STIFTUNG Marktwirtschaft

POSITIONSPAPIER

Nr. 19 | November 2026

Digitaler Zahlungsverkehr in der öffentlichen Verwaltung

Jörg König

Dieses Positionspapier ist eine aktualisierte Fassung der Stellungnahme des Autors für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. Oktober 2026. Gegenstand der Anhörung war der Antrag „Vorteile digitaler und europäischer Bezahldienste für Bürgerinnen und Bürger, Land und Kommunen nutzen“ der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 18/20429).



Dr. Jörg König

Leiter der Bereiche Europa, Energie, Wettbewerb, Wachstum und Entwicklung der Stiftung Marktwirtschaft und Koordinator der Arbeiten des Kronberger Kreises.

Kernaussagen

- Die Forderung nach einer stärkeren Nutzung **europäischer Bezahldienste** wird zunehmend mit dem Ziel größerer **digitaler Souveränität** begründet. Inzwischen richtet sie sich verstärkt an die **öffentliche Verwaltung** in Deutschland, deren Beschaffungsentscheidungen die Marktstellung einzelner Anbieter erheblich beeinflussen können. Eine politische Bevorzugung bestimmter Zahlungsdienste ist jedoch kein geeigneter Weg zu größerer europäischer Eigenständigkeit. Entscheidend sind vielmehr **Wettbewerb** und **offene Märkte**, die Wahlmöglichkeiten eröffnen, Anbieterwechsel ohne unverhältnismäßige Kosten ermöglichen und die **Handlungsfähigkeit** bei veränderten wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen sichern.
- Bei der Digitalisierung des öffentlichen Zahlungsverkehrs sollten Bund, Länder und Kommunen auf **offene Schnittstellen**, **interoperable Systeme** und **wettbewerbliche Beschaffungsverfahren** setzen. Wettbewerb muss nicht nur zwischen einzelnen Zahlungsdiensten, sondern ebenso zwischen Zahlungsplattformen und Zahlungsabwicklern möglich bleiben. Maßgeblich sind zudem die gesamten Kosten über die Nutzungsdauer sowie der tatsächliche Nutzen für Bürger und Verwaltung. Neue Zahlungsangebote sollten deshalb von **unabhängigen Institutionen evaluiert** und bei dauerhaft fehlender Wirtschaftlichkeit oder Nutzerakzeptanz eingestellt werden.
- Die zunehmende Digitalisierung des Zahlungsverkehrs darf nicht zulasten der **Wahlfreiheit** der Bürger gehen. Zusätzliche Bezahldienste sollten bestehende Zahlungswege ergänzen, statt diese zu verdrängen. Insbesondere sollte **Bargeld** als Zahlungsalternative erhalten bleiben, nicht zuletzt als Ausweichmöglichkeit bei technischen Störungen und um breite gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Die Einführung des **digitalen Euro** bedarf einer eigenständigen wirtschaftlichen Rechtfertigung, da bislang nicht überzeugend dargelegt wurde, welchen zusätzlichen Nutzen er gegenüber bestehenden Zahlungsmöglichkeiten bietet. Zudem sollte die **EUDI-Wallet** unterschiedlichen Zahlungsdienstleistern diskriminierungsfrei offenstehen.

1 Ausgangslage

Die Stärkung europäischer Zahlungsdienste hat in den vergangenen Jahren zunehmend an politischer Bedeutung gewonnen. Insbesondere die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB) setzen sich für die Entwicklung und Verbreitung europäischer Bezahllösungen ein. Sie begründen dies vor allem mit dem Ziel, Europas strategische Autonomie im Zahlungsverkehr zu erhöhen und dessen Widerstandsfähigkeit gegenüber geopolitischen und technologischen Risiken zu stärken.[1] Als Beleg für den Handlungsbedarf wird häufig auf die starke Marktstellung außereuropäischer, insbesondere US-amerikanischer Zahlungsanbieter verwiesen. So entfallen derzeit knapp 70 Prozent der Kartentransaktionen im Euroraum auf internationale Kartensysteme wie Visa und

[1] Vgl. Europäische Kommission (2020) sowie Europäische Zentralbank (2026).

Mastercard.[2] In Deutschland verfügt zudem PayPal mit einem Marktanteil von 86 Prozent über eine herausragende Stellung bei Online-Bezahldiensten.[3] Vor diesem Hintergrund werden europäische Alternativen wie der privatwirtschaftlich entwickelte Bezahldienst Wero sowie der von der EZB geplante digitale Euro vorangetrieben.

Die Forderung nach einer stärkeren Nutzung europäischer Bezahldienste wird inzwischen auch auf Landes- und Kommunalebene aufgegriffen. So haben CDU und Bündnis 90/Die Grünen im nordrhein-westfälischen Landtag vorgeschlagen, europäische Anbieter wie Wero bei Zahlungen in Behörden und Kommunen gezielt zu stärken.[4] In Berlin fordert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ebenfalls die Einführung von Wero für Verwaltungsdienstleistungen und begründet dies ausdrücklich mit dem Ziel, die digitale Souveränität zu erhöhen und Abhängigkeiten von außereuropäischen Anbietern zu verringern.[5]

Damit stellt sich zunehmend die Frage, inwieweit die starke Marktstellung einzelner außereuropäischer Zahlungsanbieter eine politisch begründete Bevorzugung europäischer Bezahldienste durch die öffentliche Hand rechtfertigt. Im Fokus stehen die Auswahl und Bereitstellung digitaler Bezahlmöglichkeiten durch Bund, Länder und Kommunen, etwa zur Begleichung von Verwaltungsgebühren und anderen öffentlichen Forderungen. Dabei sind insbesondere die Wettbewerbsbedingungen, die Wahlfreiheit der Nutzer, die Wirtschaftlichkeit sowie die Gefahr neuer Anbieterabhängigkeiten auf den verschiedenen Ebenen der Zahlungsinfrastruktur zu berücksichtigen.

2 Wettbewerb statt staatlicher Marktlenkung

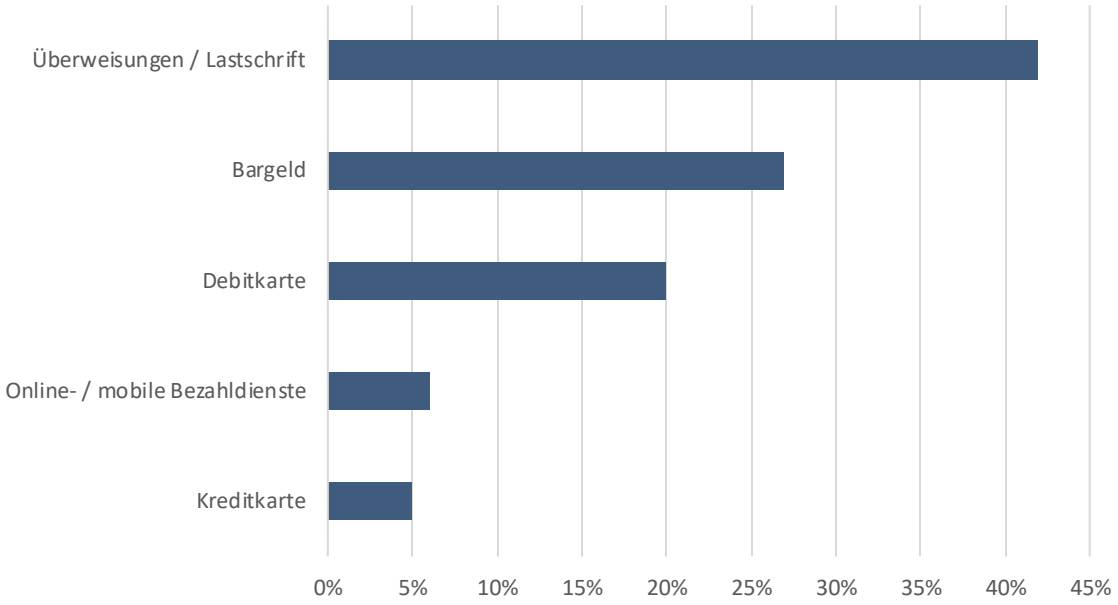
Welche Zahlungsdienste sich am Markt durchsetzen, sollte grundsätzlich im Wettbewerb entschieden werden. Bund, Länder und Kommunen sollten diesen Prozess nicht durch die Bevorzugung einzelner Anbieter verzerren. Dies gilt nicht nur für finanzielle Fördermaßnahmen, sondern ebenso für Beschaffungsentscheidungen und technische Vorgaben der öffentlichen Verwaltung. Eine größere europäische Eigenständigkeit im Zahlungsverkehr ist zwar ein nachvollziehbares politisches Anliegen, rechtfertigt für sich genommen aber keine staatliche Privilegierung bestimmter Anbieter. Eine solche Marktlenkung birgt die Gefahr, dass politische Zielsetzungen an die Stelle der Präferenzen der Nutzer und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Anbieter treten. Wettbewerb ermöglicht es dagegen, unterschiedliche Lösungen hinsichtlich Kosten, Sicherheit, Nutzerfreundlichkeit und technischer Leistungsfähigkeit zu erproben und weiterzuentwickeln.

Eine besondere Bedeutung kommt dabei der öffentlichen Verwaltung als Nachfrager digitaler Bezahldienste zu. Ihre Beschaffungsentscheidungen können die Marktposition einzelner Anbieter erheblich stärken. Gerade bei Zahlungsdiensten mit ausgeprägten Netzwerkeffekten kann die Einbindung in öffentliche und kommunale Zahlungsprozesse die Verbreitung einzelner Angebote begünstigen und bestehende Konzentrationstendenzen verstärken. Problematisch ist dabei nicht die Nachfrage der öffentlichen Hand an sich, sondern eine politisch motivierte Bevorzugung bestimmter Anbieter oder die Schaffung technischer und vertraglicher Abhängigkeiten, die den Wettbewerb dauerhaft einschränken.

[2] Vgl. Deutsche Bundesbank (2025a).
[3] Vgl. Deutsche Bundesbank (2026a).
[4] Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2026).
[5] Vgl. Abgeordnetenhaus Berlin (2025).

Welche Zahlungswege bei Behörden in Deutschland vorwiegend genutzt werden, zeigt Abbildung 1. Im Jahr 2025 entfielen rund 42 Prozent der erfassten Zahlungen an Behörden auf Überweisungen und Lastschriften, gefolgt von Bargeld mit 27 Prozent und Debitkarten mit 20 Prozent. Online- und mobile Bezahldienste spielten dagegen mit einem Anteil von rund 6 Prozent eine vergleichsweise kleine Rolle. Aus der geringen Nutzung einzelner Verfahren lässt sich jedoch weder die Notwendigkeit einer staatlichen Förderung noch deren Wirtschaftlichkeit ableiten. Entscheidend ist vielmehr, ob zusätzliche Zahlungsangebote einen erkennbaren Mehrwert für Bürger und Verwaltung schaffen und sich im Wettbewerb bewähren.

Abbildung 1: Zahlungen an Behörden in Deutschland im Jahr 2025



Anmerkungen: Anteil in Prozent an der Anzahl der Transaktionen. Die Angaben beruhen auf einer Teilstichprobe und bilden nicht sämtliche Zahlungseingänge der öffentlichen Verwaltung ab.
Quelle: Deutsche Bundesbank (2026a).

Digitale Souveränität sollte nicht mit der möglichst umfassenden Nutzung bestimmter europäischer Produkte gleichgesetzt werden. Die europäische Herkunft eines Anbieters gewährleistet noch keine Unabhängigkeit von dessen technischer Infrastruktur. Digitale Souveränität bedeutet im Zahlungsverkehr vielmehr, dass Bürger, Unternehmen und öffentliche Stellen zwischen leistungsfähigen Angeboten wählen, Anbieter ohne unverhältnismäßige Kosten wechseln und selbst bei veränderten wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen handlungsfähig bleiben können. Voraussetzung hierfür sind wettbewerbsfähige Anbieter, offene Standards und diskriminierungsfreie Zugangsbedingungen. Diese können Markteintrittsbarrieren abbauen und bestehende Abhängigkeiten verringern, ohne den Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Zahlungsdiensten einzuschränken.[6]

[6] Vgl. Rochet/Tirole (2003) und Monopolkommission (2016).

3 Kommunale Zahlungsinfrastruktur: Anbieterabhängigkeiten vermeiden

Ob die vorgenannten Grundsätze in der Praxis zum Tragen kommen, hängt wesentlich von der Ausgestaltung der öffentlichen Zahlungsinfrastruktur ab. Die starke Stellung öffentlicher IT-Dienstleister, die unter anderem durch die direkte Vergabe öffentlicher Aufträge ohne wettbewerbliche Ausschreibung (Inhouse-Vergaben) begünstigt wird, kann den Wettbewerb einschränken und die Digitalisierung der Verwaltung erschweren.[7] Werden Zahlungsplattformen eng mit kommunalen Fachverfahren, etwa der Software für die Kfz-Zulassung oder die Bearbeitung von Gebührenbescheiden, verbunden, können hohe technische und organisatorische Wechselkosten entstehen. Solche Lock-in-Effekte erschweren den Anbieterwechsel, schützen etablierte Anbieter vor Wettbewerb und können Innovationen sowie Kostensenkungen behindern. Dies ist unabhängig davon problematisch, ob die Abhängigkeiten gegenüber öffentlichen oder privaten Dienstleistern bestehen. Eine pauschale Zentralisierung über eine staatliche Plattform wäre daher keine geeignete Antwort, da sie bestehende Anbieterabhängigkeiten lediglich von privaten auf öffentliche Dienstleister verlagern könnte.

Ein konkretes Beispiel liefert die Einbindung des europäischen Bezahldienstes Wero in den kommunalen Zahlungsverkehr. Wero ist ein privatwirtschaftlich entwickeltes Bezahlverfahren, das unter anderem über GiroCheckout in bestehende kommunale Zahlungsprozesse integriert werden kann. GiroCheckout ist eine von S-Public Services betriebene Plattform, über die Kommunen unterschiedliche elektronische Zahlarten anbieten können. Die Nutzung dieser Infrastruktur erleichtert die Einführung zusätzlicher Zahlungsdienste und kann die Kosten für deren technische Anbindung an bestehende Verwaltungssysteme senken. Zugleich besteht die Gefahr, dass sich die Marktstellung etablierter Plattformbetreiber weiter verfestigt.

Für die wettbewerbliche Beurteilung ist zwischen verschiedenen Ebenen des Zahlungsverkehrs zu unterscheiden: den technischen Schnittstellen, den Zahlungsplattformen, den einzelnen Zahlungsdiensten und der eigentlichen Zahlungsabwicklung. Nach Angaben von S-Public Services erfolgt die Anbindung von Wero je nach Bundesland und kommunalem IT-Dienstleister über unterschiedliche technische Wege, darunter ePayBL, ePay21 und pmPayment sowie eine Direktanbindung an GiroCheckout.[8] Diese Vielfalt kann die Integration in bestehende IT-Strukturen erleichtern. Sie bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass zwischen den dahinterstehenden Plattformbetreibern und Zahlungsabwicklern ein wirksamer Wettbewerb besteht. Eine größere Auswahl an Zahlarten ist daher nicht mit mehr Wettbewerb auf sämtlichen Ebenen des Zahlungsverkehrs gleichzusetzen. Mehrere angebotene Zahlarten können zudem auf derselben technischen Infrastruktur beruhen und damit gemeinsamen Ausfall- und Abhängigkeitsrisiken unterliegen.

Für die Nutzung von Wero über GiroCheckout sind nach Angaben von S-Public Services zwei Verträge vorgesehen: einer mit S-Public Services für die technische Anbindung und Freischaltung sowie ein sogenannter Acquiring-Vertrag mit PAYONE für die Annahme und Abwicklung der Zahlungen. Eine solche Verbindung kann die Integration vereinfachen und Transaktionskosten senken, zugleich aber Auswahlmöglichkeiten begrenzen und Wechselkosten für die Kommunen erhöhen. Daraus folgt nicht, dass alternative Zahlungsabwickler technisch ausgeschlossen sind. Entscheidend ist

[7] Vgl. Kronberger Kreis (2025).
[8] Nach Angaben von S-Public Services hatten bis zum 16. November 2026 insgesamt 398 Kommunen das sogenannte Onboarding für Wero abgeschlossen, weitere 85 befanden sich in diesem technischen und organisatorischen Einführungsprozess und 69 in der Vertragserstellung (vgl. https://www.s-publicservices.de/loesungen/wero.html).

vielmehr, dass Zahlungsplattformen, Zahlungsdienste und Zahlungsabwicklungsleistungen möglichst unabhängig voneinander austauschbar und wettbewerblich beschaffbar bleiben.

Eine zentrale Voraussetzung hierfür sind offene, dokumentierte und diskriminierungsfrei zugängliche Schnittstellen. Mit XBezahldienste steht bereits ein vom IT-Planungsrat beschlossener Standard zur Verfügung, der die technische Kommunikation zwischen Online-Verwaltungsdiensten und Bezahldiensten vereinheitlicht und dessen Anwendung für zahlungspflichtige EfA-Leistungen im OZG-Kontext seit Anfang 2026 verbindlich vorgesehen ist. Nutzt eine Kommune eine solche standardisierte Schnittstelle, kann dies den Wechsel des angebundenen Bezahldienstes erleichtern, ohne dass die betreffenden Online-Verwaltungsdienste umfassend angepasst werden müssen. Der Standard erfasst allerdings nicht die nachgelagerte Zahlungsabwicklung und gewährleistet daher für sich genommen noch keinen Wettbewerb zwischen Zahlungsplattformen und Zahlungsabwicklern. Hinzukommen müssen Datenportabilität, ausreichende technische Dokumentation und vertraglich abgesicherte Möglichkeiten zum Anbieterwechsel. Eine auf offenen Standards beruhende öffentliche IT-Beschaffung kann so Anbieterabhängigkeiten verringern und den Wettbewerb stärken.[9] Interoperabilität kann darüber hinaus den Markteintritt neuer Anbieter erleichtern, wenn unterschiedliche technische Systeme miteinander kommunizieren können, ohne dass ein vollständiger Wechsel der bestehenden Infrastruktur erforderlich wird.[10]

Neben den technischen Voraussetzungen ist die Ausgestaltung der öffentlichen Beschaffung entscheidend. Kommunale Einzelvergaben von Aufträgen ermöglichen maßgeschneiderte Lösungen, verursachen insbesondere bei kleineren Kommunen jedoch erheblichen Aufwand. Landesweite oder interkommunale Rahmenvereinbarungen mit mehreren Anbietern können die Nachfrage bündeln und zugleich Auswahlmöglichkeiten erhalten. Dynamische Beschaffungssysteme ermöglichen zudem den Markteintritt weiterer geeigneter Anbieter während der Laufzeit. Welches Modell vorzuziehen ist, hängt von Leistungsumfang, Marktstruktur und Beschaffungsaufwand ab. Bestehende Inhouse-Vergaben an öffentliche IT-Dienstleister sollten regelmäßig auf Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbswirkungen überprüft werden, statt sie allein aufgrund ihrer vergaberechtlichen Zulässigkeit als zweckmäßig anzusehen.

4 Wirtschaftlichkeit und Nutzerorientierung

Die Einführung zusätzlicher Bezahldienste in der öffentlichen Verwaltung sollte sich daran messen lassen, ob ihr Nutzen die damit verbundenen Gesamtkosten rechtfertigt. Maßgeblich sind dabei nicht allein die Transaktionsgebühren, sondern die Gesamtkosten über die gesamte Nutzungsdauer im Sinne eines Total-Cost-of-Ownership-Ansatzes.[11] Dazu zählen insbesondere Integrations- und Umstellungskosten, Schnittstellenpflege, IT-Sicherheit, Vertrags- und Abrechnungsaufwand sowie mögliche Kosten eines späteren Anbieterwechsels. Die im nordrhein-westfälischen Landtagsantrag angeführte Wero-Transaktionsgebühr von 0,77 Prozent bezieht sich auf Zahlungen im Handel und lässt sich nicht ohne Weiteres auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Unabhängig vom Einsatzbereich erlaubt ein niedriger Transaktionspreis allein noch keinen belastbaren Wirtschaftlichkeitsvergleich.

[9] Vgl. Europäische Kommission (2013).
[10] Vgl. Monopolkommission (2021).
[11] Vgl. OECD (2022).

Ebenso wichtig ist die tatsächliche Nachfrage. Eine zusätzliche Zahlart schafft nicht zwangsläufig einen entsprechenden Mehrwert, wenn Bürger lediglich von bestehenden Zahlungsmöglichkeiten auf einen neuen Dienst wechseln. Entscheidend ist daher nicht die größtmögliche Zahl angebotener Verfahren, sondern ein nutzerorientiertes Angebot, das gegenüber vorhandenen Zahlungswegen erkennbare Vorteile bietet. Dazu zählen insbesondere Bedienkomfort und Zuverlässigkeit aus Sicht der Bürger sowie eine effiziente Zahlungszuordnung und die unkomplizierte Abwicklung von Fehlzahlungen und Rückerstattungen durch die Verwaltung. Ob solche Vorteile die zusätzlichen Kosten rechtfertigen, sollte Gegenstand einer Wirtschaftlichkeitsprüfung sein.

Bei der Bewertung zusätzlicher Zahlungsdienste ist zudem die bereits vorhandene Zahlungsinfrastruktur zu berücksichtigen. Echtzeitüberweisungen sind im Euroraum inzwischen breit verfügbar und dürfen nicht teurer sein als vergleichbare gewöhnliche Überweisungen.[12] Damit besteht bereits eine Infrastruktur, die Zahlungen innerhalb weniger Sekunden ermöglicht. Zusätzliche Dienste wie Wero lassen sich daher nicht allein mit der Geschwindigkeit der Zahlungsabwicklung rechtfertigen. Vielmehr ist zu prüfen, welchen Mehrwert sie gegenüber einer unmittelbar in öffentliche Zahlungsprozesse integrierten Echtzeitüberweisung bieten.

Die zunehmende Verbreitung von Wero in Kommunen zeigt, dass sich der Zahlungsdienst technisch in bestehende Zahlungsinfrastrukturen integrieren lässt. Daraus lassen sich jedoch noch keine belastbaren Aussagen über seine Wirtschaftlichkeit, die tatsächliche Nutzung durch Bürger oder die Wettbewerbswirkungen ableiten. Insbesondere fehlen öffentlich nachvollziehbare Vergleichsdaten zu Transaktionszahlen, Gesamtkosten je Zahlung und den Möglichkeiten der Kommunen, zwischen unterschiedlichen Zahlungsplattformen und Zahlungsabwicklern zu wechseln. Die bisherigen Erfahrungen sollten daher systematisch ausgewertet werden.

Bereits bei der Einführung zusätzlicher Zahlungsdienste sollten überprüfbare Erfolgskriterien festgelegt werden. Dazu zählen insbesondere Transaktionszahlen, Gesamtkosten je Zahlung, Zeitaufwand für die Zahlungszuordnung, technische Störungen und die Nutzung alternativer Zahlungswege. Nach einer angemessenen Erprobungsphase sollte eine unabhängige Evaluierung unterschiedliche Beschaffungs- und Betriebsmodelle vergleichen und neben Wirtschaftlichkeit und Nutzerakzeptanz die Wettbewerbswirkungen und Ausfallsicherheit untersuchen. Die Ergebnisse sollten veröffentlicht werden. Erweisen sich einzelne Zahlungsangebote als dauerhaft unwirtschaftlich oder finden sie keine ausreichende Nutzerakzeptanz, sollten sie eingestellt werden.

5 Bargeld und digitaler Euro

Die zunehmende Digitalisierung des Zahlungsverkehrs darf nicht zulasten der Wahlfreiheit der Bürger gehen. Digitale Bezahldienste sollten Bargeld ergänzen und nicht ersetzen. Bargeld ermöglicht Zahlungen ohne die Einschaltung digitaler Zahlungsdienstleister, schützt die Privatsphäre und ist ohne besondere technische Voraussetzungen nutzbar. Damit erfüllt es über seine reine Zahlungsfunktion hinaus wichtige gesellschaftliche und ordnungspolitische Aufgaben.[13]

Die Bedeutung des Bargelds zeigt sich insbesondere beim Zahlungsverhalten unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Nach Angaben der Deutschen Bundesbank wurden im Jahr 2025 noch 45 Prozent aller erfassten Zahlungen bar abgewickelt. Bei Personen ab 65 Jahren lag der Anteil bei 57

[12] Vgl. Europäische Union (2024).
[13] Vgl. König (2016), Deutsche Bundesbank (2025b).

Prozent, bei Menschen mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen unter 2.500 Euro bei 53 Prozent. Auch bei Zahlungen an Ämter und Behörden wurde mehr als jede vierte Transaktion bar abgewickelt (siehe Abbildung 1).[14] Ein vollständiger Übergang zu digitalen Zahlungsdiensten könnte daher insbesondere ältere und einkommensschwächere Menschen vor zusätzliche Hürden stellen und ihre gesellschaftliche Teilhabe erschweren.

Gerade bei notwendigen Verwaltungsleistungen sollte deshalb ein praktikabler analoger Zahlungsweg erhalten bleiben. Bei dessen Ausgestaltung sind die Kosten der Bargeldabwicklung gegen den Nutzen für Wahlfreiheit und gesellschaftliche Teilhabe abzuwägen. Bargeld trägt zudem zur Widerstandsfähigkeit des Zahlungsverkehrs bei, da es bei Störungen digitaler Zahlungssysteme eine unabhängige Alternative bieten kann. Eine funktionsfähige Bargeldinfrastruktur und mehrere möglichst voneinander unabhängige digitale Zahlungswege können somit die Ausfallsicherheit des Zahlungsverkehrs stärken.

Neben der Sicherung bestehender Zahlungswege stellt sich die Frage, welche Rolle neue europäische Infrastrukturen bei der Digitalisierung des öffentlichen Zahlungsverkehrs spielen sollten. Der nordrhein-westfälische Landtagsantrag fordert ausdrücklich, bei der technischen Integration von Bezahldiensten wie Wero die Entwicklungen zur europäischen digitalen Identitäts-Wallet (EUDI-Wallet) und zum digitalen Euro zu berücksichtigen, insbesondere hinsichtlich der Freigabe von Zahlungstransaktionen. Beide Vorhaben sind jedoch zu unterscheiden. Die EUDI-Wallet dient in erster Linie der digitalen Identifizierung und Authentifizierung und kann zur Freigabe von Zahlungen genutzt werden, der digitale Euro wäre dagegen eine zusätzliche Form öffentlich bereitgestellten Zentralbankgelds für den digitalen Zahlungsverkehr.[15]

Die Deutsche Bundesbank betrachtet den digitalen Euro und privatwirtschaftliche europäische Zahlungslösungen wie Wero als komplementäre Angebote. Sie befürwortet einen Zwei-Säulen-Ansatz, bei dem der digitale Euro als öffentliches Basisangebot und private Zahlungsdienste nebeneinander bestehen und von gemeinsamen technischen Standards und Infrastrukturen profitieren könnten.[16] Aus ordnungspolitischer Sicht ist jedoch fraglich, ob die möglichen Synergien die Einführung eines zusätzlichen staatlichen Zahlungsmittels rechtfertigen. Zwar könnte der digitale Euro die europäische Eigenständigkeit und die grenzüberschreitende Nutzbarkeit digitaler Zahlungen stärken. Bislang fehlt jedoch ein überzeugender Nachweis, dass ein potenzieller zusätzlicher wirtschaftlicher Nutzen die erheblichen Entwicklungs- und Betriebskosten rechtfertigt. Zugleich könnte die Ausweitung der staatlichen Rolle im digitalen Zahlungsverkehr private Investitions- und Innovationsanreize schwächen und den Wettbewerb verzerren.[17]

Für die öffentliche Verwaltung folgt daraus, dass die Modernisierung ihrer Zahlungsinfrastruktur weder von der möglichen Einführung des digitalen Euro abhängig gemacht noch dessen spätere Einbindung technisch vorweggenommen werden sollte. Die EUDI-Wallet sollte unterschiedlichen Zahlungsdienstleistern zu transparenten und diskriminierungsfreien Bedingungen offenstehen. Entscheidend sind technologieoffene und wettbewerbsneutrale Infrastrukturen, die verschiedene Zahlungsdienste einbinden können, ohne bestimmte staatliche oder private Lösungen zu privilegieren.

[14] Vgl. Deutsche Bundesbank (2026a).
[15] Vgl. Europäische Kommission (2026).
[16] Vgl. Deutsche Bundesbank (2026b).
[17] Vgl. König/Meyer (2025 und 2026).

6 Empfehlungen

Die Digitalisierung des öffentlichen Zahlungsverkehrs bietet die Chance, Verwaltungsprozesse effizienter zu gestalten und Bürgern zusätzliche Zahlungsmöglichkeiten zu eröffnen. Damit dies unter wettbewerblichen und wirtschaftlich tragfähigen Bedingungen gelingt, sollten sich Bund, Länder und Kommunen an folgenden ordnungspolitischen Grundsätzen orientieren:

1) **Wettbewerbsneutralität gewährleisten.** Bei der Einführung digitaler Bezahldienste sollte auf die politische Bevorzugung einzelner Anbieter verzichtet werden. Dies gilt für europäische Initiativen wie Wero ebenso wie für bestehende internationale Zahlungsdienste. Maßgeblich sollten die Präferenzen der Nutzer sowie Kosten, Qualität und Leistungsfähigkeit der Angebote sein. Eine größere europäische Eigenständigkeit im Zahlungsverkehr sollte durch wettbewerbsfähige Angebote und nicht durch staatliche Marktlenkung erreicht werden.

2) **Offene Schnittstellen und wettbewerbliche Beschaffung sicherstellen.** Offene Standards wie XBezahldienste, Datenportabilität und vertraglich abgesicherte Wechselmöglichkeiten sollten Anbieterabhängigkeiten entgegenwirken. Entscheidend ist, dass nicht nur zwischen einzelnen Bezahldiensten, sondern ebenso zwischen Zahlungsplattformen und Zahlungsabwicklern Wettbewerb möglich bleibt. Öffentliche Ausschreibungen und Rahmenvereinbarungen sollten daher unterschiedliche Anbieter berücksichtigen und einen späteren Wechsel ermöglichen. Bestehende Inhouse-Vergaben an öffentliche IT-Dienstleister sollten regelmäßig auf Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbswirkungen überprüft werden.

3) **Wirtschaftlichkeit überprüfen und unabhängige Evaluierungen vorsehen.** Die Einführung zusätzlicher Zahlungsdienste sollte auf einer Wirtschaftlichkeitsprüfung beruhen, die neben Transaktionsentgelten sämtliche Integrations-, Betriebs- und Wechselkosten berücksichtigt. Dabei sind bestehende Zahlungsalternativen, insbesondere Echtzeitüberweisungen, in den Vergleich einzubeziehen. Bereits bei der Einführung sollten messbare Erfolgskriterien festgelegt werden. Nach einer angemessenen Erprobungsphase sollten Wirtschaftlichkeit, Nutzerakzeptanz, Wettbewerbswirkungen und Ausfallsicherheit unabhängig evaluiert und die Ergebnisse veröffentlicht werden. Dauerhaft unwirtschaftliche oder nicht hinreichend angenommene Angebote sollten eingestellt werden.

4) **Bargeld und Wahlfreiheit erhalten, digitalen Euro kritisch prüfen.** Digitale Bezahldienste sollten Bargeld ergänzen und nicht ersetzen. Insbesondere bei notwendigen Verwaltungsleistungen muss ein praktikabler analoger Zahlungsweg erhalten bleiben. Mehrere möglichst voneinander unabhängige digitale Zahlungswege und eine funktionsfähige Bargeldinfrastruktur stärken zudem die Ausfallsicherheit. Die EUDI-Wallet sollte unterschiedlichen Zahlungsdienstleistern diskriminierungsfrei offenstehen. Die Digitalisierung öffentlicher Zahlungsprozesse darf weder die Einführung des digitalen Euro voraussetzen noch dessen spätere Einbindung technisch vorwegnehmen. Der digitale Euro bedarf einer eigenständigen wirtschaftlichen Rechtfertigung, die insbesondere seinen zusätzlichen Nutzen, seine Kosten und seine Wettbewerbswirkungen berücksichtigt.

Literaturverzeichnis

Abgeordnetenhaus Berlin (2025), Europäischen Bezahldienst jetzt berlinweit umsetzen!, Drucksache 19/2743, 12. November 2025, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2025a), Zahlungsverkehr im Wandel: aktuelle Entwicklung des Kartenmarkts in Deutschland, Monatsbericht Dezember 2025, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2025b), Bargeld in der deutschen Gesellschaft – ein aktuelles Meinungsbild, Monatsbericht April 2025, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2026a), Zahlungsverhalten in Deutschland 2025, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2026b), Der digitale Euro: Kernelemente und Perspektiven, Monatsbericht, März 2026, Frankfurt am Main.

Europäische Kommission (2013), Against Lock-in: Building Open ICT Systems by Making Better Use of Standards in Public Procurement, COM(2013) 455 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2020), Mitteilung über eine Strategie für den Massenzahlungsverkehr in der EU, COM(2020) 592 final, Brüssel, 24. September 2020.

Europäische Kommission (2026), Payment Authentication – EU Digital Identity Wallet, Brüssel.

Europäische Union (2024), Verordnung (EU) 2024/886 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 260/2012 und (EU) 2021/1230 und der Richtlinien 98/26/EG und (EU) 2015/2366, Brüssel.

Europäische Zentralbank (2026), The Eurosystem's comprehensive payments strategy, Frankfurt am Main, 31. März 2026.

König, J. (2016), Bares bleibt Wahres – Bargeld als Garant für Freiheit und Eigentum, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 136, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

König, J. und T. Meyer (2025), Der Digitale Euro – Mehrwert oder Risiko?, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 179, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

König, J. und T. Meyer (2026), Alternativen zum digitalen Euro, Positionspapier Nr. 17, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2025), Mehr Wettbewerb in der Verwaltungsdigitalisierung, Kronberger Kreis-Studie Nr. 74, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2026), Vorteile digitaler und europäischer Bezahldienste für Bürgerinnen und Bürger, Land und Kommunen nutzen, Drucksache 18/20429, 7. Juli 2026, Düsseldorf.

Monopolkommission (2016), Wettbewerb 2016, XXI. Hauptgutachten, Bonn.

Monopolkommission (2021), Telekommunikation 2021: Wettbewerb im Umbruch, 12. Sektorgutachten Telekommunikation, Bonn.

OECD (2022), Towards Agile ICT Procurement in the Slovak Republic: Good Practices and Recommendations, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

Rochet, J.-C. und J. Tirole (2003), Platform Competition in Two-Sided Markets, Journal of the European Economic Association, Vol. 1, Nr. 4, S. 990–1029.

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN 2197-3059