COM/2023/369 final (EN), S. 17.

handelt es sich um reine Datenbankeinträge, sodass die Token-Transaktion keine Datenübertragung, sondern nur die Änderung der Verfügungsmöglichkeit bewirkt.⁸

Bei der Distributed Ledger Technologie (englisch für „verteilte Kassenbücher“) werden Daten wie z.B. Geldguthaben nicht wie beim klassischen Ansatz auf einem zentralen Datenspeicher angelegt und unterliegen keiner zentralen Kommunikationssteuerung. Vielmehr werden Daten dezentral in einem Peer-To-Peer Netzwerk in mehreren Ledgers („Büchern“) unterhalten. Durch technische Maßnahmen (Konsensmechanismus) wird bei der Vornahme einer Transaktion der Ledger auch bei allen anderen Kopien aktualisiert, sodass es keine Doppelzahlungen geben kann.⁹

Diese Werteinheiten, die auf diesem Distributed Ledger basieren, werden als „Coins“ oder „Token“ bezeichnet. Während es sich bei „Coins“ um Datensätze ohne Emittenten handelt (wie z.B. Bitcoin), so handelt es sich bei Token um Abbildungen von Ansprüchen, die der Emittent ausgibt.¹⁰

⁸ Guggenberger, in: Leupold/Wiebe/Glossner, IT-Recht, 4. Auflage 2021, Teil 14.2 Rn. 17.

⁹ BSI, Blockchain sicher gestalten - Konzepte, Anforderungen, Bewertungen, S. 9, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Krypto/BlockchainAnalyse.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

¹⁰ Lösing/John: Die Regulierung von E-Geld Token, BKR 2023, 373 (374).

III. Der Verordnungsentwurf des digitalen Euro

1. Grundkonzeption

Der digitale Euro ist ausschließlich als Zahlungsmittel für den Massenzahlungsverkehr, also als Retail-CBDC konzipiert.¹¹

Wie beim klassischen Bargeld sollen beim digitalen Euro nach Art. 4 Abs. 1 DEVO-E nur die EZB und die nationalen Zentralbanken Emittenten sein, die die Ausgabe des digitalen Euros kontrollieren. Art. 7 DEVO-E schreibt den Status des digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel fest (Abs. 1, 2), was durch die drei Elemente von der grundsätzlichen Annahmeverpflichtung (Abs. 3, Ausnahmen in Art. 9 DEVO-E), der Pflicht zur Annahme zum vollen Nennwert (Abs. 4) und der durch die Annahme bewirkte Entlastung von der Zahlungsverpflichtung (Abs. 5) gekennzeichnet ist. Räumlich schreibt Art. 8 DEVO-E den Geltungsbereich für Offline- und Online-Zahlungen im gesamten Euro-Währungsgebiet fest.

Nach Art. 4 Abs. 2 DEVO-E soll der digitale Euro eine direkte Verbindlichkeit der Zentralbanken gegenüber den Nutzern des digitalen Euro begründen. Hier wird also die entscheidende Eigenschaft von Zentralbankgeld festgelegt, nämlich das Fehlen eines Ausfallrisikos.

¹¹ Europäische Kommission, DEVO-E digitaler Euro, COM/2023/369 final, S. 21.

Allerdings soll nach Art. 13 Abs. 6 DEVO-E in keinem Fall eine Vertragsbeziehung zwischen der EZB und Endnutzer des digitalen Euro entstehen.

2. Geschäftsbanken als Intermediäre

Um dies sicherzustellen, sieht der Verordnungsentwurf ein abgestuftes Modell vor, bei dem die Zahlungsdienstleister als Intermediäre umfassend in die Verantwortung genommen werden sollen. Dieses Modell stellt sich im Wesentlichen wie folgt dar:

1. Die europäische Zentralbank betreibt die Zentrale Abwicklungsstruktur des digitalen Euro, sie emittiert den digitalen Euro und verbucht Transaktionen im eigenen Buchungssystem („Ledger“).¹²
2. Auf der zweiten Ebene stellen die Geschäftsbanken und andere regulierte Zahlungsdienstleister („Payment Service Providers - PSP“) ein Zahlungskonto für den digitalen Euro („Wallet“) bereit.¹³ Diese führen die Authentifizierung der Kunden durch und verwalten die Schlüssel zur Autorisierung von Zahlungen.¹⁴

Die Geschäftsbanken haben als kontoführende Zahlungsdienstleister nach Art. 13 DEVO-E eine ganze Reihe von Pflichten zur Verknüpfung von normalem Kundenkonto mit dem Digitalen-Euro-Konto. Die

¹² European Central Bank, A stocktake on the digital euro, 18 October 2023, S. 27.

¹³ Art. 13 des Verordnungsentwurfs, COM/2023/369 final, S. 53 f..

¹⁴ European Central Bank, A stocktake on the digital euro, 18 October 2023, S. 19 ff.

Banken sind nach Art. 13 Abs. 2 und 3 DEVO-E verpflichtet, den Endnutzern die Auf- und Entladung zwischen dem normalen Zahlungskonto und dem Zahlungskonto für den digitalen Euro zu ermöglichen. Darüber hinaus gilt nach Art. 13 Abs. 4 DEVO-E für die Geschäftsbanken das sogenannte Wasserfallprinzip, d.h. die Banken müssen, wenn die Haltegrenze für den digitalen Euro überschritten wird, den Überschuss automatisch auf das normale Zahlungskonto umbuchen, und Geld vom normalen Zahlungskonto in das digitale Euro Zahlungskonto buchen, wenn eine Online-Transaktion in digitalen Euro den Bestand des Kunden an digitalen Euro übersteigt.

3. Gebührenverbot und Gebührenbeschränkungen

Daneben wird auch in Art. 17 DEVO-E umfassend geregelt, inwiefern die Zahlungsdienstleister überhaupt Gebühren für Zahlungsdienste bei der Handhabung des digitalen Euro erheben dürfen. Denn nach Art. 17 Abs. 1 DEVO-E müssen die Zahlungsdienstleister sogenannte grundlegende Zahlungsdienste (wird in Anhang II DEVO-E spezifiziert) vollkommen kostenlos erbringen. Lediglich bei den Händlerentgelten, also wenn Händler den digitalen Euro als Annahmeverpflichtete annehmen, dürfen Transaktionsgebühren erhoben werden.

Diese Händlerentgelte (Art. 15 Abs. 2 DEVO-E) müssen nach Art. 17 Abs. 2 DEVO-E jedoch „verhältnismäßig“ sein. Zur Bestimmung der konkreten Höhe, was verhältnismäßig ist, ist nach Art. 17 Abs. 3 DEVO-E allerdings allein die EZB berufen. Zwar legt Art. 17 Abs. 5 DEVO-E Parameter für diese Bestimmung fest, die Entwicklung der konkreten Methodik bleibt aber ausdrücklich der EZB überlassen. Im Dezember

2025 hat sich der Rat der EU auf die Verhandlungsposition festgelegt, dass nunmehr die Kommission in einer Übergangsphase eine Obergrenze für Händlerentgelte festlegt, die sich der Höhe nach an den Gebühren „vergleichbarer Zahlungsmittel“ orientieren soll.¹⁵

4. Online- und Offline Funktionalität

Der Entwurf sieht nach Art. 8 DEVO-E zwei grundsätzliche Nutzungsmöglichkeiten des digitalen Euro für den Endnutzer vor: Offline-Zahlungen (Abs. 1) und Online-Zahlungen (Abs. 2).

a) Offline-Zahlungen

Nach der Vorstellung von Kommission und EZB soll der Offline-Euro eine „tokenisierte“ Form des Bargelds sein und das digitale Äquivalent zum klassischen Bargeld darstellen. Technisch ist der Offline-Euro als „Peer-to-Peer“-Zahlungsmittel konzipiert, das Zahlungen in physischer Nähe ohne Internetverbindung ermöglicht. Hierzu wird der digitale Euro in einem gesicherten Hardware-Modul auf dem Endgerät gespeichert, z. B. in Hardware-Wallets oder Smartphones. Die Transaktionsdaten verbleiben ausschließlich zwischen Zahler und Zahlungsempfänger, ohne dass eine unmittelbare Validierung über das

¹⁵ Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro (2023/0212 (COD)), S. 28 ff.; DATEV-Magazin, Rat der EU legt Standpunkt zum digitalen Euro fest, <https://www.datev-magazin.de/nachrichten-steuern-recht/recht/digitaler-euro-rat-der-eu-legt-standpunkt-zum-digitalen-euro-fest-144137>.

Eurosystem stattfindet.¹⁶ Die Zahlungsdienstleister sind bei Offline-Zahlungen somit nicht unmittelbar an der Transaktion beteiligt.¹⁷

b) Online Variante

Die Online-Variante des digitalen Euro soll entsprechend zu herkömmlichen privaten digitalen Zahlungsmitteln ausgestaltet sein und für Einkäufe im Internet (E-Commerce) dienen.¹⁸ Zum Transaktionszeitpunkt wird also zwingend eine aktive Internetverbindung der beteiligten Endgeräte benötigt und gleicht einem Übertrag von einem Girokonto auf ein anderes - in diesem Fall einem Kontoübertrag zwischen zwei digitalen Euro Konten.

5. Schaffung neuer Zahlungsinfrastruktur

Es kann festgehalten werden, dass es sich bei dem gegenwärtigen Kommissionsentwurf nicht um ein digitales Bargeldäquivalent handelt. Vielmehr soll mit dem digitalen Euro auch ein vollständiges, neues Zahlungsverkehrssystem eingeführt werden. In dem Verordnungsentwurf findet sich hierzu nur die apodiktische Formulierung in Art. 2 Nr. 19, dass es sich bei der Abwicklungsinfrastruktur für den digitalen Euro um „die vom

¹⁶ European Central Bank, Progress on the preparation phase of a digital euro – Closing progress report, S. 16.

¹⁷ European Central Bank, Digital Euro Scheme Rulebook Draft 0.9, S. 19, https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/timeline/profuse/shared/pdf/ecb.derdgp250731_Draft_digital_euro_scheme_rulebook_v0.9.en.pdf.

¹⁸ Siehe etwa Europäische Kommission, DEVO-E digitaler Euro, COM/2023/369 final, S. 10 f.

Eurosystems eingerichtete Abwicklungsinfrastruktur für den digitalen Euro“ handle.

Dieses neue Zahlungssystem wird nicht in dem Verordnungsentwurf selbst normiert, sondern soll in einem von dem Eurosystem herausgegebenen Regelwerk („Rulebook“) mit verbindlichen Regeln definiert werden. Die Fertigstellung des Rulebooks durch die EZB steht noch aus, ein Entwurf für das Rulebook ist seit Juni 2025 veröffentlicht.¹⁹

Diese erste Version des Rulebooks ist bereits sehr umfangreich (fasst derzeit 152 Seiten) und lässt sich grob in folgende Kategorien von Implementierungspflichten unterteilen:

a) Frontend-Integration

Die PSP müssen den digitalen Euro in bestehende Banking Applikationen integrieren oder eigenständige Wallets erstellen. Daneben enthält der Entwurf auch Mindestanforderungen an das Nutzungserlebnis, d.h. die PSP müssen auch Regeln für Konfliktmanagement, die Anwendung der Marke digitaler Euro sowie detaillierte Spezifikationen für die Umsetzung befolgen.²⁰

¹⁹ European Central Bank, Digital Euro Scheme Rulebook Draft 0.9, https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/timeline/profuse/shared/pdf/ecb.derdgp250731_Draft_digital_euro_scheme_rulebook_v0.9.en.pdf.

²⁰ Europäische Zentralbank, Fortschrittsbericht zur Vorbereitungsphase für den digitalen Euro (Übersetzt durch die Deutsche Bundesbank), S. 2.

b) Backend-Integration und Liquiditätsmanagement

Die PSP müssen Schnittstellen für die Verbindung zur Digital Euro Services Plattform (DESP) entwickeln, über die die Abwicklung des digitalen Euro läuft. In dem Rulebook werden Verfahren und Standards für das Liquiditätsmanagement (Wasserfallprinzip, s.o.) sowie dem Transaktionsmanagement bei Zahlungen (dies umfasst die Initiierung, Authentifizierung, Validierung, Abwicklung von Transaktionen mit dem digitalen Euro sowie Aktivitäten nach der Abwicklung) festgelegt.²¹

c) Einrichtung aufsichtsrelevanter interner Kontrollsysteme

Die operativen Pflichten der Zahlungsdienstleister unterliegen nach Art. 6 Abs. 2 DEVO-E der Aufsicht nach der Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt. Sollte in einem erforderlichen deutschen Umsetzungsgesetz hier die Zuständigkeit der BaFin nach dem Muster von § 25 g Abs. 2 KWG eingerichtet werden, so müssten die Kreditinstitute interne Verfahren und Kontrollsysteme vorhalten, die die Einhaltung der Pflichten nach der DEVO gewährleisten.²²

²¹ European Central Bank, Digital Euro Scheme Rulebook Draft 0.9, S. 19 f., https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/timeline/profuse/shared/pdf/ecb.derdgp250731_Draft_digital_euro_scheme_rulebook_v0.9.en.pdf; European Central Bank, Mandate of the digital euro scheme Rulebook Development Group 22 September 2025, S. 1, https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/timeline/profuse/shared/pdf/ecb.derdgpr260114_RDG_mandate.de.pdf.

²² Görg, Gutachten v. 20.3.2026, S. 6.

d) Geldautomaten und POS-Systeme

Eine empfindliche Stelle dürften auch die notwendigen Implementierungsmaßnahmen an den Geldautomaten (ATMs) und den Zahlungsterminals im Einzelhandel (Point of Sale, POS) darstellen. An diesen Systemen werden nach aller Voraussicht aufwendige Umrüstungsarbeiten nötig. Das Rulebook sieht vor, dass die Nutzer ihr digitales Euro Konto auch an Geldautomaten aufladen können müssen. Für den Offline-Euro verlangt das Rulebook ebenfalls die Möglichkeit des Aufladens am Automaten, sodass Updates und womöglich NFC-Nachrüstungen notwendig werden.²³

e) Compliancepflichten

Das Rulebook verlangt unter anderem den Aufbau eines komplett neuen Streitbeilegungssystems („dispute management“), für das im Rulebook sehr detaillierte Vorgaben gemacht werden.²⁴ Daneben müssen auch etwa Prozesse gegen Geldwäsche oder für Betrugserkennung eingerichtet werden.²⁵

²³ European Central Bank, Digital Euro Scheme Rulebook Draft 0.9, S. 21, 51 ff.

²⁴ European Central Bank, Digital Euro Scheme Rulebook Draft 0.9, S. 95 ff.

²⁵ European Central Bank, Digital Euro Scheme Rulebook Draft 0.9, S. 136.

f) Offline-Euro

Der offline-Euro spielt im Rulebook nur eine untergeordnete Rolle, da es hier zu einer Zahlung direkt zwischen den Nutzern ohne Intermediär kommt (Peer to Peer). Für den offline-Euro bedarf es der Entwicklung einer eigenen technischen Architektur, unter anderem bedarf es sogenannter „Secure Elements“ im Smartphone.

6. Rechtsnatur des Online und Offline-Euro

In dem Verordnungsentwurf lässt die Kommission die Frage nach der Rechtsnatur des digitalen Euro unbeantwortet. Auch im Rulebook-Entwurf der EZB finden sich hierzu keine Hinweise. Es werden im Wesentlichen zwei verschiedene Modelle diskutiert: Einerseits besteht die Möglichkeit einer Ausgestaltung als Sache bzw. sachähnlicher Vermögenswert, andererseits als Forderung bzw. forderungsähnlicher Vermögensgegenstand.²⁶

Beim wertbasierten/inhaberbasierten Modell wird der digitale Euro als eigentumsähnliches Recht eingestuft, das auf einem Gerät lokal gespeichert wird. Dieser Ansatz weist eine Nähe zum klassischen Euro-Bargeld auf, welches als körperlicher Gegenstand nach sachenrechtlichen Grundsätzen vom jeweiligen Träger des Mediums übertragen wird.

²⁶ Manger-Nestler/Schneidenbach: WM 2025, Zahlungsverkehr und digitaler Euro - Unbarer Zahlungsverkehr mit gesetzlichen Zahlungsmitteln? - Teil II, WM 2025 2097 (2099).

Nach dem kontenbasierten Modell wäre der digitale Euro eine reine Forderung (des Halters gegen die EZB), die über Zahlungsdienstleister als Intermediäre abgewickelt wird.²⁷

Der Online-Euro soll nach derzeitigem Kenntnisstand über die zentrale Infrastruktur der EZB betrieben und über die Zahlungsdienstleister als Intermediäre abgewickelt werden. Diese Infrastruktur entspricht strukturell der von Giralgeld und legt damit eine forderungähnliche/schuldrechtliche Rechtsnatur nahe. Der Offline-Euro hingegen ähnelt mit der geplanten lokalen Speicherung auf einem Endgerät oder einer Karte und der direkten Übertragbarkeit zwischen zwei Endgeräten ohne Intermediäre der Übergabe von physischem Bargeld. Die Schwierigkeit liegt darin, dass der Verordnungsentwurf Online- und Offline-Euro offenbar als ein einheitliches Konstrukt behandelt und nicht erläutert, ob und wie eine Umwandlung zwischen beiden Formen praktiziert werden soll.

Für die rechtliche Bewertung ist die konkrete Rechtsnatur des digitalen Euro vor allem bei der Frage nach der Rechtsgrundlage des Verordnungsentwurfs relevant. Insbesondere eine kontobasierte/schuldrechtliche Ausgestaltung wirft die Frage auf, ob diese noch unter Art. 128 AEUV und den in Art. 133 AEUV verwendeten Währungsbegriff subsumiert werden kann (mehr dazu sogleich unter V.). Für die verfassungsrechtliche Beurteilung (Art. 16 und 17 GRCh) ist diese Frage letztlich weniger relevant, da die Schwere des Eingriffs vom

²⁷ Ausführlich zu beiden Ansätzen Manger-Nestler, Rechtsgutachten zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro 2024, S. 39 ff.

konkreten Pflichtenkatalog und weniger von der konkreten Rechtsnatur des Instruments abhängt.

7. Implementierungskosten für die europäische Bankenwirtschaft

Die Einführung des digitalen Euros in der aktuellen Entwurfsfassung stellt die europäische Bankenindustrie vor technische, organisatorische und finanzielle Herausforderungen. Nach dem Kommissionsmodell sollen die Geschäftsbanken als Intermediäre für die Distribution die primären Implementierungskosten (sog. „change costs“) tragen. Diese Implementierungskosten umfassen etwa Änderungen an IT-Systemen, (Kunden)Schnittstellen und Complianceanpassungen. Die Banken müssen wesentliche Änderungen an den Banking-Apps, der Bankautomateninfrastruktur, den physischen Zahlkarten vornehmen und zusätzliche Prozesse in den Geschäftsfilialen einführen.

Die Kommission selbst hat im Jahr 2023 in einem Impact Assessment zum Verordnungsvorschlag die Implementierungskosten auf bis zu 4,8 Milliarden Euro geschätzt.²⁸ Die EZB schätzt die Umsetzungskosten der europäischen Bankenindustrie für den digitalen Euro in einer aktuellen Veröffentlichung aus 2025 auf insgesamt 4 bis 5,8 Milliarden Euro über einen Zeitraum von vier Jahren.²⁹

²⁸ European Commission, Impact Assessment Report SWD(2023) 233 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023SC0233>.

²⁹ European Central Bank, Progress on the preparation phase of a digital euro – Closing progress report, S. 33.

Eine von PwC breit angelegte Studie³⁰ aus dem Jahr 2025, die zwischen August und Dezember 2024 durchgeführt wurde, kommt jedoch zu deutlich höheren Implementierungskosten. Study Group dieser Studie waren 19 verschiedene europäische Banken von unterschiedlicher Größe, Region und Geschäftsmodell. Die teilnehmenden Banken wurden mit der sogenannten „blackbox“-Methode ausgewählt, das bedeutet in einem vollkommen anonymisierten Auswahlverfahren. In der Studie wurden die möglichen Kosten für die Implementierung der Offline-Zahlungen, mehrere Accounts eines Endnutzers und Übernahmekosten nicht berücksichtigt.³¹

Auf dieser Grundlage kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die Implementierungskosten über vier Jahre für den gesamten Euroraum **ca. 18 Milliarden Euro** betragen.³² In einem zusätzlichen Szenario, in dem die Kosten für Offline-Implementation und noch weitere mögliche Faktoren einbezogen worden sind, werden sogar **Implementierungskosten von bis zu 30 Milliarden Euro** angenommen.³³ Zudem haben die Angaben der Studienteilnehmer ergeben, dass die Implementierungsphase im Durchschnitt 46% der entsprechend qualifizierten Mitarbeiter binden würde, die dann für

³⁰ PwC, Digital Euro Cost Study 2025, abrufbar unter <https://www.pwc.de/de/finanzdienstleistungen/pwc-digital-euro-cost-study-2025.pdf>.

³¹ PwC, Digital Euro Cost Study 2025, S. 4, 16 ff.

³² PwC, Digital Euro Cost Study 2025, S. 4, 21.

³³ PwC, Digital Euro Cost Study 2025, S. 22, 34 f.

andere Innovationsprojekte im Zahlungsverkehr nicht zur Verfügung stünden.³⁴

Die Schätzungen divergieren, weil die Kommission und die EZB die Synergie- und Mutualisierungseffekte innerhalb der Bankenbranche deutlich optimistischer einschätzen. Allerdings ist hier ein vorsichtiger Umgang mit derartigen Kostenschätzungen geboten. Es kam in der Vergangenheit schon häufiger vor, dass die Kommission die Implementierungskosten deutlich niedriger veranschlagt hat, als diese dann am Ende tatsächlich entstanden. Ein prominentes Beispiel im Bereich der Finanzindustrie ist die Einführung der Zahlungsdiensterichtlinie II (PSD2). Hier ging die Kommission in dem PSD2-Impact Assessment des Jahres 2013 von **gar keinen relevanten Kosten** für die Bankindustrie aus, weil man unterstellte, dass keine relevanten IT-Neuaufbauten nötig seien.³⁵ Am Ende entstanden jedoch entgegen der optimistischen Annahme ganz erhebliche Kosten: Die Kommission selbst gibt diese in einem Impact Assessment Report aus dem Jahr 2023 mit **mindestens 7,2 Milliarden Euro** an.³⁶

Die tatsächlichen Implementierungskosten bei dem Projekt des Digitalen Euro hängen gerade auch von den genauen Anforderungen im Digital Euro Scheme Rulebook ab, welches sich aber bis zum Abschluss des Legislativverfahrens im Entwurfszustand befindet.

³⁴ PwC, Digital Euro Cost Study 2025, S. 21.

³⁵ European Commission, Impact Assessment SWD(2013) 0228 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=swd:SWD_2013_0288.

³⁶ European Commission, Impact Assessment Report SWD(2023) 231 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023SC0231>.

IV. Mögliche Alternativen zum Verordnungsentwurf

1. Navarrete-Entwurf

Ein mögliches Alternativmodell zum aktuellen Entwurf des digitalen Euros stellt der Vorschlag des spanischen Europaabgeordneten Fernando Navarrete Rojas (EVP-Fraktion) dar.³⁷ Navarrete ist der Hauptberichterstatter für den digitalen Euro im Wirtschafts- und Währungsausschuss und legte seinen Entwurf als Gegenposition zum deutlich weitergehenden Verordnungsvorschlag der Kommission vor.

Der Entwurf wird von folgenden zentralen Elementen getragen:

a) Abgestuftes Modell mit Fokus auf offline-Funktionalität

Mit dem Änderungsvorschlag wird ein abgestuftes Modell zur Einführung des digitalen Euros angestrebt, das klar zwischen dem in Art. 8 DEVO-E enthaltenen Offline- und Online-Design des digitalen Euro differenziert. Statt ein komplexes System für den Onlinehandel und Online-Zahlungsverkehr aufzubauen, schlägt Navarrete vor, den digitalen Euro zunächst auf die Offline Variante zu beschränken.

³⁷ Navarretes, DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the

Council on the establishment of the digital euro (COM(2023) 369 – C9-0219/2023 –

2023/0212 (COD)) Committee on Economic and Monetary Affairs, 3.11.2025, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2024_2029/plmrep/COMMITTEE_S/ECON/PR/2025/11-05/1331157EN.pdf.

Der Offline-Digitaleuro soll hierbei wie ein reiner Ersatz für Euro-Bargeld fungieren („Token-Modell“), der ausschließlich über Device-to-Device-Zahlungen funktioniert, so wie es im Verordnungsentwurf in Art. 8 Abs. 1 bereits angedacht ist.³⁸ Durch die lokale Speicherung direkt auf dem Mobilgerät kann dem Endnutzer ein mit traditionellem Bargeld vergleichbarer Schutz der Privatsphäre bei Zahlungen geboten werden, zudem ist ein Offline-Digitaleuro vor Netzerkausfällen gesichert.³⁹

Der Online-Digitaleuro (Art. 8 Abs. 2 DEVO-E) soll nicht von Beginn an mit dem Offline Euro eingeführt werden. Vielmehr soll dessen Einführung unter die aufschiebende Bedingung gestellt werden nur für den Fall, dass die europäischen Geschäftsbanken es nicht schaffen sollten, gemeinsam eine einheitliche Online-Zahlungslösung zu entwickeln. Der Navarrete-Entwurf sieht vor, dass die Einführung der Online-Variante nur dann erfolgen würde, wenn die Kommission nach Einholung eines Berichts der EZB feststellen würde, dass keine geeignete gemeinsame europäische Retail-Zahlungslösung besteht.⁴⁰ Die Beweislast, ob es bereits adäquate private Lösungen gibt, läge somit bei der Kommission.

Dieses abgestufte Modell soll verhindern, dass durch ein neu geschaffenes öffentliches Angebot der private Wettbewerb mit seinen

³⁸ Navarretes, DRAFT REPORT, S. 163.

³⁹ Navarretes, DRAFT REPORT, S. 163. Auch bei dem bereits bestehenden Netzwerk kann der Übertrag von Gerät zu Gerät zusätzlich online erfolgen. In diesem Fall geschieht dies ebenfalls ohne die Einbindung von Intermediären.

⁴⁰ Navarretes, DRAFT REPORT, S. 81 ff.

bereits funktionierenden Zahlungslösungen verzerrt oder gar verdrängt wird.⁴¹

b) Kompensation für Zahlungsdienstleister

Während der Kommissionsentwurf strenge Regeln in Bezug auf die Gebühren festlegt (s.o.⁴²), vor allem kostenlose Basisdienste für alle Nutzer und nur von der EZB in der Höhe festzulegende Händlergebühren, sieht der Navarrete Entwurf die Möglichkeit eines finanziellen Ausgleichs durch eine Interbankengebühr vor.⁴³

2. Commercial Bank Money Token

Bei dem Giralgeld-Token („Commercial Bank Money Token“, kurz „CBMT“), handelt es sich um ein von der Deutschen Kreditwirtschaft entwickeltes Modell.⁴⁴ Hierzu hat die deutsche Kreditwirtschaft bereits im Sommer 2021 ein erstes Whitepaper und dann im Sommer 2023

⁴¹ Navarretes, DRAFT REPORT, S. 164; Bankenverband, Digitaler Euro: Navarrete setzt auf stufenweisen Ansatz, 4.11.2025, <https://bankenverband.de/die-deutsche-kreditwirtschaft/digitaler-euro-navarrete-setzt-auf-stufenweisen-ansatz>.

⁴² III. 3.

⁴³ Navarretes, DRAFT REPORT, S. 42, 100.

⁴⁴ DK, Digitalisierung von Bankeinlagen: Deutsche Kreditwirtschaft veröffentlicht neue Version des Working Paper zum Commercial Bank Money Token, <https://die-dk.de/themen/pressemitteilungen/digitalisierung-von-bankeinlagen-deutsche-kreditwirtschaft-veroeffentlicht-neue-version-des-working-paper-zum-commercial-bank-money-token/>.

ein ausführliches Konzept vorgestellt⁴⁵, wobei die konkreten technischen Ausgestaltungen erst in einem Reallabor gemeinsam mit Großkunden erprobt werden sollen.⁴⁶ Kernprinzip dieses Giralgeld-Tokens ist es, die Kundeneinlage bei einer Geschäftsbank digital abzubilden (kontobasierter Ansatz) und auf einer dezentralen Plattform abzuspeichern.⁴⁷ Der Token basiert auf der Distributed-Ledger-Technologie (s.o.⁴⁸) und ist damit für verschiedene Anwendungsfälle der „Wirtschaft 4.0“ gerüstet. Hierdurch werden neue Einsatzmöglichkeiten im B2B Bereich wie Lieferung gegen Zahlung (Delivery-vs-Payment), Bezahlen der tatsächlichen Nutzung (Pay-per-Use), Smart Contracts und fortlaufende, automatisierte Zahlungen ermöglicht.⁴⁹ Der maßgebliche Unterschied und Vorteil aus regulatorischer Sicht im Vergleich zu anderen Token und

⁴⁵ DK, Working Paper on Commercial Bank Money Token, 3.7.2023, https://die-dk.de/media/files/20230523_GBIC_Working_Paper_on_Commercial_Bank_Money_Token_V1.51.pdf.

⁴⁶ DK, Digitalisierung von Bankeinlagen: Deutsche Kreditwirtschaft veröffentlicht neue Version des Working Paper zum Commercial Bank Money Token, <https://die-dk.de/themen/pressemitteilungen/digitalisierung-von-bankeinlagen-deutsche-kreditwirtschaft-veroeffentlicht-neue-version-des-working-paper-zum-commercial-bank-money-token/>.

⁴⁷ VÖB, Der digitale Euro – eine Herausforderung für Europa, S. 8, https://www.DEVO-Eb.de/fileadmin/Dateien/Publikationen/DEVO-EB_Digital_Mai_2024.pdf.

⁴⁸ II. 4.

⁴⁹ DK, Digitalisierung von Bankeinlagen: Deutsche Kreditwirtschaft veröffentlicht neue Version des Working Paper zum Commercial Bank Money Token, <https://die-dk.de/themen/pressemitteilungen/digitalisierung-von-bankeinlagen-deutsche-kreditwirtschaft-veroeffentlicht-neue-version-des-working-paper-zum-commercial-bank-money-token/>.

Kryptowährungen ist, dass der CBMT sehr nah an dem rechtlichen Rahmen des Giralgeldes gehalten wird, dies beinhaltet etwa die Identifizierbarkeit der Akteure sowie die Einhaltung geldwäscherechtlicher Vorschriften.⁵⁰

Die Kreditwirtschaft begründet die Notwendigkeit von CBMT unter anderem mit den unterschiedlichen Blickwinkeln von CBMT und digitalen Euro: Während der digitale Euro in seiner gegenwärtigen Konzeption vor allem auf Endkunden und Retail-Lösungen (Bargeldersatz) ausgerichtet ist, kann der CBMT auch die Bedürfnisse einer zunehmend digitalisierten Wirtschaft erfüllen.⁵¹

3. Trigger-Solution (Bundesbank/Deutsche Börse)

Eine Alternative könnte auch die von der Deutschen Bundesbank gemeinsam mit der Deutschen Börse entwickelte Brückenlösung („Trigger Solution“) darstellen. Die Idee dahinter ist, dass es keiner neuer Währung in der Blockchain bedarf, sondern nur der Entwicklung einer technischen Brücke („Trigger“), die eine Blockchain Transaktion (hier der Aktien Kauf und Verkauf) mit dem konventionellen Zahlungsverkehr (TARGET2-System) verbindet. Anders als bei CBDC-

⁵⁰ DK, Working Paper on Commercial Bank Money Token, 3.7.2023, S. 12, https://die-dk.de/media/files/20230523_GBIC_Working_Paper_on_Commercial_Bank_Money_Token_V1.51.pdf.

⁵¹ DK, Working Paper on Commercial Bank Money Token, 3.7.2023, S. 10, https://die-dk.de/media/files/20230523_GBIC_Working_Paper_on_Commercial_Bank_Money_Token_V1.51.pdf.

Modellen, die eine Tokenisierung von Geld erfordern, basiert die von der Bundesbank bevorzugte Trigger-Lösung lediglich auf einer technischen Anbindung der DLT-Infrastruktur an das bestehende TARGET2-System. Dabei verbinden eine „Trigger Chain“ und ein Transaktionskoordinator die beiden Welten. Eine Transaktion auf der Blockchain löst („triggert“) eine konventionelle Zahlung im Zentralbankgeld-System aus. Dies ermöglicht eine risikofreie Zug-um-Zug-Abwicklung (Delivery versus Payment), ohne dass die Liquidität das sichere Bilanzsystem der Zentralbank verlassen muss.⁵²

Bei diesem Ansatz müsste kein neuer Token geschaffen werden, der in Konkurrenz zu den Bankeinlagen stehen würde.⁵³ Es fließt nur normales Zentralbankgeld von Geschäftsbank A zu Geschäftsbank B. Da es sich hierbei um eine normale Überweisung handelt, müsste die bestehende Regulatorik nicht angepasst werden. Zudem sind die Geschäftsbanken bereits an TARGET2 angeschlossen, sodass keine Einführung eines komplett neuen Systems notwendig würde.

⁵² Deutsche Bundesbank, Abwicklung von DLT-basierten Wertpapieren in Zentralbankgeld erfolgreich getestet, <https://www.bundesbank.de/de/presse/pressemitteilungen/abwicklung-von-dlt-basierten-wertpapieren-in-zentralbankgeld-erfolgreich-getestet-861438>.

⁵³ Deutsche Bundesbank, Abwicklung von DLT-basierten Wertpapieren in Zentralbankgeld erfolgreich getestet, <https://www.bundesbank.de/de/presse/pressemitteilungen/abwicklung-von-dlt-basierten-wertpapieren-in-zentralbankgeld-erfolgreich-getestet-861438>.

4. Privatwirtschaftliche Lösungen: EPI/Wero

In dem europäischen Markt gibt es eine Vielzahl nationaler und internationaler Anbieter. Im Bereich der Internetkäufe („E-Commerce“) ist PayPal der führende Anbieter, dahinter die Zahlung per Lastschrift/Bankeinzug und die Zahlung mit Kredit/Debitkarten.⁵⁴ Um dieser Abhängigkeit von amerikanischen Zahlungsdienstleistern entgegenzutreten, gibt es Bestrebungen, ein eigenes, europäisches Angebot aufzubauen. Auch die Bundesregierung hat sich jüngst für die Nutzung europäischer Zahlungssysteme zur Stärkung der Autonomie und Resilienz im Zahlungsverkehr ausdrücklich ausgesprochen.⁵⁵

Eine zentrale Initiative der europäischen Geschäftsbanken stellt Wero (Zusammensetzung aus „we“ und Euro) dar. Bei Wero handelt es sich um eine digitale Wallet von der European Payments Initiative (EPI). EPI ist ein Konsortium aus 16 europäischen Banken und Zahlungsdienstleistern, darunter auch die Sparkassen und die Volksbanken/Raiffeisenbanken, die sich mit dem gemeinsamen Ziel zusammengeschlossen haben, europäischen Verbrauchern und Unternehmen einen einheitlichen mobilen Zahlungsdienst („Wero“) bereitzustellen. Mit dem System lässt sich sowohl Geld von Nutzer zu Nutzer in Echtzeit versenden als auch seit letztem Jahr im Online-Handel bezahlen.

⁵⁴ Retail-Institute, Paypal festigt Spitzenposition, <https://www.ehi.org/presse/paypal-festigt-spitzenposition/>.

⁵⁵ Bankinformation (BI), Finanzministerium: Bürger brauchen europäische Zahlungssysteme wie Wero, 30.01.2026, <https://bankinformation.de/nachricht/finanzministerium-buerger-brauchen-europaeische-zahlungssysteme-wie-wero/65511>.

Im März 2026 verzeichnete Wero 52 Millionen Nutzer.⁵⁶ Wero befindet sich nach wie vor in einer Aufbau- und Wachstumsphase. „Wero“ für E-Commerce-Transaktionen ist in Deutschland seit Ende des Jahres 2025 im Einsatz. Eine schrittweise Einführung in Frankreich und Belgien erfolgt im Laufe des Jahres 2026. Darüber hinaus sind wesentliche Migrationen vorgesehen, insbesondere der Dienst „Payconiq“ in Luxemburg (bis 2026) sowie „iDEAL“ in den Niederlanden (bis 2027). Es treten nach wie vor neue Zahlungsdienstleister dem System bei, wie etwa Revolut im Mai 2025 und N26 im Dezember 2025.

Darüber hinaus arbeitet EPI mit Mitgliedern der „EuroPA Alliance“ aus weiteren europäischen Anbietern mobiler Bezahlösungen (u.a. Bizum/Spanien, SIBS MBWay/Portugal, Bancomat/Italien und Vipps MobilePay/Norwegen) zusammen, um grenzüberschreitende Zahlungen durch Interoperabilität zwischen den jeweiligen Lösungen zu ermöglichen.⁵⁷ Diese Zusammenarbeit, die im Jahr 2026 zunächst den Bereich der P2P-Zahlungen erfasst und im Jahr 2027 auf den E-Commerce ausgeweitet werden soll, wird Lösungen miteinander verknüpfen, die insgesamt rund 130 Millionen Nutzer in Europa repräsentieren.

Für den Aufbau des Wero haben die europäischen Geschäftsbanken bereits erhebliche Mittel investiert, aktuell wird das derzeitige

⁵⁶ EPI Company, März 2026

⁵⁷ EPI-Pressemeldung vom 02.02.2026, <https://epicompany.eu/media-insights/bancomat-bizum-epi-sibs-and-vipps-mobilepay-sign-mou-to-accelerate-the-rollout-of-sovereign-pan-european-payment-solutions>

Gesamtinvestment **auf 670 Millionen Euro** geschätzt.⁵⁸ Aufgrund noch künftiger entstehender Kosten etwa für Anbindung, App-Integration, Betrieb und Marketing werden die Gesamtkosten für Wero wohl noch deutlich höher liegen,⁵⁹ im Jahr 2021 wurden die Kosten noch auf ca. 1,5 Milliarden Euro geschätzt.⁶⁰

5. Zwischenergebnis

Es zeigt sich: Der von der Kommission vorgelegte Entwurf trifft im europäischen Zahlungsdienstmarkt in keiner Weise auf ein technisches oder infrastrukturelles Vakuum. Der Markt ist bereits von diversen Anbietern besetzt und das europäische Bankensystem befindet sich derzeit mit EPI/Wero in der Aufbauphase eines konkurrenzfähigen, europäischen Produkts.

⁵⁸ Finanz Szene, Banken investieren weitere >200 Mio. € in Wero, <https://finanz-szene.de/payments/banken-investieren-weitere-200-mio-e-in-wero-frust-ueber-payconiq-abschreibung/>.

⁵⁹ Finanz Szene, Banken investieren weitere >200 Mio. € in Wero, <https://finanz-szene.de/payments/banken-investieren-weitere-200-mio-e-in-wero-frust-ueber-payconiq-abschreibung/>.

⁶⁰ Handelsblatt, Wichtige Etappe für EPI: Sparkassen wollen 150 Millionen Euro in europäisches Bezahlungssystem investieren, <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/zahlungsverkehr-wichtige-etappe-fuer-epi-sparkassen-wollen-150-millionen-euro-in-europaeisches-bezahlungssystem-investieren/27646884.html>.

V. Zuständigkeitsfragen

Die Verordnung zum digitalen Euro steht mit ihren diversen Zielsetzungen in einem Überschneidungsverhältnis von Währungsrecht, der Verwirklichung von Binnenmarktzielen und dem Geldprivatrecht, das im vorbehaltenen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten liegt.⁶¹ Die genaue Abgrenzung und Bestimmung ist aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1, 2 EUV zwingend geboten. Dabei geht es sowohl um die Bestimmungen der Verbandskompetenz, also ob die Europäische Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zuständig ist, als auch um die Organkompetenz, also um die Frage, ob innerhalb der Europäischen Union die EZB oder der ordentliche Gesetzgeber, also Parlament und Rat, zuständig sind.

Da mit dem Verordnungsentwurf mehrere Ziele und Regelungen verfolgt werden, ist bei der Bestimmung der Zuständigkeit jeweils auf einzelne Bestandteile des Verordnungsentwurfs abzustellen.⁶²

Die Kommission stützt die Verbands- und die Organkompetenz für den digitalen Euro für den gesamten Verordnungsentwurf **ausschließlich auf Art. 133 AEUV**.⁶³ Nach dieser Vorschrift erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen

⁶¹ Manger-Nestler, Rechtsgutachten zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro 2024, S. 21.

⁶² Ebd.

⁶³ Europäische Kommission, DEVO-E digitaler Euro, COM/2023/369 final, S. 5.

Gesetzgebungsverfahren **Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich** sind. Dass geschieht „unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Zentralbank“ und nach ihrer Anhörung.

Mehrere Kernregelungen des Verordnungsentwurfs sind für die Bestimmung der Zuständigkeit von Bedeutung.

Zentraler Regelungsgegenstand der Verordnung ist es, den digitalen Euro als neue Währungsform einzuführen (also die Verleihung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel) und ihn anschließend auszugeben (Regelung von Ausgabemodalitäten).

Zudem ist zu unterscheiden zwischen Offline- und Online-Euro, da sich der Online-Euro in seinem Design wesentlich vom Offline-Euro unterscheidet. Der Online-Euro enthält die Verpflichtung der Zahlungsdienstleister als Intermediäre des digitalen Euro ein vollständig neues Zahlungssystem einzurichten (u.a. Vertriebs- und Kontrahierungszwang, Gebührenverbot- und Zwang, s.o.⁶⁴).

1. Einführung und Ausgabe als gesetzliches Zahlungsmittel

a) Art. 127 AEUV

Nach Art. 127 Abs. 2 AEUV liegt die Aufgabe, die Geldpolitik festzulegen und auszuführen, bei dem EZB. Konkrete Befugnisse („Aufgaben und Operationen“) ergeben sich allerdings erst in

⁶⁴ III. 5.

Verbindung mit Art. 17 ff. ESZB-Satzung. Art. 17 ESZB-Satzung erlaubt es der EZB derzeit nur, Konten für Kreditinstitute, öffentliche Stellen und andere Marktteilnehmer zu eröffnen, dies umfasst jedoch nicht die unmittelbaren Zugänge zur Öffentlichkeit; für die Ausgabe eines digitalen Euro über Art. 127 Abs. 2 AEUV bedürfte es demnach einer Änderung der ESZB-Satzung.⁶⁵

Allerdings stellt die Ausgabe einer Währung keine Geldpolitik dar, da die Währungsverfassung nach Art. 119 Abs. 2 AEUV distinktiv zwischen drei Elementen unterscheidet:

- die einheitliche Währung,
- die einheitliche Geldpolitik
- sowie die einheitliche Wechselkurspolitik.

Entsprechend verläuft die gesetzliche Unterscheidung zwischen der Ausgabe und Ausgestaltung von Zahlungsmitteln (Art. 128, 133 AEUV) und der Festlegung und Durchführung der Geldpolitik (Art. 127 AEUV).⁶⁶

Die in Art. 127 AEUV verankerten Instrumente der Geldpolitik umfassen operative Instrumente zur Inflations- und Geldmengensteuerung, um das Mandat der EZB zur Wahrung der Preisstabilität zu gewährleisten.⁶⁷ Die Einführung und Ausgabe eines

⁶⁵ Groß, Digitales Geld für alle? Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung von digitalem Zentralbankgeld, HFSt 15 (2020), 67 (76).

⁶⁶ Kottmann/Shulman: Kompetenzfragen an einen digitalen Euro, NJW 2024 267 (269).

⁶⁷ Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 127 AEUV Rn. 9.

digitalen Euro könnte zwar grundsätzlich auch **Belange der Geldpolitik** berühren, fällt aber kompetenziell in den von der Geldpolitik getrennten Bereich der **Währungsmodalitäten** nach Art. 128 und 133 AEUV.

b) Art. 128 Abs. 1 AEUV

In Art. 128 AEUV wird die Ausgabe von Euro-Banknoten und Bankmünzen als gesetzliche Zahlungsmittel geregelt. Absatz 1 regelt den Umgang mit „Euro-Banknoten“, Absatz 2 den mit „Euro-Münzen“.

Art. 128 Abs. 1 statuiert ein Ausgabemonopol des ESZB für Euro-Banknoten, Euro-Münzen werden nach Art. 2 von den Mitgliedsstaaten unter Kontrolle der EZB ausgegeben.⁶⁸

Aufgrund dieses Ausgabemonopols **für Euro-Banknoten** stellt sich die Frage, wie diese zu definieren sind und ob der digitale Euro neben den bekannten physischen Banknoten ebenfalls eine „Euro-Banknote“ im Sinne des AEUV darstellen kann.

(1) Funktionaler Banknotenbegriff

Man könnte den in Art. 128 Abs. 1 verwendeten Banknotenbegriff **funktional** verstehen und argumentieren, dass der digitale Euro ein digitales Äquivalent zur physischen Euro-Banknote darstellt, womit sich beide Erscheinungsformen unter denselben Begriff subsumieren ließen. In diesem Fall bräuchte es nicht einmal einer

⁶⁸ Griller, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 86. EL 2025, Art. 128 AEUV Rn. 1, 9.

sekundärrechtlichen Verleihung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel wie bei Euro-Bankmünzen. Ein solches Verständnis von Art. 128 Abs. 1 AEUV hat die EZB in ihrem Bericht zum digitalen Euro bereits im Oktober 2020 nahegelegt: Dort argumentiert die EZB, dass das Recht der EZB zur Ausgabe von Euro-Banknoten auch so verstanden werden könne, dass dieses das Recht zur Festlegung des Formats **oder des Mediums** von Euro-Banknoten umfasse.⁶⁹ Ein solches funktionales Begriffsverständnis würde allerdings auch die Ausgestaltungsmöglichkeiten des digitalen Euro insofern begrenzen, da dieser dann strikt auf die Erfüllung der Bargeldfunktion beschränkt sein müsste,⁷⁰ was aber nur bei inhaberbasierten/token-basierten Ausgestaltungen angenommen werden kann, die wie Euro-Bargeld jederzeit anonym und ohne Intermediär übertragbar sind.

(2) Wortlaut und Systematik

Unter einer Banknote ist ein Geldschein (Papiergeld) zu verstehen, der von einer Notenbank ausgegeben worden ist und auf den Betrag einer konkreten Währungseinheit lautet.⁷¹ Dem Begriff der „Banknote“ ist

⁶⁹ Europäische Zentralbank, Report on a digital euro October 2020, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf, S. 25.

⁷⁰ Groß, Digitales Geld für alle? Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung von digitalem Zentralbankgeld, HFSt 15 (2020), 67 (74).

⁷¹ Hakenberg, in: Weber Rechtswörterbuch, 34. Ed. 2025, „Banknote“.

somit untrennbar das Merkmal der Körperlichkeit innewohnend.⁷² Die Konstruktion einer „digitalen Banknote“ wäre damit schon ein sprachlicher Widerspruch, da ein digitaler Euro als reiner Datensatz keinerlei körperliche Eigenschaften hat. Auch ein Blick auf die französische Fassung von Art. 128 Abs. 1 AEUV stützt diese Sichtweise, dort ist die Rede von *billets de banque*. Der Begriff *billet* lässt sich auf deutsch mit „Eintrittskarte, Fahrschein, Ticket und Papiergeld“ übersetzen und weist somit auf eine sprachliche Fixierung auf die physischen Eigenschaften eines kleinen, papierhaften Dokuments hin. Dem Wortlaut von Art. 128 Abs. 1 AEUV ist kein Hinweis zu entnehmen, dass der Begriff der „Banknote“ offen gehalten sein sollte für andere Währungsformen außerhalb des physischen Banknotenbegriffes.⁷³ Ansonsten hätte der Primärrechtsgeber ohne Probleme eine medienneutrale, abstraktere Formulierung wählen können wie etwa „Zentralbankgeld“.

Dieses Verständnis von dem Banknotenbegriff wird auch durch die Systematik von Art. 128 Abs. 1 AEUV im Verhältnis zu Abs. 2 belegt. In Abs. 1 ist die Behandlung von „Banknoten“ geregelt, in Abs. 2 die von „Euro-Münzen“. Diese Zweiteilung von Banknoten und Münzen baut auf deren unterschiedlichen physischen Eigenschaften auf (Banknoten aus Papier oder papierähnlichem Material, Euro-Münzen rund und aus Metall). Wenn man den Banknotenbegriff nun ein rein funktionales

⁷² In diese Richtung auch Muscheler/Hunt, Recent legal developments in the area of crypto-assets and a digital euro, ILF Working Papers WP164 (09/2021), S. 3; andere Ansicht etwa Birne, Das Allgemeine Privatrecht der Blockchain-Token, S. 227.

⁷³ So auch Manger-Nestler, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 128 AEUV Rn. 17.

Verständnis zugrunde legte, und diesen Begriff damit entmaterialisieren würde, ergäbe die systematische Aufspaltung in Art. 128 AEUV zwischen Banknoten und Euro-Münzen und die damit einhergehende Zuständigkeitsaufteilung zwischen EZB (Banknoten) und Mitgliedsstaaten (Münzen) keinen Sinn mehr.⁷⁴ Eine systematische Abgrenzung zwischen einer „digital-Banknote“ und „digital-Münze“ dürfte kaum möglich sein.

Der digitale Euro stellt somit im Verhältnis zur Banknote eine Neuheit, ein rechtliches *aliud* dar.⁷⁵

(3) Sperrwirkung von Art. 128 AEUV

Es zeigt sich, dass die Kompetenz zur Ausgabe eines digitalen Euros über Art. 128 Abs. 1 AEUV nicht herzuleiten ist, ohne die Wortlautgrenze und die Systematik der Norm zu überdehnen. Aus diesem Grund wird vertreten, dass der Unionsgesetzgeber über Art. 133 AEUV mit einem Sekundärrechtsakt dem digitalen Euro den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels verleihen können soll.⁷⁶

⁷⁴ In diese Richtung auch Groß, Digitales Geld für alle? Zur rechtlichen Möglichkeit der Einführung von digitalem Zentralbankgeld, HFSt 15 (2020), 67 (73).

⁷⁵ Muscheler/Hunt, Recent legal developments in the area of crypto-assets and a digital euro, ILF Working Papers WP164 (09/2021), S. 4.

⁷⁶ Vgl. Selmayr, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 133 AEUV Rn. 11.

Bevor indes die Frage beantwortet werden kann, ob sich Art. 133 AEUV in materieller Hinsicht als Rechtsgrundlage für die Schaffung des digitalen Euros als neue Währungsform eignet, muss die vorgelagerte Frage beantwortet werden, ob nicht Art. 128 AEUV eine **Sperrwirkung für die Schaffung neuer Währungsformen** entfaltet.

In der Literatur wird vertreten, dass von Art. 128 AEUV keine Sperrwirkung für die Schaffung neuer Währungsformen ausgehe.⁷⁷

Diese Ansicht vertritt insbesondere der Generalanwalt am EuGH Giovanni Pitruzzella in seinen Schlussanträgen im Verfahren *Hessischer Rundfunk*. Pitruzzella vertritt den Standpunkt, dass sich aus Art. 128 AEUV (und auch nicht aus anderen Vorschriften) nicht ableiten lasse, dass das Primärrecht die Schaffung anderer (nicht notwendig körperlicher Formen) gesetzlicher Zahlungsmittel neben Euro-Banknoten und Euro-Münzen ausschließe.⁷⁸ Dies ergebe sich vor allem aus einem Erfordernis der Flexibilität, über die das Unionsrecht verfügen müsse, um sich schnell ändernden technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen anpassen zu können.⁷⁹

⁷⁷ So etwa Omlor/Birne, Digitales Zentralbankgeld im Euroraum, RDi 2020, 1 (4); Deutscher Bundestag Fachbereich Europa, Zum Vorschlag einer Verordnung zur Einführung eines digitalen Euro EU 6 – 3000 – 077/23, S. 8; Kottmann/Shulman: Kompetenzfragen an einen digitalen Euro, NJW 2024 267 (268).

⁷⁸ Schlussanträge des Generalanwalts Giovanni Pitruzzella vom 29.9.2020, Verbundene Rechtssachen C-422/19 und C-423/19, S. 18.

⁷⁹ Schlussanträge des Generalanwalts Giovanni Pitruzzella vom 29.9.2020, Verbundene Rechtssachen C-422/19 und C-423/19, S. 18 Fn. 53.

Als weiteres Argument gegen die Sperrwirkung wird vorgebracht, dass Art. 128 AEUV wie auch die anderen Normen des Währungsverfassungsrechts alle vor dem zentralen Ziel der Preisstabilität nach Art. 127 Abs. 1 AEUV zu sehen sein. Solange die Schaffung einer neuen Währungsform nicht den Bargeldverkehr und damit nicht die Funktionsfähigkeit der Zahlungssysteme beeinträchtigt, stehe Art. 128 AEUV nicht entgegen.⁸⁰ Zudem befinde sich im AEUV auch keine Regelung, die die Schaffung neuer gesetzlicher Zahlungsmittel ausdrücklich ausschließe.⁸¹ Sinn und Zweck von Art. 128 AEUV sei lediglich die Sicherung der Einheitlichkeit des Euro im Währungsgebiet.⁸²

Dem Argument, aus dem Schweigen des AEUV kein bestehendes Verbot zur Schaffung neuer gesetzlicher Zahlungsmittel zu folgern, steht indes entgegen, dass dies nicht mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV vereinbar sein dürfte. Nach Art. 5 Abs. S. 1 EUV bedarf es für jedes Tätigwerden des Unionsgesetzgebers einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung im Primärrecht.

Bereits im Maastricht-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die strikte Bindung an das die Zuständigkeit verleihende Primärrecht betont und geurteilt, dass eine dynamisch verstandene Anwendung der Verträge dort ihre Grenzen findet, wo diese einer

⁸⁰ Omlor/Birne: Digitales Zentralbankgeld im Euroraum, RD 2020, 1 (4).

⁸¹ Omlor/Birne: Digitales Zentralbankgeld im Euroraum, RD 2020, 1 (4).

⁸² Kottmann/Shulman: Kompetenzfragen an einen digitalen Euro, NJW 2024 267 (268).

Vertragserweiterung gleichkommen würde, indem von den Mitgliedsstaaten nicht übertragende Befugnisse kreiert werden und damit einen Ausbruch aus dem in Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG niedergelegten Integrationsprogramms darstellen würde.⁸³ Auch in der Lissabon-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht der extensiv-dynamischen Auslegung der Verträge durch die Unionsorgane Grenzen aufgezeigt, die Auslegung des Unionsrechts dürfe nicht dazu führen, dass die Unionsorgane sich selbst eine Kompetenz-Kompetenz aneignen.⁸⁴

„Das europarechtliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die europarechtliche Pflicht zur Identitätsachtung sind insoweit vertraglicher Ausdruck der staatsverfassungsrechtlichen Grundlegung der Unionsgewalt.“⁸⁵

Im Währungsverfassungsrecht ist das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung zum PSPP-Programm der EZB zu extensiv verstandenen Auslegungstendenzen der Verträge abermals entgegengetreten. Die Finalität des Integrationsprogramms dürfe „nicht dazu führen, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als eines der Fundamentalprinzipien der Union faktisch außer Kraft gesetzt oder unterlaufen wird.“⁸⁶

⁸³ Vgl. BVerfGE 89, 155 (210) – Maastricht.

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 123, 267 (352) – Lissabon.

⁸⁵ BVerfGE 123, 267 (350) – Lissabon.

⁸⁶ BVerfGE 154, 17 (118 Rn. 158) – PSPP.

Der alleinige Umstand, dass Art. 128 AEUV die Schaffung anderer (nicht körperlicher) Währungsformen nicht ausdrücklich verbietet, kann aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung keinen Umkehrschluss begründen, dass dies in den Verträgen somit grundsätzlich vorgesehen wäre. Ein Schweigen des Vertragsgesetzgebers kann keine positive Kompetenzzuweisung begründen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich nicht um ein währungstechnisches Detail, sondern um eine grundlegende Veränderung der Währungsverwendung handelt. Hier stößt die weite Auslegung von Kompetenznormen gerade auch im Hinblick auf die Organkompetenz der EZB auf Anforderungen des Demokratieprinzips, für die autonom positionierte EZB eine restriktive Auslegung ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse erforderlich macht, weil insofern die parlamentarische Kontrolle ausgedünnt ist.⁸⁷

(4) Entwicklungsgeschichte von Art. 128 AEUV

Die Verankerung im Primärrecht geht auf den Art. 105a im Maastrichter Vertrag (in Kraft getreten 01.11.1993) zurück und ist seitdem inhaltlich mit dem aktuellen Art. 128 AEUV im Wesentlichen unverändert geblieben.⁸⁸ Aus historischer Sicht lässt sich eindeutig sagen, dass die Herren des Maastrichter Vertrags bei der Schaffung der Norm beim

⁸⁷ So auch zutreffend Manger-Nestler, Rechtsgutachten zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro 2024, S. 19 f.

⁸⁸ Deutscher Bundestag Fachbereich Europa, Zur Möglichkeit der Einführung eines digitalen Euro PE6 – 3000 – 118/18, S. 6.

Banknotenbegriff nur papier-basierte Geldscheine vor Augen hatten.⁸⁹ Hieraus kann noch nicht sicher gefolgert werden, ob das Primärrecht offen oder nicht offen für die Schaffung weiterer Währungsformen sein sollte. Allerdings gab es bereits Anfang der 1990er Jahre erste Formen des digitalen Geldes, die den vertragsschließenden Staaten durch die Arbeiten des Europäischen Währungsinstituts jedenfalls ab 1993 auch bekannt waren und unter regulatorischen Gesichtspunkten bereits diskutiert wurden.⁹⁰ Man mag hier einwenden, dass sich die Entwicklungen zu digitalem Geld noch in den Kinderschuhen befanden und die ab 1993 zunehmende regulatorische Debatte nicht in vollem Umfang in die Vertragsverhandlungen, die dort bereits abgeschlossen war, eingeflossen sein können. Viel entscheidender ist allerdings der Punkt, dass auch durch den deutlich späteren Vertrag von Lissabon (in Kraft getreten 01.12.2009) der Inhalt von Art. 105a materiell im neu geschaffenen Art. 128 AEUV lediglich fortgeschrieben wurde, ohne dass der Verfassungsgeber die bis dahin ergangenen technischen Entwicklungen berücksichtigt hätte. Schließlich gab es bereits seit Anfang 2000 die E-Geld Richtlinie (RL 2000/46/EG), mit der die EU erstmalig einen Rechtsrahmen für die Verwendung elektronischer Zahlungsmittel schuf. Auch wurde das Konzept des digitalen Zentralbankgeldes früh diskutiert wie etwa 1998 durch die EZB selbst (*„may have to define new policy conclusions, including, if necessary, the*

⁸⁹ Muscheler/Hunt, Recent legal developments in the area of crypto-assets and a digital euro, ILF Working Papers WP164 (09/2021), S. 4.

⁹⁰ Erwähnt der Bericht der Europäischen Zentralbank, Report on Electronic Money August 1998, S. 5, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/emoneyen.pdf>.

issuance of electronic money by the ESCB itself.)⁹¹ Die internationale Bank für Zahlungsausgleich (BIZ) hat sogar bereits im Jahr 1996 einen Bericht veröffentlicht, in dem die Möglichkeit der Ausgabe von E-Geld durch die Notenbanken selbst vorgestellt worden ist („*One would be for central banks to consider issuing e-money value themselves*“).⁹² Im Jahr 1996 waren unter den Mitgliedern der BIZ die Zentralbanken fast aller damaligen EU-Staaten wie der deutschen Bundesbank und der französischen Zentralbank, mit der Schaffung der EZB wurde auch diese später BIZ-Mitglied. Den Mitgliedsstaaten war jedenfalls bei der Verhandlung des Vertrags von Lissabon das Konzept von elektronischem Zentralbankgeld lange bekannt. Man wird beim Vertrag von Lissabon also im Gegensatz zu dem Anfangsstadium des E-Gelds beim Vertrag von Maastricht nicht argumentieren können, den Herren der Verträge sei das Phänomen nicht bewusst gewesen. Trotz der Kenntnis wurde beim Vertrag von Lissabon darauf verzichtet, den Begriff des gesetzlichen Zahlungsmittels auszuweiten oder einen dritten Absatz in Art. 128 AEUV einzufügen, der auch die Schaffung anderer, nichtkörperlicher Währungsformen ermöglicht. Vielmehr hielt man an dem herkömmlichen dualen System von Euro-Banknoten und Euro-Münzen fest.

c) Art. 133 AEUV

Die Beantwortung der Frage der Sperrwirkung kann allerdings nur in der Gesamtschau der Befugnisnormen der Währungsverfassung

⁹¹ Europäische Zentralbank, Report on Electronic Money August 1998, S. 3.

⁹² Internationale Bank für Zahlungsausgleich, Implications for Central Banks of the Development of Electronic Money October 1996, S. 10, <https://www.bis.org/publ/bisp01.pdf>.

beantwortet werden. Maßgeblich ist die Frage, ob Art. 133 AEUV die Verleihung des Status als gesetzliches Zahlungsmittel erlaubt, was eine Sperrwirkung von Art. 128 AEUV ausschließen würde.

Gemäß Art. 133 AEUV „erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind.“

Blickt man auf den Wortlaut des Art. 133 AEUV, so spricht dieser von Regelungen, die für die **Verwendung des Euro** erforderlich sind. Hierunter kann einerseits der Euro als abstrakterer Begriff verstanden werden, somit auch neue Euro-Währungsformen umfassen. Der Wortlaut kann allerdings auch so verstanden werden, dass hierunter nur Regelungen fallen sollen, die den Euro in seiner bereits konkreten Gestalt (Banknoten und Münzen) betreffen.

Bei der Einführung des digitalen Euro handelt es sich nicht um die Regulierung **bereits bestehender gesetzlicher Zahlungsmittel** (Euro-Bargeld, Art. 128 AEUV), sondern um die **erstmalige Kreierung einer neuen Erscheinungsform von Zentralbankgeld (CBDC) als gesetzliches Zahlungsmittel**. Damit ist der Weg – wie die Kommission offenbar zutreffend annimmt – über Art. 128 AEUV als eine vertragsgesetzliche Ermächtigung für die EZB, den Digitalen Euro einzuführen, nicht eröffnet.

Es steht demnach die Frage im Raum, ob der Schöpfungsakt einer neuen Währungsform von Art. 133 AEUV umfasst ist.

(1) Bisherige Anwendung von Art. 133 AEUV in der Praxis

Für diese Lesart, dass Art. 133 AEUV nur die Maßnahmen für die Verwendung bereits bestehender Währungsformen erlaubt, spricht die bisherige Anwendung von Art. 133 AEUV in der europäischen Praxis. Über Art. 133 AEUV wurden bisher vor allem Randfragen und flankierende Maßnahmen des klassischen Bargeldverkehrs geregelt, wie etwa Bestimmungen zur Echtheitsprüfung von Bargeldmünzen oder die Ausgabe von Gedenk- und Sondermünzen.⁹³

(2) Weite Auslegung von Art. 133 AEUV

Es wird vertreten, dass Art. 133 AEUV extensiv dahingehend auszulegen sei, dass dieser auch die Schaffung neuer gesetzlicher Zahlungsmittel umfasse.⁹⁴

Vertreter dieser Ansicht verweisen unter anderem auf die Kompetenzordnung des Primärrechts, dass der Union die ausschließliche Zuständigkeit über die Währungspolitik zuweist (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV). Nach der Rechtsprechung des EuGH umfasse die Kompetenz für die Währungspolitik nach Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV auch das Währungsrecht in seiner gesamten normativen Dimension, was

⁹³ Vgl. Kottmann/Shulman, Kompetenzfragen an einen digitalen Euro, NJW 2024 267 (271); Khan/Richter, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 133 AEUV Rn. 2; Umfassende Übersicht gibt Selmayr, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 133 AEUV Rn. 26 ff.

⁹⁴ Eine Übersicht hierzu gibt Deutscher Bundestag Fachbereich Europa, Zum Vorschlag einer Verordnung zur Einführung eines digitalen Euro EU 6 – 3000 – 077/23, S. 6.

auch die staatliche Bestimmung (neuer) gesetzlicher Zahlungsmittel erlaube.⁹⁵

Gegen den Verweis auf Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV ist einzuwenden, dass sich hieraus nur die Kompetenz im Verhältnis zur Union und den Mitgliedsstaaten abgrenzen lässt, sich hieraus jedoch keine Aussagen über die inhaltliche Dimension der Währungspolitik ableiten, dies ist vielmehr konkret an den einzelnen währungspolitischen Kompetenznormen der europäischen Verträge zu bestimmen.⁹⁶

(3) Rechtsprechung des EuGH „Hessischer Rundfunk“ / normative Dimension

Gegenstand des zitierten Urteils des EuGH „Hessischer Rundfunk“ war die Frage, ob Mitgliedsstaaten die Annahme von Euro-Bargeld trotz der Statuszuweisung von Art. 128 Abs. 1 AEUV von Euro Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel ausschließen dürfen. Der EuGH stellte fest, dass die Währungspolitik nicht nur eine **operative Dimension** umfasst (v.a. Leitzinsen und Geldmengensteuerung), sondern „auch eine **normative Dimension, die darauf abzielt, den Status des Euro als einheitliche Währung zu gewährleisten**“.⁹⁷ Aus dieser normativen Dimension ergibt sich die ausschließliche Zuständigkeit des

⁹⁵ Deutscher Bundestag Fachbereich Europa, Zum Vorschlag einer Verordnung zur Einführung eines digitalen Euro EU 6 – 3000 – 077/23, S. 5 verweisend auf EuGH Urt. v. 26.1.2021 C-422/19 und C-423/19 (Hessischer Rundfunk) Rn. 37 f.

⁹⁶ Kerkemeyer: Die unionale Kompetenz zur sekundärrechtlichen Einführung des digitalen Euro, EuR 2024 569 (575).

⁹⁷ EuGH Urt. v. 26.1.2021 C-422/19 und C-423/19 (Hessischer Rundfunk) Rn. 38.

Unionsgesetzgebers aus Art. 133 AEUV, die Rechtsfolgen des Status als gesetzliches Zahlungsmittel zu definieren, soweit sich dies für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich erweist.⁹⁸

Das Urteil des EuGH wird allerdings in seinem Aussagegehalt gleich in mehrfacher Hinsicht überdehnt, wenn aus dieser „normativen Dimension“ der Währungspolitik eine materielle Kompetenz zur Schaffung **neuer Währungsformen** abgeleitet werden soll.

Der EuGH hat in seiner Hessischer Rundfunk-Entscheidung dem Unionsgesetzgeber die Zuständigkeit zugesprochen, Regelungen auf der Rechtsfolgenseite **für ein im Primärrecht bereits geschaffenes gesetzliches Zahlungsmittel** zu erlassen. Die Befugnis für den Erlass von Regelung zur Verwendung eines bereits im Primärrecht bestehenden Objekts (Euro-Bargeld) beinhaltet jedoch nicht die Befugnis, den Tatbestand selbst zu erweitern und völlig neue Objekte (digitales Zentralbankgeld) erst zu erschaffen.

Der EuGH spricht in den Entscheidungsgründen ausdrücklich davon, dass die normative Dimension der Währungspolitik darauf abzielt, den Status des Euro als einheitliche Währung zu „gewährleisten“.⁹⁹ Es ging folglich ausschließlich um den Schutz des Status-quo des physischen Euro Bargelds, welches vor einer faktischen Abschaffung des Euro-Bargelds durch mitgliedsstaatliche Bargeld-Annahmeverbote geschützt werden sollte. Aus der Hessischer-Rundfunk Entscheidung

⁹⁸ EuGH Urt. v. 26.1.2021 C-422/19 und C-423/19 (Hessischer Rundfunk) Rn. 51.

⁹⁹ EuGH Urt. v. 26.1.2021 C-422/19 und C-423/19 (Hessischer Rundfunk) Rn. 38.

des EuGH kann somit keine normative Dimension von Art. 133 AEUV entnommen werden, dass neben der in dem Urteil thematisierten Gewährleistungskompetenz auch eine **Schöpfungskompetenz** bestehen würde.

(4) Verhältnis von Art. 128 zu Art. 133 AEUV

Art. 128 AEUV stellt im Verhältnis zu Art. 133 AEUV die speziellere Regelung dar. Auf Art. 133 AEUV lassen sich also nur solche Regelungen stützen, die nicht von Art. 128 als lex specialis erfasst sind.¹⁰⁰

Im Umkehrschluss kann der Unionsgesetzgeber dann aber nicht im allgemeineren Art. 133 AEUV die Ausgabe eines neuen Zahlungsmittels in einer Art „versteckten Generalklausel“ regeln. Dies wäre zudem widersprüchlich: Wenn die EZB den digitalen Euro nicht über Art. 128 AEUV ausgeben bzw. genehmigen kann, dann ist auch die „Einführung“ des digitalen Euro durch den Gesetzgeber über Art. 133 AEUV sinnlos. Wenn man andersherum entgegen dem Wortlaut von Art. 128 AEUV die Ansicht verträte, dieser umfasse den digitalen Euro bereits, dann bedürfte es auch keiner sekundärrechtlichen „Einführung“ des digitalen Euro über Art. 133 AEUV mehr.¹⁰¹

¹⁰⁰ Khan/Richter, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 133 AEUV Rn. 2.

¹⁰¹ Kottmann/Shulman: Kompetenzfragen an einen digitalen Euro, NJW 2024 267 (270).

(5) Sekundärrechtliche Einführung von Euro-Münzen

Ein auf den ersten Blick einleuchtender Einwand gegen dieses Ergebnis dürfte sein, dass der Unionsgesetzgeber Art. 133 AEUV bereits zur sekundärrechtlichen Verleihung des Status des gesetzlichen Zahlungsmittels genutzt hat. Denn mit der „zweite Euro-Verordnung“ (EG) Nr. 974/98 (EuroVO II) wurden in Art. 11 S. 1 EuroVO II auch Euro-Münzen zum gesetzlichen Zahlungsmittel erklärt. Die Rechtsgrundlage war Art. 109 I Abs. 4 S. 3 des Maastrichter Vertrags, welcher letztlich in die währungsrechtliche Verwendungsregelung des Art. 133 AEUV überführt wurde und daher heute Art. 133 als Rechtsgrundlage für künftige Änderungen oder Neufassungen der EuroVO heranzuziehen sein wird.¹⁰² Aus diesem sekundärrechtlichen Statusverleihungsakt kann allerdings keine umfassende Schöpfungskompetenz aus Art. 133 AEUV entnommen werden. Denn im Unterschied zum digitalen Euro als völlig neuer Währungsform sind die Euro-Münzen als Währungsform bereits mit dem mitgliedstaatlichen Prägerecht für Euro-Münzen von den Herren der Verträge bereits ausdrücklich im Primärrecht vorgesehen und damit legitimiert gewesen.

2. Unterscheidung zwischen Online- und Offline-Euro

Der Offline-Euro und der Online-Euro weisen in ihren Designs deutliche Unterschiede auf. Der Offline-Euro weist Merkmale auf, die dem von Bargeld ähneln. Denn dieser ist ohne direkte Intermediation

¹⁰² Vgl. Selmayr, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 133 AEUV Rn. 26.

von Nutzer zu Nutzer jederzeit übertragbar und bietet nach derzeitigem Kenntnisstand auch die Möglichkeit anonymer Transaktionen. Aufgrund der funktionalen Ähnlichkeiten besteht nach dem funktionalen Verständnis von Art. 128 Abs. 1 AEUV die Möglichkeit diesen als gesetzliches Zahlungsmittel auszugeben und über Art. 133 AEUV die konkrete Ausgestaltung des Offline-Euro auf sekundärrechtlicher Ebene zu normieren.

Eine solche Möglichkeit besteht aufgrund des technischen Designs des Online-Euro nicht, da dieser der vollständigen Intermediation durch die Zahlungsdienstleister und dem damit verbundenen Aufbau eines Zahlungssystems bedarf. Dies stellt kein funktionales Äquivalent des in Art. 128 Abs. 1 enthaltenen Banknotenbegriffes dar und kann somit nicht als gesetzliches Zahlungsmittel gelten. Die Schaffung einer komplett neuen Währungsform („Online-Euro“) kann nicht mehr unter den Verwendungsbegriff des Art. 133 AEUV subsumiert werden, sondern stellt eine architektonische Änderung der in den Verträgen enthaltenen Währungsformen dar.

3. Zwischenergebnis

Demnach ist im Hinblick auf Regelungsmodalitäten der künftigen DEVO zu unterscheiden, ob eine gänzlich neue Währungsform eingeführt wird, für die ein **Primärrechtsvorbehalt** gilt oder ob die Ausgestaltung des Digitalen Euro nicht im Einzelnen doch nur eine bestimmte einheitliche Verwendungsart des Euro eröffnet und somit unter Art. 133 AEUV fällt oder auch Regelungen enthält, die grundsätzlich dem mitgliedstaatlichen Geldprivatrecht unterfallen,

aber über die Binnenmarktzuständigkeit auch dem supranationalen Zugriff nicht generell verschlossen wäre (vgl. Art. 114 Abs. 1 S. 1 AEUV).¹⁰³ Insgesamt bewegt sich aber die Zuständigkeit für den digitalen Euro auf keinem festen Boden, weil sowohl die Gesamtkonzeption als auch einzelnen Regelungen nur dann sicher in den Zuständigkeitsbereich des Unionsgesetzgebers fallen, wenn sie in die Währungspolitik vereinheitlichender Absicht erlassen werden. Dort, wo die Regelungen beginnen, den Banken und dem Finanzsektor, engmaschige Pflichten und Obliegenheiten hinsichtlich ihrer Geschäftstätigkeit aufzulegen, bewegen sie sich in der Zone des Geldprivatrechts mit einer für die Unionsgesetzgebung hinterfragbaren Zuständigkeit, die letztlich dann nur aus der Binnenmarktkompetenz gewonnen werden kann. Dem Unionsgesetzgeber wäre demnach bereits aus Zuständigkeitserwägungen heraus zu raten, sich auf die engere technische Verwendung des digitalisierten Euro zu beschränken und den Finanzinstituten dabei möglichst viel Dispositionsfreiheit zu belassen. Dieses Ergebnis könnte durch die nachfolgende Grundrechtsprüfung weiter untermauert werden.

¹⁰³ Siehe insoweit auch Manger-Nestler, Rechtsgutachten zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro 2024, S. 24.

VI. Grundrechtsprüfung, Art. 16 und 17 GRCh

1. Anwendbare Grundrechtsordnung

Es handelt sich bei dem DEVO-E zum digitalen Euro um eine Verordnung im Sinne von Art. 288 Abs. 2 AEUV. Als Verordnung ist diese in all ihren Teilen verbindlich, sie hat in jedem Mitgliedstaat unmittelbare Geltung und genießt Anwendungsvorrang vor mitgliedsstaatlichem Recht.¹⁰⁴

Die Beurteilung der Grundrechtskonformität solcher Verordnungen richtet sich grundsätzlich nicht nach den Bestimmungen des Grundgesetzes, sondern nach der Charta der Grundrechte der europäischen Union (GRCh). Die Bindung der EU an die Vorgaben der EU-Grundrechtecharta ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 S. 1 EUV und Art. 51 GRCh. Die Grundrechtecharta steht im gleichen Rang wie die europäischen Verträge. Nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh ist die Charta von allen Unionsstellen zu befolgen, von den Mitgliedsstaaten bei der Durchführung von Unionsrecht. Daneben tritt das Grundgesetz als Prüfungsmaßstab zurück. Dies folgt aus dem Prinzip des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts. Dieses soll verhindern, dass die einheitliche Geltung und Wirksamkeit des EU-Rechts durch abweichende nationale Verfassungsstandards fragmentiert wird. Eine Ausnahme hiervon ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in den Grenzen einer Ultra-vires- oder Identitätskontrolle denkbar.

¹⁰⁴ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV Rn. 21.

2. Schutzbereich Art. 16 GRCh

Der persönliche Schutzbereich von Art. 16 GRCh umfasst sowohl natürliche als auch juristische Personen.¹⁰⁵ Der sachliche Schutzbereich ist weit gefasst und umfasst nach ständiger Rechtsprechung des EuGH „die Freiheit, eine Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit auszuüben, die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb“.¹⁰⁶

a) Unternehmerische Freiheit im engeren Sinne

Unter unternehmerischer Betätigung ist das Anbieten von Gütern oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt zu verstehen.¹⁰⁷

Die unternehmerische Freiheit ist nicht auf die bloße laufende operative Tätigkeit beschränkt, sondern umfasst auch die Freiheit des Unternehmens, in den Grenzen der Verantwortlichkeit über das eigene Handeln frei über seine wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Ressourcen verfügen zu können.¹⁰⁸

Für die unternehmerische Tätigkeit der Kreditinstitute bedeutet dies: In den Schutzbereich fällt das Recht, Zahlungsdienste anzubieten und hierfür gemeinsame Infrastrukturen aufzubauen sowie die Freiheit,

¹⁰⁵ Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2025, Art. 16 GRCh Rn. 6.

¹⁰⁶ EuGH Urt. v. 22.1.2013 C-283/11 (Sky Österreich) Rn. 42.

¹⁰⁷ EuGH Urt. v. 11.7.2006 C-205/03; Wollenschläger, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, Art. 16 GRCh Rn. 7 m.w.N.

¹⁰⁸ EuGH Urt. v. 27.3.2014 C-314/12 (UPC Telekabel Wien) Rn. 49.

paneuropäische Infrastrukturen zu initiieren oder zu unterstützen, um Wettbewerbsnachteile gegenüber globalen Drittanbietern auszugleichen. Auch die autonome Entscheidung über Investitionsvolumina und -zeitpunkte in neue Zahlungssysteme fällt in diesen Schutzbereich.

Die bereits getätigten Investitionen der deutschen und anderen europäischen Kreditinstitute in die European Payments Initiative bzw. das Wero System in Höhe von derzeit ca. 670 Millionen Euro stellen eine Ausübung der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRCh dar. Die Banken haben im Rahmen ihrer unternehmerischen Gestaltungsfreiheit die Entscheidung getroffen, ein privates, marktgetriebenes Konkurrenzprodukt zu entwickeln, anstatt auf eine staatliche Lösung zu warten. Diese Investitionsentscheidungen sind nicht allein vermögensrechtlich in den Blick zu nehmen (dazu Art. 17 GRCh), sondern sind auch Ausdruck unternehmerischer Planungs- und Handlungsfreiheit.

b) Vertragsfreiheit und freie Preissetzung

Eine zentrale Dimension von Art. 16 GRCh stellt die sogenannte Vertragsfreiheit dar. Nach der Rechtsprechung des EuGH umfasst diese die freie Wahl des Geschäftspartners sowie die Freiheit, den Preis für eine Leistung festzulegen.¹⁰⁹ Somit unterfällt das Recht der Banken, Verträge mit Händlern und Endkunden abzuschließen sowie Entgelte

¹⁰⁹ EuGH Ur. v. 22.1.2013 C-283/11 (Sky Österreich) Rn. 43.

für diese Zahlungsdienstleistungen im Wettbewerb frei zu tarifieren, dem Schutz des Art. 16 GRCh.

c) Vertrauensschutz bei Investitionsentscheidungen?

In mehreren Entscheidungen zur unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRCh geht der EuGH auch auf den Grundsatz zur Wahrung des Vertrauensschutzes ein,¹¹⁰ sodass es der Überlegung bedarf, ob der Schutzbereich dieses Vertrauensschutzes im vorliegenden Fall nicht eröffnet sein könnte, indem die europäischen Banken in berechtigtem Vertrauen Investitionen in Wero/EPI tätigten bzw. bis heute tätigen.

Zunächst einmal ist klarzustellen, dass es sich nach der Rechtsprechung des EuGH nicht um eine spezielle Ausprägung von Art. 16 GRCh, sondern um einen eigenständigen Rechtsgrundsatz handelt. In einer jüngeren Entscheidung hat der EuGH allerdings Art. 16 und 17 GRCh in Verbindung mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes gemeinsam angewandt.¹¹¹ Der Vertrauensschutz ergibt sich aus dem Prinzip der Rechtssicherheit und findet Anwendung, wenn durch eine gesetzliche Regelung, eine mitgliedstaatliche Behörde oder ein Gemeinschaftsorgan eine berechnete Erwartung entstanden ist.¹¹²

¹¹⁰ EuGH Urt. v. 20.12.2017 – C-322/16 (Global Starnet Ltd/Italien); EuGH Urt. v. 15.4.2021 – C-798/18, C-799/18; Kühling/Drechsler, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 16 GRCh Rn. 28.

¹¹¹ EuGH Urt. v. 15.4.2021 – C-798/18, C-799/18.

¹¹² EuGH Urt. v. 15.4.2021 – C-798/18, C-799/18 Rn. 41 ff; EuGH Urt. v. 22.6.2006 verb. Rs. C-182/03 und C-217/03 Rn. 147.

Eine gesetzliche Regelung, die ein solches berechtigtes Vertrauen erzeugt hätte haben können, ist hier nicht erkennbar.

Allerdings haben sowohl die Europäische Kommission als auch die EZB die europäische Bankenwelt mehrfach und mit Nachdruck aufgefordert, eine eigene, politische Zahlungslösung zu entwickeln.

So haben sowohl die Kommission als auch die EZB noch am Tag der gemeinsamen Ankündigung von 16 europäischen Banken über den Start der Europäischen Zahlungsinitiative (EPI) eigene Pressemitteilungen veröffentlicht, **in denen Kommission und EZB die Bemühungen der Banken zum Aufbau einer vereinheitlichten Zahlungslösung ausdrücklich begrüßen.**¹¹³ Wenig später im September 2020 veröffentlichte die Kommission ein Kommunikationspapier („Retail Payments Strategy for the EU“), in dem die Strategie der EU für die kommenden vier Jahre festgelegt worden ist.¹¹⁴ In diesem Papier erklärte die Kommission den Aufbau von europäischen Zahlungslösungen, um die finanzielle Souveränität Europas zu stärken, zu einem der Hauptziele.

In diesem Strategiepapier nahm die Kommission erneut ausdrücklich auf die European Payments Initiative Bezug und erklärte die politische

¹¹³ Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 2. Juli 2020, https://finance.ec.europa.eu/news/european-payments-european-commission-welcomes-initiative-group-16-banks-launch-european-payments-2020-07-02_en; EZB, Pressemitteilung vom 2. Juli 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>.

¹¹⁴ Europäische Kommission, on a Retail Payments Strategy for the EU COM(2020) 592 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0592>.

Unterstützung des Projekts zur Fortführung des Aufbaus eines paneuropäischen Zahlungssystems.¹¹⁵

Im Jahr 2023 heißt es noch in einem Strategiepapier der EZB (hier auf deutsch übersetzt):

„Das Eurosystem begrüßte die Europäische Zahlungsinitiative (EPI) – eine Marktinitiative, deren Ziel es ist, eine Zahlungslösung für Verbraucher und Händler in ganz Europa zu entwickeln, die auf einer digitalen Geldbörse basiert und Zahlungen im Geschäft, Online-Zahlungen und Zahlungen von Person zu Person sowie Bargeldabhebungen abdeckt. Die EZB ermutigt die EPI, ihr Ziel der Einbeziehung aller Märkte und weiterer Teilnehmer zu verfolgen, um ihr Ziel einer paneuropäischen Initiative zu erreichen.“¹¹⁶

Auch die Finanzminister mehrerer Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland, haben in einem gemeinsamen Statement im November 2021 Druck auf EPI aufgebaut, die Entwicklung eines paneuropäischen Zahlungssystems voranzutreiben.¹¹⁷

Aus der Rechtsprechung des EuGH lassen sich feste Voraussetzungen entnehmen, bei denen das Wecken von begründeten Erwartungen

¹¹⁵ Europäische Kommission, on a Retail Payments Strategy for the EU COM(2020) 592 final.

¹¹⁶ EZB, The Eurosystem's retail payments strategy – priorities for 2024 and beyond, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.eurosystemretailpaymentsstrategy~5a74eb9ac1.en.pdf>.

¹¹⁷ Bundesministerium der Finanzen, Joint Statement on the European Payments Initiative (EPI) vom 9.11.2021, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/11/2021-11-09-joint-statement-epi.html>.

eines Gemeinschaftsorgans angenommen werden, was einen Vertrauensschutz beim Wirtschaftsteilnehmer entstehen lässt. Zunächst muss ein Gemeinschaftsorgan eine konkrete Zusicherung gemacht haben.¹¹⁸ Diese Zusicherung setzt drei Elemente voraus: Sie muss (1) übereinstimmend (2) präzise und (3) unbedingt sein.

Die Zusicherung ist nicht an eine bestimmte Form gebunden. Mehrere, miteinander übereinstimmende Auskünfte (d.h. sich nicht widersprechende Auskünfte) können grundsätzlich eine solche Erwartung wecken.¹¹⁹ Daneben muss die Auskunft unbedingt sein, d.h. darf nicht an Bedingungen geknüpft sein.¹²⁰ Zuletzt muss die Auskunft präzise sein, muss also einen konkreten Sachverhalt regeln.¹²¹

Das Entstehen eines berechtigten Vertrauens ist ausgeschlossen, wenn ein „umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage ist, den Erlass einer Maßnahme der Union, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen“.¹²²

¹¹⁸ EuGH Urt. v. 22.6.2006 verb. Rs. C-182/03 und C-217/03 Rn. 147.

¹¹⁹ EuGH Urt. v. 14.3.2013 - C-545/11 (Agrargenossenschaftliche Neuzelle) Rn. 25.

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ EuGH Urt. v. 14.3.2013 - C-545/11 (Agrargenossenschaftliche Neuzelle) Rn. 25; EuGH Urt. v. 22.6.2006 verb. Rs. C-182/03 und C-217/03 Rn. 147.

¹²² EuGH Urt. v. 14.3.2013 - C-545/11 (Agrargenossenschaftliche Neuzelle) Rn. 26.

Die politischen Bekundungen gegenüber dem Bankensystem und der European Payments Initiative waren in ihrer Zielsetzung unmissverständlich (**Aufbau einer europäischen Retail-Zahlungslösung**), es handelt sich im Ergebnis jedoch um politische Willensbekundungen. Aus solchen Willensbekundungen lässt sich kaum eine nach den strengen Maßstäben des EuGH erforderliche rechtlich bindende, unbedingte Zusicherung herleiten in dem Sinne, dass der europäische Gesetzgeber in keinem Fall ein eigenes Zahlungssystem normieren würde, dass dann in Konkurrenz zu privaten Lösungen wie EPI/Wero tritt.

Auch wenn man einen isolierten Verstoß nach den Grundsätzen des Vertrauensschutzes hier ablehnen sollte, bedeutet dies nicht, dass die Äußerungen von Kommission und EZB ohne Berücksichtigung für die weitere Prüfung von Art. 16 GRCh bleiben. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH handelt es sich bei dem Grundsatz des Vertrauensschutzes um einen der tragenden Grundsätze des Unionsrechts¹²³, sodass durch die grundlegenden Wertungen dieses Prinzips auch ein faktisch enttäushtes Vertrauen im Rahmen der Angemessenheit zu berücksichtigen ist. Das Gewicht des Eingriffs in Art. 16 GRCh wird durch den Umstand erheblich verstärkt, dass die Banken ihre Investitionen nicht nur als Ausdruck ihrer unternehmerischen Freiheit und als Ergebnis eigener Marktanalysen betrachten, sondern sich auch durch die wiederkehrenden Aufforderungen und die erklärte Unterstützung von Kommission und EZB bestärkt fühlen durften. Wenn die Union nun mit einem eigenen

¹²³ EuGH Urt. v. 5.5.1981 – 112/80 (Dürbeck) Rn. 48; Urt. v. 14.3.2013 – C-545/11 (Agrargenossenschaftliche Neuzelle) Rn. 23.

staatlichen Zahlungssystem als Wettbewerber auftritt und damit privatwirtschaftliche Initiativen zurückdrängt, die sie selbst zuvor eingefordert hat, verhält sie sich letztlich widersprüchlich (*venire contra factum proprium*). Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wird aufgrund dieser Verstärkung der Eingriffsintensität in der Abwägung zwischen Gemeinwohlzielen und den Grundrechten der Banken die Union eine besonders hohe Darlegungslast treffen, dass der Nutzen der umfassenden Regelungen des Verordnungsentwurfs noch in einem angemessenen Verhältnis zu den bei den Banken ausgelösten Belastungen steht.

3. Eingriff in Art. 16 GRCh

d) Pflicht zum Aufbau eines neuen Zahlungssystems

Die Implementierung des digitalen Euro, insbesondere die Online Zahlungsfunktion nach Art. 8 Abs. 2 DEVO-E, zwingt die Banken dazu, erhebliche finanzielle, personelle und technische Ressourcen in den Aufbau einer neuen Infrastruktur zu investieren (s.o.¹²⁴). Dies betrifft unmittelbar die freie Verfügungsgewalt der Kreditinstitute in ihre eigenen Mittel. Nach der Rechtsprechung des EuGH liegt ein Eingriff in Art. 16 GRCh immer dann vor, wenn ein Unternehmen verpflichtet wird, Maßnahmen zu ergreifen, die mit erheblichen Kosten verbunden sind, beträchtliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung der unternehmerischen Tätigkeiten haben oder schwierige und komplexe

¹²⁴ III. 5.

Lösungen erfordern.¹²⁵ Genau das ist hier der Fall: Auch wenn die Schätzungen zu den Implementierungskosten zwischen Kommission und Bankenindustrie erheblich divergieren, so ergibt sich bereits aus dem aktuellen Entwurf des Rulebook, dass z.B. technische Schnittstellen und Compliance-Systeme aufgebaut werden müssten. Dies würde über den Implementierungszeitraum von mehreren Jahren hinweg finanzielle, sachliche und personelle Mittel binden.

e) Kontrahierungszwang und Bereitstellungspflichten

Der Verordnungsentwurf sieht vor, die Kreditinstitute zu verpflichten, ihren Kunden Dienstleistungen rund um den digitalen Euro anzubieten (s.o.). Nach der Rechtsprechung des EuGH liegt ein Eingriff in die Vertragsfreiheit vor, wer die Vertragspartei nicht frei wählen kann.¹²⁶ Ebenso liegt ein Eingriff in die Preisgestaltungsfreiheit vor, wenn dieser nicht frei festgelegt werden kann.¹²⁷ Die gesetzliche Verpflichtung, mit Endkunden Verträge über die Nutzung des digitalen Euro abschließen zu müssen, stellt einen unmittelbaren Eingriff in die Vertragsfreiheit dar. Ebenso stellen die Pflicht zur kostenlosen Bereitstellung von Basisdienstleistungen für Endkunden und die von der EU/EZB in der Höhe festgelegten Händlerentgelte einen Eingriff in die Preisgestaltungsfreiheit dar.

¹²⁵ EuGH Urt. v. 27.3.2014 C-314/12 (UPC Telekabel Wien) Rn. 50.

¹²⁶ EuGH Urt. v. 22.1.2013 C-283/11 (Sky Österreich) Rn. 44.

¹²⁷ Ebd.

4. Schutzbereich Art. 17 GRCh

Auf die Eigentumsfreiheit nach Art. 17 GRCh können sich sowohl natürliche als auch juristische Personen des Privatrechts berufen.¹²⁸ Die europäischen Banken sowie die ggf. von ihnen getragenen juristischen Personen wie EPI als Betreiberin von Wero können sich auf das Eigentumsrecht berufen.

Der sachliche Schutzbereich von Art. 17 GRCh umfasst das Recht „rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen“. In der Leitentscheidung Sky Österreich hat der EuGH den Eigentumsbegriff klar von der unternehmerischen Betätigung (Art. 16 GRCh) abgegrenzt. Hiernach fallen in den Schutzbereich alle „vermögenswerten Rechte, aus denen sich im Hinblick auf die Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht.“¹²⁹ Vom Schutzbereich nicht umfasst sind hingegen „nicht auf bloße kaufmännische Interessen oder Aussichten, deren Ungewissheit zum Wesen der wirtschaftlichen Tätigkeiten gehört“.¹³⁰ Dies bedeutet im Hinblick auf die den Banken gehörenden Vermögenswerten und die bisher getätigten Investitionen in EPI/Wero folgendes: Alle von den Banken mitfinanzierten dinglichen und schuldrechtlichen Gegenstände, wie etwa Zahlungsinfrastrukturen, Lizenzen, Verträge mit Händlern usw. stellen konkrete, von der

¹²⁸ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh Rn. 5.

¹²⁹ EuGH Urt. v. 22.1.2013 C-283/11 (Sky Österreich) Rn. 34.

¹³⁰ Ebd.

Rechtsordnung geschützte Vermögenswerte dar. Diese fallen als Substanzwerte vollständig in den Schutzbereich des Eigentumsrechts.

Anders verhält es sich allerdings bei den künftigen Gewinnerwartungen, die die Banken bei ihrem Geschäftsmodell und bei der Finanzierung von EPI/Wero haben. Diese stellen ein allgemeines Risiko des Wirtschaftslebens dar und sind zu ungewiss, als unter den Schutz des Eigentumsrechts zu fallen.

5. Eingriff in Art. 17 GRCh

Man könnte sogar prüfen, ob der Aufbau eines staatlichen Konkurrenzprodukts wie mit der Online-Zahlfunktion des digitalen Euro nicht eine faktische Enteignung darstellen könnte, wenn hierdurch die **investierten Vermögenswerte größtenteils oder gar vollkommen entwertet** werden würden. Dies kommt indes dann nicht in Betracht, wenn selbst bei einer Verdrängung von Wero immer noch eine substantielle reale werthaltige Nutzungsmöglichkeit der Vermögenswerte bestünde, was sich zur Zeit nicht sicher abschätzen lässt.

Es kommt in jedem Fall aber eine Eigentumsnutzungsregelung nach Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRCh in Betracht, was mit der deutschen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Art. 14 GG vergleichbar ist.

Die Banken werden durch den Aufbau eines neuen Zahlungssystems erheblich in der freien Verfügung über ihre Eigentumswerte beschränkt. Das betrifft die aufwendige Anpassung interner IT-Verfahren sowie die Umrüstung von Bankautomaten, was die Nutzbarkeit des bereits entwickelten Systems einschränkt oder

entwertet. Ein Eingriff lässt sich annehmen, wenn eine staatliche Maßnahme zu einer Nutzungs- Verwertungs- oder Verfügungsbeschränkung führt, eine Existenzgefährdung ist nicht zwingend erforderlich.¹³¹

6. Rechtfertigung, Art. 52 Abs. 1 GRCh

Insbesondere die Zulässigkeit eines Eingriffes in Art. 16 GRCh richtet sich nach dem allgemeinen Vorbehalt des Art. 52 Abs. 1 GRCh.¹³² Nach Art. 52 Abs. 1 GRCh muss für die Rechtmäßigkeit eines Eingriffes in ein Chartagrundrecht eine gesetzliche Grundlage vorliegen (hier der DEVO-E), der Wesensgehalt des Grundrechts geachtet und nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erforderlich sein, d.h. wenn zur Erreichung des Zieles keine den Grundrechtsträger schonendere Maßnahmen ersichtlich sind.

a) Wesensgehalt

Bisher hat der EuGH für den Wesensgehalt keine allgemeingültige Formel gefunden. Die Rechtsprechung hierzu ist nach wie vor kasuistisch geprägt.¹³³ Der Wesensgehalt eines Grundrechts ist nach der Rechtsprechung des EuGH jedenfalls dann angetastet, wenn die in Frage stehende Ausübung unternehmerischer Tätigkeit als solche

¹³¹ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh Rn. 14; Kühling, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 17 GRCh Rn. 27.

¹³² Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 16 GRCh Rn. 6.

¹³³ Kühling/Drechsler, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 16 GRCh Rn. 20.

unmöglich gemacht wird.¹³⁴ Die Banken können trotz der sehr weitgehenden regulatorischen Pflichten, die ihnen in dem DEVO-E auferlegt werden, ihre gegenwärtigen Geschäftsmodelle auch weiterhin betreiben. Zudem sollen diese gerade auch als Intermediäre eingesetzt werden, sodass die wirtschaftliche Betätigungsmöglichkeit grundsätzlich erhalten bleibt. Bei der Freiheit zur Festsetzung eigener Preise, in die auch durch den DEVO-E eingegriffen wird, lehnt der EuGH eine Berührung des Wesensgehalts mit der Begründung ab, dass das Unternehmen die Dienstleistung auch weiterhin erbringen könne.¹³⁵ Der Wesensgehalt von Art. 16 GRCh ist durch den gegenwärtigen DEVO-E im Ergebnis nicht angetastet.

b) Legitimes Ziel

Nach Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh müssen Einschränkungen von Chartagrundrechten dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen oder der Schutz der Rechte anderer verfolgt werden.¹³⁶ Diese Gemeinwohlinteressen müssen im Primärrecht der EU (ggf. konkretisiert im Sekundärrecht oder mitgliedersstaatlichen Recht) verankert sein und müssen auch tatsächlich verfolgt werden, allgemeine Behauptungen reichen hierzu nicht aus.¹³⁷ Die Kommission

¹³⁴ EuGH Urt. v. 22.1.2013 C-283/11 (Sky Österreich) Rn. 49.

¹³⁵ EuGH Urt. v. 20.12.2017 - C-277/16 (Polkomtel) Rn. 52.

¹³⁶ Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 16 GRCh Rn. 23.

¹³⁷ Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 16 GRCh Rn. 31, 33.

begründet die Notwendigkeit der Verordnung mit folgenden Punkten¹³⁸:

- (1) Der Sicherung von **Zentralbankgeld** mit Status als gesetzliches Zahlungsmittel für die breite Öffentlichkeit auch in der digitalen Ära.
- (2) Daneben ist ein zentrales Ziel den europäischen Zahlungsverkehrsmarkt „stärker, **wettbewerbsfähiger**, wirksamer und innovativer“ zu machen und dessen Resilienz zu verbessern.
- (3) Gewährleistung des Datenschutzes bei Online-Zahlungen
- (4) Der Aufrechterhaltung der Finanzstabilität
- (5) Förderung finanzieller Barrierefreiheit/Inklusion

c) Geeignetheit

Die vom Gesetzgeber eingesetzten Mittel müssen geeignet sein, „die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen“.¹³⁹ Darüber hinaus ist eine Regelung nach der Rechtsprechung des EuGH nur dann geeignet, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.¹⁴⁰ Dies bedeutet, dass die ergriffenen Maßnahmen konsequent auf die festgelegten unionsrechtlichen Ziele abgestimmt

¹³⁸ Europäische Kommission, COM/2023/369 final, S. 1 f.

¹³⁹ EuGH Ur. v. 8.4.2014 – C-293/12, C-594/12 (Digital Rights) Rn. 46.

¹⁴⁰ EuGH Ur. v. 10.03.2009 – C-169/07 (Hartlauer) Rn. 55; Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 38 m.w.N.

sein müssen und miteinander in einem logischen, sich nicht widersprechenden System zueinander stehen müssen.¹⁴¹ Der EuGH betont bei komplexen Sachverhalten allerdings den weiten politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und beschränkt sich auf die Prüfung „offensichtlicher“ Ungeeignetheit.¹⁴²

Das angestrebte Ziel der Sicherung des digitalen Euro als gesetzliches Zahlungsmittel, indem dieser eine möglichst hohe Verbreitung erlangt, kann durch eine möglichst umfassende Verpflichtung der Banken zur Bereitstellung des digitalen Euro – in Online wie Offline Funktion – erreicht werden.

Durch Gebührenverbote und Kontrahierungszwänge (Pflicht zum kostenlosen Bereitstellen von Basisdiensten) soll sichergestellt werden, dass möglichst viele Menschen unabhängig von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit Zugang zum digitalen Euro erhalten, dies ist somit geeignet das Ziel der finanziellen Inklusion zu erreichen.

Die angestrebte Resilienz und Autonomie gegenüber nicht-europäischen Anbietern kann durch den digitalen Euro in Form der Einrichtung eines innereuropäischen eigenen Zahlungssystems grundsätzlich erreicht werden. Ein digitaler Euro in der offline Variante ist durch die lokale Speicherung auf dem Gerät und die Unabhängigkeit von dauerhafter Internetverbindung zur Zielerreichung der Resilienz geeignet.

¹⁴¹ Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 38.

¹⁴² EuGH Urt. v. 8.6.2010 - C-58/08 (Vodafone) Rn. 52; Kingreen in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 52 GRCh Rn. 68 m.w.N.

Die ergriffenen Maßnahmen des Verordnungsentwurfs müssen allerdings auch in Bezug auf die Zielsetzungen ineinander kohärent sein. Das von der Kommission verfolgte Gemeinwohlziel der Resilienz und Autonomie von nicht-europäischen Zahlungsdienstleistern könnte mit dem gegenwärtigen Verordnungsentwurf in einem Zielkonflikt stehen. Die europäischen Finanzinstitute bauen derzeit mit EPI/Wero genau zur Erreichung dieses Zwecks ein privates Zahlungssystem auf. Wenn der europäische Gesetzgeber nun mit einem eigenen Zahlungssystem (das in großen Teilen kostenlos sein soll bzw. bei denen die EZB bzw. nach aktuellen Plänen die Kommission in einem fünf bis zehnjährigen Übergangszeitraum die zulässige Obergrenze für Händlerentgelte festlegt) dafür sorgt, dass sich das Geschäftsmodell von europäischen Initiativen wie EPI/Wero nicht mehr rentiert bzw. dieses vom digitalen Euro (insbesondere: Online-Funktion) verdrängt wird, würde das die europäische Bankindustrie schwächen, da diese enormen Doppelbelastungen ausgesetzt wäre (hohe Investitionen in EPI und in den digitalen Euro zugleich).

Zudem ist nicht ersichtlich, inwiefern der digitale Euro die Autonomie des privaten europäischen Finanzsystems spezifisch gegenüber großen nicht-europäischen Anbietern stärken soll. **Denn gerade aufgrund des hohen Implementierungsaufwands der Online-Zahlungsfunktion (s.o.) ist zu erwarten, dass die Funktionen des digitalen Euro von den großen US-Finanzdienstleistern erheblich schneller in deren Zahlungslösungen im front-end integriert wird, was sogar zu einer weiteren Festigung oder Stärkung deren**

Marktposition führen würde.¹⁴³ Die Kommission hat nicht dargelegt, inwiefern das Design des digitalen Euro den europäischen Finanzunternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen kann, gerade auch aus dem Grund, weil die bisher von den Finanzinstituten auf eigene Kosten entwickelten Lösungen nicht in den gegenwärtigen Verordnungsentwurf integriert worden sind. Damit fehlt einem wichtigen Verordnungsziel bislang der Nachweis der Eignung.

Diese von der Kommission bisher nicht aufgelösten Widersprüche in dem Entwurf lassen sich zudem als Verstöße gegen das Kohärenzgebot des EuGH werten.

d) Erforderlichkeit

Einschränkungen der grundrechtlichen Freiheiten dürfen nach Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh nur vorgenommen werden, soweit sie erforderlich sind. Hierfür darf bei mehreren geeigneten Maßnahmen kein milderer, d.h. den Grundrechtsträger weniger belastendes Mittel vorliegen, mit dem das verfolgte Ziel ebenso effektiv erreicht werden kann.¹⁴⁴ Allerdings ist auch hier zu beachten, dass der EuGH dem Gesetzgeber abhängig von der Komplexität des Vorhabens ein weites Ermessen für die Beurteilung der Erforderlichkeit zugesteht.¹⁴⁵ Dies bedeutet allerdings nicht, dass der EuGH die Beurteilung weniger einschneidender Mittel dem Gesetzgeber überlassen würde. Bei

¹⁴³ Bofinger/Haas: Der Digitale Euro - Nutzen, Kosten und Risiken, Juli 2023, S. 44 f.; PwC, Digital Euro Cost Study 2025, S. 14.

¹⁴⁴ EuGH Urt. v. 22.1.2013 C-283/11 (Sky Österreich) Rn. 50.

¹⁴⁵ EuGH Urt. v. 8.6.2010 - C-58/08 (Vodafone) Rn. 52.

besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriffen, wie etwa bei der Entscheidung Sky Österreich, wo es ebenfalls um Eingriffe in die Vertrags- und Preisgestaltungsfreiheit ging, stellt der EuGH hohe Hürden auf und prüft intensiv weniger einschneidende Maßnahmen.¹⁴⁶ Aufgrund der umfangreichen Eingriffe in die unternehmerische Freiheit der Banken (s.o.) sind schonendere Mittel folglich besonders intensiv zu prüfen.

(1) Fokus ausschließlich auf Wholesale CBDC

Ein milderes Mittel wäre es, wenn der digitale Euro ausschließlich als Wholesale-CBDC, also als Zahlungsmittel zwischen Banken und Zentralbanken eingeführt werden würde. Dies scheitert jedoch an der gleichen Wirksamkeit, da damit das Ziel der Schaffung eines digitalen Bargeldäquivalents nicht erreicht werden könnte.

(2) Verzicht auf strenge Gebührenregulierung

Auch der Verzicht auf das Gebührenverbot im Verordnungsentwurf stellt ein milderes Mittel dar, hierdurch ließe sich aber das Ziel der möglichst breiten Zugänglichkeit aller Unionsbürger zu digitalem Zentralbankgeld nicht erreichen, allerdings gäbe es hier hoheitlich verordnete Ausgleichsmittel wie eine den international agierenden Zahlungsdienstleistern oder Plattformen auferlegte Abgabe- oder Gebührenkonstruktion, die dazu bestimmt wäre, das Digitale-Euro-Bezahlsystem für ihre Betreiber rentabel zu machen.

¹⁴⁶ EuGH Urt. v. 22.1.2013 C-283/11 (Sky Österreich) Rn. 54 ff.; Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 52 GRCh Rn. 69 m.w.N.

(3) Navarrete-Entwurf als milderes Mittel

Ein deutlich milderes Mittel bestünde darin, den digitalen Euro ausschließlich subsidiär zu bereits bestehenden europäischen Zahlungsmöglichkeiten auszugestalten. Der Navarrete-Entwurf sieht hierfür eine deutliche Differenzierung zwischen Online- und Offline Euro (Art. 8 DEVO-E) vor.

Der Offline-Euro wird von Anfang an eingesetzt und stellt lediglich ein tokenisiertes Äquivalent von Bargeld dar. Der Online-Euro sollte gemäß dem ursprünglich angedachten Navarrete-Ansatz nur zum Einsatz kommen, wenn die europäische Bankenwirtschaft keine eigene einheitliche Lösung entwickelt. Dies stellt ein erheblich milderes Mittel dar, da es den privatwirtschaftlichen europäischen Alternativen die Möglichkeit zur Durchsetzung am Markt geben würde¹⁴⁷ und teure Doppelstrukturen vermieden werden, da die Banken die Kosten für den Aufbau zweier Zahlungssysteme allein tragen würden.

Das Ziel der Schaffung eines digitalen Bargeldäquivalents würde hierdurch gleich wirksam erreicht werden, da die Offline-Funktion nicht beeinträchtigt wird. Zudem würde das Ziel der Autonomie von nicht-europäischen Zahlungsdienstleistern durch die Erhaltung bzw. die Integration europäischer Initiativen wie EPI eher erreicht werden, als wenn US-Amerikanische Dienstleister die Online-Zahlfunktion des

¹⁴⁷ IW-Kurzbericht 25/2026: Schaffen Wero und der digitale Euro mehr Wettbewerb im Zahlungssystem?, S. 3.

aktuellen DEVO-E in ihre Dienste integrieren würden, was eher zu einer Stärkung der Dominanz dieser US-Finanzdienstleister führen würde.¹⁴⁸

Die Kommission wird hier vermutlich argumentieren, dass das Ziel, Zentralbankgeld möglichst flächendeckend allen Unionsbürgern zugänglich zu machen, nur mit einer Kombination aus Online- und Offline Funktion des digitalen Euro erreichbar sein wird. Da EPI/Wero jedoch auf Giralgeld basiert, kann dieses aus Sicht von EZB und Kommission nicht die systemstabilisierende Funktion erlangen, die sie dem Zentralbankgeld zuschreibt.

e) Angemessenheitsprüfung

Zentrales Element der Verhältnismäßigkeitsprüfung bildet die Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Die unternehmerische Freiheit wird nicht absolut gewährleistet, sondern muss im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden.¹⁴⁹ Dies bedeutet, dass Grundrechtsträger ein gewisses Maß an regulatorischen Lasten hinnehmen müssen, allerdings nur bis zu der Grenze, ab der ein Eingriff sich als unverhältnismäßige und untragbare Beeinträchtigung darstellt, die den Wesensgehalt des Grundrechts antastet.¹⁵⁰ Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen die durch die belastenden Maßnahmen „verursachten Nachteile nicht außer

¹⁴⁸ Bofinger/Haas, Der Digitale Euro - Nutzen, Kosten und Risiken, Juli 2023, S. 45.

¹⁴⁹ EuGH, Urt. v. 6.9.2012 - C-544/10 (Deutsches Weintor) Rn. 54.

¹⁵⁰ Ebd.

Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen“.¹⁵¹ Im Gegensatz zu den ausdifferenzierten Abwägungsgrundsätzen des Bundesverfassungsgerichts bleibt die Rechtsprechung des EuGH bei Art. 16 GRCh stark kasuistisch geprägt. Das Vorbringen der Umstände des konkreten Einzelfalls spielt bei der Bewertung und Gewichtung konfligierender Rechtsgüter durch den EuGH eine enorme Rolle,¹⁵² sodass auf diese im Folgenden vertieft eingegangen werden muss.

(1) Wertungen des Vertrauensschutzes

Die Kommission und die EZB haben die europäische Bankenwirtschaft jahrelang dazu animiert, eine eigene europäische Zahlungslösung als Konkurrenz zu den marktbeherrschenden US-Finanzdienstleistern zu entwickeln und in EPI/Wero zu investieren. Auch sofern hierin keine Zusicherung im Sinne der engen Vertrauensschutzgrundsätze des EuGH gegeben werden sollte, so muss dieses Verhalten der Gemeinschaftsorgane als Umstand des konkreten Einzelfalls in die Güterabwägung miteinfließen. Die europäischen Banken haben die European Payments Initiative (EPI) im Vertrauen auf diese wiederkehrende politische Unterstützung und das Fortbestehen eines marktwirtschaftlich gestalteten Wettbewerbsrahmens gegründet und erhebliche Aufbaukosten hierfür in Kauf genommen (s.o.). Wenn die EU nun mit der Online-Funktionalität des digitalen Euros (Art. 8 Abs. 2 DEVO-E) ein staatlich initiiertes, verpflichtendes Konkurrenzprodukt in

¹⁵¹ EuGH Ur. v. 22.1.2013 C-283/11 (Sky Österreich) Rn. 50.

¹⁵² Kühling/Drechsler, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 16 GRCh Rn. 24 f.

den Markt bringt, wird ein legitimes, durch die EU selbst erzeugtes Vertrauen enttäuscht.

(2) Einseitige Zuweisung des Akzeptanzrisikos

Zugunsten der Banken muss auch der Umstand berücksichtigt werden, dass nach dem aktuellen Verordnungsentwurf das Akzeptanzrisiko des digitalen Euros sowohl in offline- als auch online-Variante ausschließlich den Banken zugewiesen soll. Es ist derzeit überhaupt nicht absehbar, ob und in welchem Umfang der digitale Euro, insbesondere von den Bürgerinnen und Bürgern, überhaupt akzeptiert wird, da er keinen wirklichen Mehrwert im Vergleich zu bestehenden, bewährten Zahlverfahren hat. Kommission und EZB haben abseits des abstrakten Vorteils, den Zentralbankgeld gegenüber Buchgeld hat, bisher nicht überzeugend dargelegt, inwiefern der digitale Euro den Unionsbürgern in einem Umfeld von erprobten und leistungsfähigen privaten Zahlungsdiensten einen Vorteil verschaffen soll. Zentralbankgeld begründet zwar eine direkte Verbindlichkeit gegenüber der Zentralbank, dies dürfte den Unionsbürgern aber auch aufgrund der Einlagensicherung bei Buchgeld nur schwer zu vermitteln sein.¹⁵³ Bofinger/Haas resümieren in ihrem Gutachten von 2023, dass das aus ihrer Sicht realistischste Szenario ein sehr teurer Aufbau eines letztlich kaum genutzten Systems sei.¹⁵⁴

Ein ähnliches Szenario hat sich auch bei der Umsetzung der Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2, RL EU 2015/2366) gezeigt: Hier waren

¹⁵³ Bofinger/Haas: Der Digitale Euro - Nutzen, Kosten und Risiken, Juli 2023, S. 49.

¹⁵⁴ Ebd.

grundsätzlich alle kontoführenden Zahlungsdienstleister verpflichtet, PSD2 Schnittstellen einzuführen, was mit erheblichen Kosten verbunden war (s.o.). Schon vor der Einführung war allerdings absehbar, dass nur wenige Kunden diese Schnittstellen tatsächlich nutzen würden.¹⁵⁵ Es ist jedoch kaum verhältnismäßig unter hohem Kostenaufwand eine Infrastruktur vorhalten zu müssen, die letztlich kaum genutzt wird.¹⁵⁶

Wenn der digitale Euro von den Unionsbürgern nicht in dem erwarteten Maß angenommen wird, bleiben alleine die durch die DEVO verpflichteten Zahlungsdienstleister auf den enormen Implementierungskosten sitzen. Diese einseitige Abwälzung des Akzeptanzrisikos auf die Zahlungsdienstleister erzeugt eine Dysbalance, die in der Güterabwägung zu deren Gunsten berücksichtigt werden muss.

(3) Konkrete Pflichtendichte, damit verbundene Kosten und Refinanzierbarkeit

In materieller Hinsicht hängt die Bestimmung der Angemessenheit maßgeblich von der konkreten Pflichtendichte ab, die den Zahlungsdienstleistern auferlegt wird (mehr dazu sogleich bei der Verhältnismäßigkeit einzelner Rulebook-Pflichten). Nach den aktuellen Plänen des Verordnungsentwurfs und des Rulebook (s.o.) werden sie

¹⁵⁵ Izzo-Wagner/Otto/Schultess: Der Entwurf eines EU-Frameworks for Financial Data Access, RDI 2024, 11 (S. 18 Rn. 55).

¹⁵⁶ Ebd.

verpflichtet, komplexe IT-Schnittstellen und Infrastruktur sowohl für offline- als auch online-Funktionalitäten aufzubauen, was für die gesamte europäische Finanzindustrie Implementierungskosten von 18 bis zu 30 Milliarden Euro nach sich ziehen könnte (s.o.). Es handelt sich nicht nur um leichte regulatorische Anpassungen, bei denen man auf bereits bestehende Systeme zurückgreifen könnte, sondern um technisch komplexe Maßnahmen.¹⁵⁷

Diese hohen Implementierungskosten müssen im Rahmen der Angemessenheit in Verbindung mit den Gebührenverbot bzw. den von der EU in der Höhe festgelegten Händlerentgelten betrachtet werden. In der Entscheidung zu *Sky Österreich* knüpft der EuGH für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs an die Voraussetzung an, ob das Unternehmen die Möglichkeit behält, seine Dienstleistung anderweitig rentabel anzubieten und damit Refinanzierungsmöglichkeiten behält.¹⁵⁸ E contrario ist eine Maßnahme also dann unverhältnismäßig, wenn staatlich kostenintensive Eingriffe nicht an anderer Stelle refinanzierbar sind.

Auch aus der Rechtsprechung des EuGH zur Pflicht von Internet Providern zur Verpflichtung zum Aufbau komplexer Filtersysteme wird hier relevant. Der EuGH hatte hier in zwei Entscheidungen geurteilt, dass es einen unverhältnismäßigen Eingriff in Art. 16 GRCh darstellt, wenn ein Unternehmen zum Aufbau eines „kostspieligen, auf Dauer angelegten und allein auf seine Kosten

¹⁵⁷ Übersicht hierzu PwC, Digital Euro Cost Study 2025, S. 25 ff.

¹⁵⁸ EuGH Urt. v. 22.1.2013 C-283/11 (*Sky Österreich*) Rn. 64.

betriebsen Informatiksystems“ verpflichtet wird, ohne dass das Erfordernis zur Wahrung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen den schützenswerten Gütern und der unternehmerischen Freiheit auf der anderen Seite gewahrt worden ist.¹⁵⁹ Wenn der EuGH private Provider davor schützt, teure Systeme ohne Kompensation mit verhältnismäßig geringem Nutzen errichten zu müssen, dann müssen diese Grundsätze auch bei staatlich veranlasster, unkompensierter Indienstnahme gelten.

Auch das Bundesverfassungsgericht stellt bei in die Berufsfreiheit eingreifenden Indienstnahmen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung vor allem auf die Frage ab, ob dem Indienstgenommenen die Möglichkeit verbleibt, die durch die mit seiner unternehmerischen Tätigkeit verbundene Pflichtenauflegung im Markt oder über Marktpreise zu refinanzieren.¹⁶⁰

Durch die Pflicht zur kostenlosen Basisdienste-Bereitstellung besteht an dieser Stelle keine Möglichkeit zur Refinanzierung. Die gesamten Kosten müssten somit über die Händlerentgelte refinanziert werden. Aber auch diese Möglichkeit kann nach dem aktuellen Entwurf gar nicht sichergestellt werden, da die Bestimmung der Höhe der Entgelte nicht in der Hand der Zahlungsdienstleister, sondern der EZB liegt (Art. 17 Abs. 2, 5 DEVO-E).

¹⁵⁹ EuGH Urt. v. 16.2.2012 C-360/10 (SABAM) Rn. 46 f.; EuGH Urt. v. 24.11.2011 C-70/10 (Scarlet Extended) Rn. 48 f.

¹⁶⁰ BVerfGE 30, 292 (325 f.) – Erdölbevorratung; BVerfGE 125, 260 (361 f.) – Vorratsdatenspeicherung.

Eine verhältnismäßige Regelung ließe sich nur sicherstellen, wenn der Verordnungsentwurf einen rechtssicheren und rentablen Refinanzierungsmechanismus vorsähe.

(4) Differenzierung nach offline- und online Zahlfunktion

Die Beurteilung der Angemessenheit unterscheidet sich auch nach der Beurteilung nach der offline- und online-Zahlfunktion. Auch wenn die Implementierung des reinen offline-Euro nicht ganz unerheblich sind, so muss hierfür dennoch kein komplexes Zahlungssystem wie beim online-Euro errichtet werden. Der online-Euro würde in direkte Konkurrenz zur Online-Zahlfunktion des Wero darstellen und die Banken dazu zwingen, mit sich selbst in einen ruinösen Wettbewerb einzutreten, während sie noch beide Systeme betreiben und finanzieren müssten. Dies überschreitet die Schwelle eines untragbaren Eingriffes¹⁶¹ in die unternehmerische Freiheit.

f) Angemessenheitsprüfung nach einzelnen Rulebook-Pflichten

(1) Frontend-Aufbau und Onboarding

Die nach dem Rulebook detailliert festgeschriebene nötig werdende Entwicklung eines Frontend sowie der „Onboarding-Prozess“ werden sowohl erhebliche Implementierungskosten verursachen, aber auch

¹⁶¹ Vgl. EuGH, Urt. v. 6.9.2012 - C-544/10 (Deutsches Weintor) Rn. 54.

laufende Betriebskosten, da z.B. ein dauerhafter Customer-Support¹⁶² nötig sein wird. In der Rechtsgüterabwägung stellen sich auf der einen Seite die legitimen Ziele der Union (finanzielle Inklusion, flächendeckender Zugang zur Zentralbankgeld) und auf der anderen Seite die Rechte der Geschäftsbanken aus Art. 16 und 17 GRCh gegenüber. Die Gemeinwohlinteressen stehen hier unkompensierten Implementierungs- und Betriebskosten der Banken gegenüber. Noch schwerer wiegt beim Frontend-Ausbau allerdings, dass die Geschäftsbanken gezwungen werden, ein direktes Konkurrenzprodukt des von ihnen aufwendig finanzierten EPI/Wero zu betreiben. Bei dem Betrieb der Kundenschnittstelle dieses Produkts werden die Banken letztlich zu rein ausführenden Organen eines bis ins Detail (Rulebook) definierten staatlichen Produkts. Erschwerend kommt hinzu, dass die Banken gegenüber ihren eigenen Kunden das volle Risiko im Falle von Störungen für ein System tragen, dessen technische Ausgestaltung letztlich von der EZB kontrolliert wird.

(2) Backend-Integration und Liquiditätsmanagement

Insbesondere der im Verordnungsentwurf vorgesehene Wasserfallmechanismus (s.o.) erfordert eine jederzeit funktionierende Echtzeitverarbeitung von Euro-Kleinstbeträgen (Verschieben von Digitalen Euro Wallet zu Geschäftsbankkonto und zurück), für die IT-Systeme umgestellt werden müssen. Diese neue Pflicht des Liquiditätsausgleichs zwischen digitalem Zentralbankgeld und privatem Giralgeld stellt schon aufgrund des Umsetzungsaufwands einen schweren Eingriff in die unternehmerische Freiheit dar. Über die

¹⁶² European Central Bank, Digital Euro Scheme Rulebook Draft 0.9, S. 122.

reinen Umsetzungskosten ist allerdings noch ein weiterer gewichtiger Umstand zulasten der Geschäftsbanken zu berücksichtigen: Im Gegensatz zu vielen anderen (Rulebook-)Pflichten greift der Wasserfallmechanismus nicht nur in Form von Umsetzungs- und Betriebskosten in die Rechte der Geschäftsbanken ein, sondern berührt mit dem sogenannten „Liquiditätsmanagement“ auch eines der grundlegenden Geschäftsmodelle der Banken. Wenn ein Kunde sein Digitaler-Euro-Wallet aufladen möchte, muss die Geschäftsbank Zentralbankreserven an die EZB überweisen. Wenn die Geschäftsbank nicht genügend Banknoten oder Reserven verfügt, muss sie sich entweder auf dem Interbankenmarkt oder bei der Zentralbank Reserven beschaffen.¹⁶³

Hierzu stellt die internationale Bank für Zusammenarbeit (BIZ) in einem Arbeitspapier vom Juli 2025 fest:

„CBDC competes with bank deposits in normal times, reducing the liquidity premium obtainable by banks on their deposits. This slow disintermediation shrinks the banking system (...).“¹⁶⁴

Der digitale Euro erschwert also nicht nur ein planbares Liquiditätsmanagement der Geschäftsbanken, sondern nimmt auch einen Teil der günstigen Beschaffung von Liquidität über Kundeneinlagen. Insgesamt droht also über langsame Disintermediation eine Schrumpfung des Geschäftsbankensystems.

¹⁶³ Meller/Soons: Know your (holding) limits: CBDC, financial stability and central bank reliance, ECB Occasional Paper Series 326, S. 3.

¹⁶⁴ Internationale Bank für Zahlungsausgleich, BIS Working Papers No 1280, CBDC and banks: disintermediating fast and slow, July 2025, S. 3.

Die durch den digitalen Euro entstehenden Risiken für ein sicheres Liquiditätsmanagement versucht die Kommission durch das derzeit vorgesehene Haltelimit pro Nutzer von 3.000 Euro zu adressieren. Dies kann die theoretisch unbegrenzt bestehenden Risiken, insbesondere im Falle eines „Bank-Runs“, also des massenhaften Abflusses von Giralgeldeinlagen in CBDC, begrenzen. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass selbst bei einem Haltelimit von 3.000,- Euro pro Nutzer dies im Extremfall einen Liquiditätsabfluss von ca. einer Billionen Euro für den gesamten Euro-Raum bedeuten würde.¹⁶⁵

Eine Schrumpfung von Giralgeldeinlagen hat aber auch zwangsläufig Auswirkungen auf die von den Banken zu erfüllenden Anforderungen an die Liquiditätsdeckung.¹⁶⁶ In der „Capital Requirements Regulation“ (CRR) der EU finden sich umfangreiche Liquiditätsanforderungen für die Finanzinstitute (Art. 411-428az CRR).¹⁶⁷ Die Liquiditätsdeckungsquote (Art. 412 CRR) soll sicherstellen, dass die Finanzinstitute kurzfristig über ausreichende liquide Mittel verfügen, um hohen Zahlungsabflüssen über einen Zeitraum von 30 Tagen standhalten zu können.¹⁶⁸ Hierbei gelten Privatkundeneinlagen nach Art. 24 und 25 delegierte Verordnung (EU) 2015/61 als vergleichsweise

¹⁶⁵ Meller/Soons: Know your (holding) limits: CBDC, financial stability and central bank reliance, ECB Occasional Paper Series 326, S. 5 f.

¹⁶⁶ Bindseil, Tiered CBDC and the financial system, ECB Working Paper Series No 2351/Januar 2020, S. 13.

¹⁶⁷ Burgard/Heimann, in: Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 64. EL August 2025, § 21 Rn. 225.

¹⁶⁸ Burgard/Heimann, in: Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 64. EL August 2025, § 21 Rn. 226.

sichere Einlagen mit einer der niedrigsten „run-off“-Raten (grundsätzlich nur 5 bis 10%). Eine Verringerung dieser Einlagen durch den digitalen Euro würde es den Banken also prinzipiell erschweren, die CRR-Anforderungen einzuhalten und damit weitere kostspielige Anpassungen nötig machen.¹⁶⁹ Es wird ein systemischer Wertungswiderspruch zwischen der europäischen CRR-Regulierung und der digitaler-Euro-VO ersichtlich: Der europäische Verordnungsgeber strebt mit der CRR-Regulierung eine möglichst krisenfeste, resiliente Finanzindustrie an. Der europäische Verordnungsgeber privilegiert hierbei die Privatkundeneinlagen in Art. 24 und 25 delegierte Verordnung (EU) 2015/61 als besonderen Stabilitätsgarant mit besonders niedrigen „run-off“-Raten. Mit dem DEVO-E zum digitalen Euro forciert derselbe Verordnungsgeber nun aber einen teilweisen Abfluss genau dieser Einlagen. Die Geschäftsbanken sollen somit letztlich verpflichtet werden, ein staatliches Produkt zu finanzieren, dass die eigenen Möglichkeiten zur Erfüllung europäischer Liquiditätsanforderungen erschwert.

(3) Geldautomaten und POS-Systeme

Nach den Vorgaben des Rulebook müssen die Zahlungsdienstleister die Möglichkeit schaffen, den digitalen Euro am Geldautomaten in Bargeld umzutauschen und andersherum. In dem Rulebook heißt es hierzu:

¹⁶⁹ Bindseil, Tiered CBDC and the financial system, ECB Working Paper Series No 2351/Januar 2020, S. 13.

„Funding/defunding shall also be possible from and to cash manually via ATM“.¹⁷⁰

Die Eingriffsintensität in die unternehmerische Freiheit bei der Anpassung interner IT und bei der Umrüstung von Geldautomaten und POS-Systemen ist hoch. Reine Softwareupdates der Infrastruktur werden auch nicht ausreichen, es werden auch physische Anpassungen notwendig sein (z.B. NFC-Schnittstellen, Sicherheitsmodule).

In Frage steht hier im Rahmen der Verhältnismäßigkeit, ob die kumulative Last bei den Banken in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Nutzen steht. Denn Zentralbankgeld in Form von Bargeld ist durch die bestehende Geldautomateninfrastruktur bereits flächendeckend verfügbar, wodurch die finanzielle Inklusion gesichert ist. Ein Auf- und Entladen des digitalen Euro über die App-Schnittstelle ist für alle Nutzer jederzeit möglich. Es geht hier einzig und allein darum, die direkte Umtauschbarkeit von Euro-Bargeld in den digitalen Euro zu gewährleisten, ohne den Umweg über das Giralgeld der Geschäftsbanken gehen zu müssen. Dies wäre also primär für Nutzer relevant, die über kein eigenes Girokonto bei einer Bank verfügen. Dagegen ist aber einzuwenden, dass in der EU für jeden Verbraucher grundsätzlich ein Anspruch auf ein Girokonto mit Basisfunktionen („Basiskonto“) nach der Zahlungskontenrichtlinie (RL 2014/92/EU) besteht.

Die Union verlagert die Kostentragungspflicht für das Anbieten eines öffentlichen Guts (digitaler Euro) allein auf die Geschäftsbanken. Diese sollen die aufwendige Umrüstung sowie die künftigen Betriebskosten

¹⁷⁰ European Central Bank, Digital Euro Scheme Rulebook Draft 0.9, S. 36.

der Geldautomaten in Bezug auf die Dienstleistungen rund um den digitalen Euro tragen, während auf diesem Feld eine Refinanzierbarkeit auf null reduziert ist, da die Basisfunktionen rund um die Geldautomaten vollständig kostenlos sein müssen (Art. 17 Abs. 1 DEVO-E und Anhang II DEVO-E).

Im Hinblick auf die Rechtsprechungsgrundsätze des EuGH zur Scarlet Extended/SABAM (s.o.) liegt hier ein unverhältnismäßiger Eingriff in Art. 16 GRCh vor, da erhebliche technische Umsetzungspflichten auf einen geringen praktischen Nutzen treffen, weil das Funding/Defunding von digitalem-Euro Guthaben ebenso über das Zahlungskonto mit Giralgeld vorgenommen werden kann, worauf nach der Zahlungskontenrichtlinie für alle Verbraucher ein Anspruch besteht.

(4) Compliance-Pflichten

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzkriminalität hochrangige Allgemeinwohlziele der Union darstellen. Auch hier ist vorgesehen, dass die Zahlungsdienstleister die gesamten Compliance-Kosten rund um den digitalen Euro alleine tragen sollen, ohne dabei Kontoführungskosten erheben zu dürfen. Eine kompensationslose Indienstnahme führt zwar nicht grundsätzlich zur Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme. Grade im Bereich der Bankenregulierung ist es anerkannt, dass die Banken Compliance- und Überwachungspflichten bei dem Anbieten eigener Zahlungsdienstleistungen übernehmen müssen. Die Verhältnismäßigkeit der Indienstnahme ergibt sich aus zwei maßgeblichen Kriterien: Zum einen muss die Pflicht berufsbezogen

sein, also keine schlechthin unternehmensfremde Tätigkeit sein.¹⁷¹ Daneben muss die Belastung zumutbar bleiben: Eine Belastung ist dann grundsätzlich zumutbar, wenn der Indienstgenommene eine Gefahrquelle eröffnet und hierdurch im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit davon profitiert.¹⁷² Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

„So wie die Telekommunikationsunternehmen die neuen Chancen der Telekommunikationstechnik zur Gewinnerzielung nutzen können, müssen sie auch die Kosten für die Einhegung der neuen Sicherheitsrisiken, die mit der Telekommunikation verbunden sind, übernehmen und in ihren Preisen verarbeiten.“¹⁷³

Der Gesetzgeber muss hierbei nicht jede durch die Indienstnahme verursachte Rentabilitätsminderung auffangen, er darf die Möglichkeit der Refinanzierung der verursachten Aufwendungen aber in keinem Fall durch Gesetz schlechthin unmöglich machen.¹⁷⁴

Der zentrale Unterschied zwischen den Compliance-Pflichten von digitalem Euro und denen bei Finanzdienstleistungen rund um Giralgeld ist, dass die Geschäftsbanken diejenigen mit Giralgeld aus eigenem Entschluss zur Erzielung von Gewinnen betreiben, wohingegen das Anbieten von Leistungen rund um den digitalen Euro

¹⁷¹ BVerfGE 22, 380 (385) – Kuponsteuer; BVerfGE 30, 292 (324 f.) – Erdölbevorratung.

¹⁷² Vgl. BVerfGE 95, 173 (187) – Tabakwerbung; BVerfGE 125, 260 (361 f.) – Vorratsdatenspeicherung.

¹⁷³ BVerfGE 125, 260 (362) – Vorratsdatenspeicherung.

¹⁷⁴ BVerfGE 30, 292 (325) – Erdölbevorratung.

schon keine freie unternehmerische Entscheidung der Geschäftsbanken darstellt, sondern ihnen als gesetzliche Pflicht auferlegt wird. Der die Rechtsprechung bestimmende Leitgedanke, dass ein Unternehmen, das zur Gewinnerzielung an einem bestimmten Markt teilnimmt, auch an Kosten von hierdurch entstehenden Sicherheitsrisiken beteiligt werden können muss, liegt hier somit gar nicht vor. Es handelt sich eben um keine freie Markteintrittsentscheidung der Geschäftsbanken, sondern um ein staatlich verordnetes Produkt. Die hierdurch entstehenden (Compliance-)Risiken können nach den o.g. Rechtsprechungsgrundsätzen also nicht den Banken zugerechnet werden.

Zudem stellt sich der Refinanzierungsaspekt, der in jeder Verhältnismäßigkeitsprüfung der Indienstnahme zentral ist (s.o.), gänzlich anders als bei den Compliancepflichten von Dienstleistungen rund um Giralgeld dar. Die Möglichkeit der Kostenabwälzung ist nach dem Verordnungsentwurf beim Anbieten von Basisdienstleistungen vollständig ausgeschlossen. Eine adäquate Möglichkeit der Refinanzierung über Händlerentgelte ist schon deshalb nicht möglich, weil nach dem aktuellen Verordnungsentwurf die Banken die Höhe der Entgelte gar nicht frei bestimmen dürfen, sondern diese staatlich festgesetzt werden (Art. 17 Abs. 2-6 DEVO-E, s.o.).

Darüber hinaus wird der digitale Euro voraussichtlich dafür sorgen, dass an anderer Stelle Händlerentgelte aus bisherigen Zahlungslösungen der Geschäftsbanken wegfallen werden, da dieser in direkte Konkurrenz hierzu tritt. Die Geschäftsbanken müssen also künftig Compliancepflichten für zwei verschiedene Systeme erfüllen,

während nicht ersichtlich ist, inwiefern auch die Refinanzierungsbasis entsprechend steigen soll.

(5) Zwischenergebnis

Es lässt sich festhalten, dass die derzeit nach dem Verordnungsentwurf konzipierte Indienstnahme der Banken in der Summe der dargestellten Belastungen unverhältnismäßig in deren unternehmerische Freiheit nach Art. 16 GRCh eingreift. Eine deutlich schonendere Möglichkeit wäre die Beschränkung auf den offline-Euro, da dies nicht zu unzumutbaren Doppelbelastungen (Finanzierung zweier Online-Zahlungssysteme) führen würde. Für den Fall, dass an der Doppelbelastung mit der Implementierung von offline- und online-Euro festgehalten werden würden, kann die Verhältnismäßigkeit über eine finanzielle Kompensation erreicht werden. Da die Banken hier als verlängerter Arm der staatlichen Währungspolitik in Dienst genommen werden und dennoch das volle Kosten- und Akzeptanzrisiko tragen sollen, ließe sich die Verhältnismäßigkeit des Eingriffes nur durch eine Erstattung der Implementierungskosten oder einen rentablen Refinanzierungsmechanismus sicherstellen.

VII. Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen

- Der digitale Euro ist in seiner gegenwärtigen Form de lege lata nicht von Art. 128 Abs. 1 AEUV umfasst. Art. 133 AEUV als Art. 128 AEUV flankierende Regelung kommt daher als Rechtsgrundlage für die Einführung eines digitalen Euro nicht in Betracht. In der geplanten Form handelt es sich bei dem digitalen Euro auch nicht um ein bloßes technisches Update von Euro-Bargeld, sondern um eine tiefergehende Änderung der Architektur der Währungsverfassung, sodass eine Änderung der Verträge nach dem Vertragsanpassungsverfahren nach Art. 48 EUV notwendig wäre. Etwas anderes wäre nur denkbar, wenn der digitale Euro funktional strikt als bloßes Bargeldäquivalent ausgestaltet wäre, was derzeit nicht der Fall ist. Dem Unionsgesetzgeber wäre bereits aus Zuständigkeitserwägungen heraus zu raten, sich auf die engere technische Verwendung des digitalisierten Euro zu beschränken und den Finanzinstituten dabei möglichst viel Dispositionsfreiheit zu belassen. Dieses Ergebnis wurde durch die nachfolgende Grundrechtsprüfung bestätigt.
- In den von der Kommission ausgegebenen Zielen lassen sich erhebliche Widersprüche erkennen. Diese können einen Verstoß gegen das Kohärenzgebot der Geeignetheit begründen. Die Kommission verfolgt keine kohärenten Ziele, wenn sie mit dem Aufbau eines Online-Zahlungssystems die Autonomie des europäischen Finanzsystems erreichen will, am

Ende aber US-Zahlungsdienstleister weiter fördert und europäische Initiativen wie EPI/Wero erheblich schwächt.

- Die europäische Bankenwirtschaft hat auch im Vertrauen auf die wiederholten politischen Äußerungen und Aufforderungen der Kommission und der EZB erhebliche Investitionen in Initiativen wie EPI/Wero getätigt. Auch wenn diese Äußerungen keinen Vertrauensschutz im engeren Sinne begründen, so sind sie im Rahmen der Grundrechtsprüfung zugunsten der Banken zu berücksichtigen.
- Die EU plant, den Finanzdienstleistern das **Akzeptanzrisiko** des digitalen Euro unter voller Kostentragungspflicht einseitig aufzubürden. Dies ist dann unverhältnismäßig, wenn gar nicht vorhersehbar ist, dass die kostenintensiv aufzubauende Infrastruktur letztlich auch genutzt wird.
- Der EuGH und das Bundesverfassungsgericht knüpfen die Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in Art. 16 GRCh auch an die **Refinanzierungsmöglichkeit** an. Die Möglichkeit der Refinanzierbarkeit der immensen Implementierungskosten wird jedoch durch Gebührenverbote und -beschränkungen teilweise bis ganz unmöglich gemacht.
- Im Gegensatz zu anderen Finanzdienstleistungen, die die Banken aufgrund freien unternehmerischen Entschlusses anbieten und daher auch hierdurch entstehende Kosten der Risikobegrenzung adäquat mittragen müssen, ist dies beim

digitalen Euro grade nicht der Fall. Es stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die unternehmerische Freiheit der Banken dar, wenn diese die durch ein staatlich verordnetes Produkt entstehenden Risikokosten alleine tragen müssen.

- Der digitale Euro gefährdet auch das sichere Liquiditätsmanagement der Banken und droht dessen Kosten zu erhöhen. Der europäische Gesetzgeber verhält sich widersprüchlich, wenn er einerseits mit dem Wasserfallmechanismus für einen Abfluss von Giralgeldeinlagen sorgt und diese andererseits in der Bankenregulierung als besonders sichere Einlagen mit stabilisierendem Effekt auf das Finanzsystem in Krisenzeiten gesetzlich privilegiert.

, im April 2026