

Christian M. Stiefmüller

Senior Adviser, Policy Research & Analysis
Finance Watch AISBL

Rue Ducale 67
B-1000 Brüssel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2608

An den
Schleswig-Holsteinischen Landtag
z.Hdn. Herrn Lars Harms
Vorsitzender des Finanzausschusses

Per e-mail: finanzausschuss@landtag.ltsh.de

26. Januar 2024

**Re: Fachgespräch zum Thema “Vertrauen und Akzeptanz stärken –
Entwicklung des Digitalen Euro konstruktiv begleiten“ – Antrag der Fraktionen
von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 20/1466)**

Sehr geehrter Herr Harms, sehr geehrte Damen und Herren,

Ich danke Ihnen, auch im Namen von Finance Watch, der europäischen Bürgerplattform für die Vertretung der Interessen der Zivilgesellschaft im Finanzsektor, für die Gelegenheit, unsere Überlegungen zu dem ggstl. Antrag mit dem Ausschuß zu teilen.

Allgemeine Anmerkungen

Die vorgeschlagene Einführung eines digitalen Euro hat das Potenzial den europäischen Zahlungsverkehr neu zu gestalten und verspricht zahlreiche konkrete Vorteile für die europäischen Bürgerinnen und Bürger. Mit dem digitalen Euro soll eine kostengünstige, öffentliche Alternative zu den vorwiegend von privaten Anbietern bereitgestellten elektronischen Zahlungsmitteln, z.B. Kredit- und Debitkarten, kommerzielle Online-Bezahldienste und proprietäre mobile Geldbörsen (“Wallets”), geschaffen werden. Damit könnten die bewährten, von vielen Bürgern und Bürgerinnen immer noch geschätzten Vorteile des Bargelds (gesetzliches Zahlungsmittel, breite Verfügbarkeit, Gebührenfreiheit, Anonymität) mit den Anforderungen eines zunehmend digitalisierten Lebensumgebung vereinbart werden.

Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission für einen digitalen Euro vom 28. Juni 2023¹, folgt weitgehend dem Rahmen, den zuvor bereits die Europäische

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, COM (2023) 369 final vom 28. Juni 2023

Zentralbank (EZB) skizziert hatte. Mit diesem Vorschlag versuchen Kommission und EZB einer Vielzahl von wichtigen, und manchmal widerstreitenden Zielsetzungen gerecht zu werden. Dazu zählen Benutzerfreundlichkeit, geringe Kosten, Barrierefreiheit und finanzielle Inklusion, Sicherung der Geld- und Finanzstabilität, sowie Vereinbarkeit mit den Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche. Im Großen und Ganzen kann diese Abwägung in dem vorliegenden Entwurf als gelungen bezeichnet werden.

Gleichzeitig sollte daran erinnert werden, daß die Kommission parallel zur Einführung des digitalen Euro flankierende Maßnahmen vorschlägt um die Rolle des Bargelds als gesetzliches Zahlungsmittel zu festigen und langfristig erhalten. Bargeld genießt in Deutschland und vielen anderen Mitgliedstaaten der Union weiterhin einen hohen Stellenwert und ist stellt für bestimmte Teile der Bevölkerung das einzige vertraute oder praktikable Zahlungsmittel dar. Der ergänzende Verordnungsentwurf der Kommission², der die allgemeine Akzeptanz und den Zugang zu Euro-Bargeld regelt und stärkt, ist daher zu begrüßen.

Ausgangssituation

Die Bürger und Bürgerinnen der Eurozone schätzen im Großen und Ganzen die Verfügbarkeit von Bargeld und machen im Alltag regelmäßig und häufig davon Gebrauch. Gleichzeitig erfreuen sich bargeldlose Zahlungsmöglichkeiten wie Karten, elektronische und mobile Zahlungen zunehmender Beliebtheit. Bei den letztgenannten Möglichkeiten handelt es sich jedoch fast ausschließlich um Lösungen, die von privatwirtschaftlichen Betreibern gebührenpflichtig angeboten werden. Derzeit gibt es für die Bürger und Bürgerinnen der Eurozone kaum andere Möglichkeiten, bargeldlose Zahlungen - online oder am Verkaufsort – zu tätigen, was mit der Vorstellung von Geld als "öffentlichem Gut" schwer vereinbar ist. Je mehr sich die Aktivitäten der Bürger in die digitale Sphäre verlagern, desto dringlicher wird es für Regierungen und Zentralbanken, ein digitales Äquivalent zu Bargeld anzubieten, das von öffentlichen Stellen kostenlos ausgegeben wird und eine öffentliche Alternative zu diesen privatwirtschaftlichen Angeboten darstellt.

Dies wird noch deutlicher, wenn man die Wettbewerbssituation auf den relevanten Märkten betrachtet. Der Markt für kartengestützte Zahlungsdienste ist stark konzentriert und wird in Europa und weltweit von einer kleinen Zahl internationaler Konzerne, beherrscht. Die Kommission untersucht diesen Sektor seit vielen Jahren auf wettbewerbswidrige Praktiken und hat wiederholt die Höhe der an Händler und private Nutzer verrechneten Gebühren kritisiert. Auch der Markt für mobile Zahlungen scheint in den Händen der beiden digitalen Plattformbetreiber, Apple und Alphabet (Google), zu liegen, welche die entsprechenden Betriebssysteme für Mobiltelefone kontrollieren. Verbraucherorganisationen und Regulierungsbehörden haben bereits wiederholt ihre Besorgnis über die Dominanz dieser Betreiber und das Potenzial für wettbewerbswidrige Praktiken und/oder die übermäßige Sammlung und den möglichen Mißbrauch von Kundendaten geäußert. Ein digitaler Euro, der mit entsprechende Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre und des Datenschutzes

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, COM (2023) 364 final vom 28. Juni 2023

ausgestattet ist, könnte die Abhängigkeit der europäischen Bürgerinnen und Bürger von einigen wenigen marktbeherrschenden Zahlungsunternehmen und digitalen Plattformbetreibern verringern und eine weitere Konzentration auf diesen Märkten verhindern.

Aktuelle Entwicklungen

Bargeld spielt zwar nach wie vor eine zentrale Rolle bei den alltäglichen Finanzgeschäften der meisten Bürger und Bürgerinnen, doch die wachsende Bedeutung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, insbesondere bei einmaligen Transaktionen, ist nicht zu übersehen. Einer aktuellen Umfrage der EZB³ zufolge ist Bargeld nach wie vor die am häufigsten verwendete Methode für Zahlungen am Verkaufsort (Point of Sale, POS), d. h. für Einzelhandelszahlungen für Waren und Dienstleistungen in physischer Anwesenheit des Käufers und eines (gewerblichen) Verkäufers, auf die nach wie vor 80 % aller einmaligen Zahlungsvorgänge entfallen. Dazu zählen z.B. ein typischer Einkauf in einem Ladengeschäft oder ein Fahrscheinkauf in öffentlichen Verkehrsmitteln.

Im Jahr 2022 wurden 59% aller Transaktionen an den Verkaufsstellen mit Bargeld abgewickelt, drei Jahre zuvor waren es noch 72%. Der Anteil der Kartenzahlungen stieg im gleichen Zeitraum von 25 % auf 34 %. Wertmäßig übersteigt der Anteil der Kartentransaktionen im Jahr 2022 (46%) jedoch erstmals den Anteil der Bargeldtransaktionen (42%). Es ist jedoch zu bedenken, daß dieser Rückgang des Anteils der Barzahlungen an der Verkaufsstelle höchstwahrscheinlich durch die COVID-19-Pandemie beschleunigt wurde, während derer von der Verwendung von Bargeld aufgrund der hohen Infektionsgefahr aktiv abgeraten wurde. Dementsprechend erfolgten im Jahr 2022 auch zwei von drei Kartenzahlungen am Verkaufsort kontaktlos (62%, gegenüber 41% im Jahr 2019).

Insgesamt hat der Zahlungsverkehr an den Verkaufsstellen in den letzten Jahren jedoch gegenüber dem Online-Zahlungsverkehr an Boden verloren, was auf den Anstieg des elektronischen Handels zurückzuführen ist, der durch die COVID-19-Pandemie einen zusätzlichen Impuls erhielt. Im Jahr 2022 wurden 17% aller einmaligen Zahlungstransaktionen in der Eurozone online abgewickelt. In jedem Land der Eurozone machten Online-Zahlungen mindestens 10% aller einmaligen Transaktionen aus. Dies ist ein deutlicher Anstieg gegenüber der letzten Studie aus dem Jahr 2020, als der Anteil der Online-Zahlungen nur 7% betrug. Kredit- und Debitkarten sind nach wie vor das mit Abstand beliebteste Zahlungsmittel für Online-Transaktionen (71%), gefolgt von elektronischen Zahlungslösungen, Banküberweisungen und Mobiltelefon-Apps. Einzelhandelsnutzer zahlten häufiger als früher mit mobilen Apps, ihr Anteil an den gesamten POS-Zahlungen war jedoch im Vergleich zu Bar- und Kartenzahlungen immer noch relativ gering. Handy-Zahlungen machten 2022 ca. 3% aller Transaktionen (gegenüber 1% im Jahr 2019) und 4 % des Wertes (gegenüber 1%) aus.

³ *European Central Bank, Study on the Payment Attitudes of Consumers in the Euro Area (SPACE), Dezember 2022*

Bargeld spielt nach wie vor eine wichtige Rolle bei privaten Zahlungen von Person zu Person (P2P), die zwar nur einen kleinen Teil aller einmaligen Zahlungstransaktionen ausmachen (4% laut der EZB-Studie), aber insbesondere für finanziell ausgegrenzte Gruppen und in Situationen, in denen keine anderen Zahlungskanäle zur Verfügung stehen, eine wesentliche Rolle spielen.

Trotz der wachsenden Beliebtheit des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ist den meisten EU-Bürgern und -Bürgerinnen die Verfügbarkeit von Bargeld nach wie vor sehr wichtig: In der EZB-Umfrage stuften 60 % der Befragten die Möglichkeit, mit Bargeld zu bezahlen, als „ziemlich wichtig“ oder „sehr wichtig“ ein. Dabei unterscheiden sich die Präferenzen unter den EU-Mitgliedstaaten jedoch teils erheblich: während mehr als zwei Drittel der deutschen Befragten (69%) auf Bargeld großen Wert legten, war weniger als die Hälfte der Umfrageteilnehmer in den Niederlanden (46%) dieser Meinung.

Gestaltung des digitalen Euro

Der digitale Euro ist, zumindest anfänglich, ausschließlich als Zahlungsmittel für Privatkunden konzipiert. Digitales Zentralbankgeld für den institutionellen Zahlungsverkehr zwischen Finanzinstituten, Intermediären und Zentralbanken gibt es bereits im Rahmen der TARGET2-Dienste des Eurosystems. Dies schließt die Nutzung des digitalen Euro durch Unternehmen freilich nicht aus: Unternehmen außerhalb der Finanzbranche, die Zahlungen von Privatkunden erhalten, müssen digitale Euro-Zahlungen abwickeln, und Zahlungen von Unternehmen zu Unternehmen in digitalen Euro werden möglich sein. Es wird jedoch davon ausgegangen, daß Privatpersonen die Hauptnutzer des digitalen Euro sein werden, und seine Gestaltungsmerkmale sind entsprechend gewählt. Der digitale Euro wird von der EZB und den nationalen Zentralbanken ausgegeben und ist wie Bargeld eine direkte Verbindlichkeit der Zentralbank gegenüber den Nutzern des digitalen Euro (Art. 4). Er wird den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels haben (Art. 7), was bedeutet, daß seine Annahme von vornherein obligatorisch ist.

Der Verordnungsentwurf sieht einige Ausnahmen von der Annahmepflicht vor, insbesondere für Privatpersonen und kleine Unternehmen (Art. 9). Neben den Mitgliedstaaten, die in Bereichen mit geteilter Zuständigkeit weiterhin das Recht haben, auf nationaler Ebene Ausnahmen von der Annahmepflicht zu beschließen, kann die Kommission im Wege von delegierten Rechtsakten weitere Ausnahmen vom Grundsatz der Annahmepflicht einführen (Erwägungsgrund 19 und Art. 11). Diese Möglichkeit ist beispielsweise durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, bestimmte technische Spezifikationen zu berücksichtigen, die noch nicht festgelegt wurden, sich aber möglicherweise auf die Annahmepflicht auswirken könnten. Die Absicht ist verständlich, aber die Delegation erscheint in ihrer jetzigen Form zu weitreichend: Der Gesetzestext sollte diese Szenarien klarer umreißen und die Spielräume für weitere Ausnahmen auf ein notwendiges Minimum beschränken.

Vertrieb und Verfügbarkeit

Der Verordnungsentwurf der Kommission sieht vor, daß der digitale Euro indirekt über Finanzintermediäre vertrieben wird. Innerhalb der Eurozone sollen Kreditinstitute, die bereits im Privatkundengeschäft tätig sind, verpflichtet werden, den digitalen Euro zu vertreiben und ihren Kunden entsprechende Dienstleistungen anzubieten (Erwägungsgrund 28 und Art. 14 Abs. 1). Andere Zahlungsdienstleister können ihren Kunden im Rahmen ihrer Lizenz als Zahlungsdienstleister digitale Euro-Zahlungsdienste anbieten, sind aber grundsätzlich nicht dazu verpflichtet (Art. 13). Um eine rasche Einführung des digitalen Euro zu erleichtern, sollte eine allgemeine Verpflichtung zur Erbringung von digitalen Euro-Diensten, die derzeit auf Kreditinstitute beschränkt ist, die Bankdienstleistungen für Privatkunden anbieten (Art. 14 Abs. 1), vorbehaltlich angemessener Verhältnismäßigkeitskriterien und Einführungsfristen auf alle gewerblichen Zahlungsdienstleister ausgedehnt werden. Wie bereits erwähnt, wird die erfolgreiche Einführung des digitalen Euro, insbesondere bei den Händlern an den physischen Verkaufsstellen (POS), entscheidend von der Einführung kompatibler Infrastrukturen wie kompatibler POS-Terminals und Endnutzengeräte abhängen. Wenn die marktbeherrschenden Zahlungsdienstleister nur widerstrebend Digital-Euro-Funktionen in ihr Angebot integrieren, könnte dies ein erhebliches Hindernis für eine breite öffentliche Akzeptanz darstellen.

Nach dem Kommissionsentwurf müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, daß öffentliche Stellen, einschließlich lokaler oder regionaler Behörden oder Postämter, den digitalen Euro vertreiben, um eine breite Verfügbarkeit zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere für Personen, die kein Konto bei einem Kreditinstitut oder einem anderen Zahlungsdienstleister besitzen oder besitzen können, für Personen mit Behinderungen, funktionalen Einschränkungen oder begrenzter digitaler Kompetenz sowie für ältere Menschen (Erwägungsgründe 26 und 29 sowie Art. 14 Abs. 3). Die Möglichkeit für Bürger, digitale Euro bei öffentlichen Dienstleistern zu erhalten, sollte keine fiktive Anforderung sein: es ist von entscheidender Bedeutung, daß die in Art. 14 Abs. 3 genannte "öffentliche Option" glaubwürdig ist. Sie muß flächendeckend verfügbar und niederschwellig sein, und zwar nicht nur für die genannten Zielgruppen sondern für alle Bürger und Bürgerinnen, unabhängig davon, ob diese auch über andere Konten bei öffentlichen oder privaten Anbietern verfügen. Die Mitgliedstaaten sollten nicht nur verpflichtet sein, Stellen zu benennen, die für die Erbringung dieser Dienstleistungen zuständig sind, sondern auch sicherstellen, daß diese in Bezug auf Ressourcen und geografische Präsenz in der Lage sind, ihren Auftrag auch tatsächlich zu erfüllen.

Zahlungsinstrumente

Nach dem Kommissionsentwurf soll der digitale Euro von Anfang an für Online- und Offline-Zahlungen zur Verfügung stehen (Art. 23 Abs. 1). Der Entwurf geht nicht näher auf die Arten von Geräten und Medien ("Zahlungsinstrumente") ein, über die der digitale Euro vertrieben werden soll, aber die EZB hat bereits angedeutet, daß er zumindest in Form von Zahlungskarten und über eine mobile Anwendung zur Verfügung gestellt werden soll. Der digitale Euro sollte von Anfang an in alternativen

Formaten zur Verfügung gestellt werden, darunter zumindest über mobile Geldbörsen ("Wallets") und traditionelle Chipkarten.

Die EZB soll den Auftrag erhalten, eigene Front-End-Dienste zu entwickeln und anzubieten (Art. 28), zu denen vermutlich auch eine mobile Anwendung mit sicherer Speicherung sowie Zahlungsschnittstellen gehören. Die EZB würde diese Dienste den Nutzern nicht direkt anbieten, sondern nur indirekt über Zahlungsdienstleister. Die Verfügbarkeit einer von der EZB entworfenen Standardanwendung wäre sehr zu begrüßen, insbesondere wenn sie in Bezug auf Benutzerfreundlichkeit, Barrierefreiheit und Datenschutz (*privacy by design and by default*) Maßstäbe setzt. Insbesondere Anbieter von Zahlungsdiensten des öffentlichen Sektors sollten ausdrücklich dazu angehalten werden, die EZB-Anwendung anzubieten.

Ausgehend von den vorbereitenden Arbeiten und Prototypen der EZB sieht der Vorschlag vor, daß Offline-Transaktionen in erster Linie mobile Zahlungen mit Smartphones mit NFC-Technologie (kontaktlose Zahlungen) umfassen. Wie bereits erwähnt, wird die Akzeptanz des digitalen Euro in hohem Maße von seiner Kompatibilität mit der erforderlichen Hard- und Software abhängen, und die EU sollte daher aktiv mit der globalen Technologieanbietern zusammenarbeiten um die Ausarbeitung und Umsetzung der erforderlichen technischen Standards sicherzustellen. Gegebenenfalls wären auch eigene Initiativen denkbar, wie es z.B. bei der Normierung von Ladeschnittstellen für Mobilgeräte der Fall war⁴.

Unentgeltliche Nutzung für Privatpersonen

Die Nutzung des digitalen Euro wäre für alle natürlichen Personen, die über einen Wohnsitz in der Eurozone verfügen, sowie für Besucher, d.h. Touristen, Geschäftsreisende und Studenten, kostenlos (Art. 17 Abs. 1). Die kostenlose Nutzung ist jedoch auf die in Anhang II aufgeführten grundlegenden Zahlungsdienste beschränkt: (i) Eröffnung, Führung und Schließung des Kontos; (ii) Saldoüberprüfung und Transaktionsberichte; (iii) nichtautomatisierte Ein- und Auszahlungen von/auf Bargeld oder von/auf ein anderes Euro-Zahlungskonto; (iv) Standard-Zahlungstransaktionen, einschließlich Daueraufträgen, mit anderen Personen, an der Verkaufsstelle, online (e-Commerce) oder mit Behörden; v) Überweisungen zwischen Konten desselben Inhabers bzw. derselben Inhaberin, die automatisch ausgeführt werden, um Kontolimits einzuhalten; und vi) die Bereitstellung mindestens eines elektronischen Zahlungsinstruments, z. B. einer Karte oder einer mobilen „Wallet“. Diese Liste lehnt sich an das "Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen" gemäß der Zahlungskontenrichtlinie⁵ an, weicht jedoch in einigen wesentlichen Aspekten davon ab. So werden Zahlungsdienstleister in Anhang II des Verordnungsentwurfes zwar verpflichtet, "mindestens ein elektronisches Zahlungsinstrument" anzubieten,

⁴ In diesem Fall anhand der Funkanlagen-Richtlinie (Richtlinie 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung von Funkanlagen (Funkanlagen-Richtlinie), ABl. L 153 vom 22. Mai 2014, S. 62)

⁵ Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Zahlungskontenrichtlinie), ABl. L 257 vom 28. August 2014, S. 214

dem Kunden wird aber weder ein Wahlrecht noch ein ausdrücklicher Anspruch auf eine Bezahlkarte zugestanden. Bezahlkarten gehören zu den "grundlegenden Merkmalen" eines Zahlungskontos gemäß Erwägungsgrund 44 und Art. 17(1) der Zahlungskontenrichtlinie. Das Fehlen einer solchen Kartenoption könnte sich negativ auf die Akzeptanz des digitalen Euro auswirken, insbesondere bei Teilen der Bevölkerung, die mit mobilen Zahlungen weniger vertraut sind oder keinen geeigneten Internetzugang haben. Kunden sollten wahlweise die Möglichkeit haben, als grundlegende Dienstleistung eine kostenlose Zahlungskarte zu erhalten. Außerdem enthält die Liste der grundlegenden Zahlungsdienste in Anhang II, im Gegensatz zu Art. 17(1) der Zahlungskontenrichtlinie, keine Lastschriften – auch hier wäre eine entsprechende Ergänzung vorzunehmen.

Anbieter von Zahlungskonten wären berechtigt, natürlichen Personen (für zusätzliche, nicht in Anhang II aufgeführte Dienstleistungen), Händlern und gewerblichen Nutzern sowie anderen Zahlungsdienstleistern Gebühren für die Nutzung des digitalen Euro zu berechnen. Für diese Gebühren würden Obergrenzen gelten (Art. 15 Abs. 2). Gemäß Art. 17 Abs. 2 dürfen die Händler- und Interbankenentgelte ("Inter-PSP"-Entgelte) den niedrigeren der folgenden Werte nicht überschreiten: (i) die Kosten, die dem Dienstleister für die Erbringung der Digital-Euro-Dienste entstehen, zuzüglich einer "angemessenen" Gewinnspanne, oder (ii) die Gebühren und Entgelte anderer, vergleichbarer digitaler Zahlungsmittel (in den meisten Fällen vermutlich Debitkarten). Es gibt jedoch keine absolute Obergrenze für Gebühren, ähnlich der Obergrenze für Interbankenentgelte für Kartenzahlungen. Stattdessen hat die EZB die Aufgabe, die Höhe der von den Marktteilnehmern erhobenen Gebühren zu überwachen und darüber zu berichten. Dies könnte aber möglicherweise nicht ausreichen: angesichts der Erfahrungen auf dem Kreditkartenmarkt und angesichts der aktuellen Entwicklungen auf dem Markt für mobile Zahlungen erscheint es sinnvoll, die Kommission vorsorglich und als absolutes Minimum zu ermächtigen, im Wege eines delegierten Rechtsakts verbindliche Obergrenzen für Händler- und Interbankenentgelte festzulegen.

Privatsphäre und Datenschutz

Die Bequemlichkeit des digitalen Geldes bringt auch einen Nachteil mit sich: die vollständige, bargeldähnliche Anonymität digitaler Zahlungen ist schwer zu gewährleisten – und wäre auch schwer zu vereinbaren mit den langjährigen Bemühungen der Regulierungs- und Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Es sollte daher grundsätzlich außer Streit stehen, daß Zugeständnisse gemacht werden müssen um sicherzustellen, daß der digitale Euro nicht zu einem Einfallstor für illegale Aktivitäten wie Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird.

Der Verordnungsentwurf der Kommission sieht vor, daß die EZB die personenbezogenen Daten der Nutzer grundsätzlich nicht speichern und/oder verarbeiten sollte. Das Onboarding der Nutzer, die Risikoüberprüfung auf im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) und die Verarbeitung von Transaktionsdatensätzen würden ausschließlich von beaufsichtigten Kreditinstituten und Zahlungsdienstleistern durchgeführt. Offline-

Zahlungen sollen ein höheres Maß an Datenschutz aufweisen als Online-Zahlungen (Art. 37). Die EZB, die Zentralbanken der Mitgliedstaaten und die Zahlungsdienstleister erhalten keinen Zugang zu persönlichen Transaktionsdaten. Die Zahlungsdienstleister sollen nur Daten über die Identität des Nutzers und den gezahlten oder erhaltenen Betrag an digitalen Euro aufzeichnen – im ähnlichem Umfang wie die Verarbeitung personenbezogener Daten, die bereits heute stattfindet, wenn Kunden Geldautomaten benutzen, um Bargeld einzuzahlen oder abzuheben. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, um Obergrenzen für den Bestand und Transaktionen für Offline-Transaktionen festzulegen.

Für Online-Transaktionen entsprechen die vorgeschlagenen Verfahren zur Datenerhebung und -verarbeitung weitgehend den Standards, die bereits heute für Online-Zahlungen mit Karten oder Online-Banking gelten. Dies entspricht jedoch nicht den besonderen Merkmalen des digitalen Euro als bargeldähnliches Zentralbankgeld, das den Grundsätzen des Europäischen Datenschutzausschusses zum Schutz der Privatsphäre durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen (*“privacy by design and by default”*) entsprechen⁶ und daher ein höheres Maß an Privatsphäre bieten sollte als kommerzielles Giro-/e-Geld. Neben der vorgeschlagenen Verwendung von mobilen Wallets für kontaktlose (NFC) Zahlungen, die derzeit die bevorzugte Option der EZB für Offline-Zahlungen zu sein scheint, sollte das endgültige Konzept auch die Verwendung anderer verbreiteter Geräte, z.B. von USB-Speichern bzw. *“cold wallets”*, ermöglichen und Offline- und Online-Transaktionen mit dem gleichen Maß an Datenschutz und den gleichen Haltelimits und Transaktionsgrenzen zulassen.

Nach dem Vorschlag der Kommission (Art. 34) soll die Verarbeitung bestimmter personenbezogener Benutzerdaten mit öffentlichem Interesse gerechtfertigt und damit *a priori* als rechtmäßig im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁷ gelten. Die Anhänge III und IV enthalten eine Liste der personenbezogenen Daten, die unter dieser Annahme von Zahlungsdienstleistern bzw. der EZB verarbeitet werden können. Die Kommission sollte auch ermächtigt werden, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Liste der personenbezogenen Daten in Anhang III zu aktualisieren (Art. 34 Abs. 3). Angesichts der Sensibilität dieser Daten könnte es jedoch sinnvoller sein, solche Änderungen den Unionsgesetzgebern vorzubehalten.

Finanzstabilität

Während die Zahlungsfunktionen des digitalen Euro eng an Bargeld und e-Geld angelehnt sind, stellt die Kommission auch klar, daß die Funktion des digitalen Euro als Wertanlage begrenzt sein sollte, um zu verhindern, daß er in direktem Wettbewerb mit dem Einlagengeschäft der Geschäftsbanken steht (Art. 15 und 16). Vor allem von seiten des Bankensektors werden regelmäßig Bedenken geäußert, daß der digitale

⁶ *Europäischer Datenschutzausschuss*, EDPB Letter to the European Institutions on the Privacy and Data Protection Aspects of a Possible Digital Euro, 18. Juni 2021; (https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0112-digitaleuro-toep_en.pdf)

⁷ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1

Euro die Einlagenbasis der Geschäftsbanken und damit die Finanzstabilität der Eurozone beeinträchtigen könnte. Diese Bedenken sind zwar im Prinzip nicht unbegründet, aus heutiger Sicht und mit Hinblick auf die im Verordnungsentwurf der Kommission skizzierte konkrete Ausgestaltung des digitalen Euro überzogen.

Zunächst ist festzuhalten, daß der Entwurf die Verzinsung von Guthaben in digitalen Euro untersagt (Art. 18 Abs. 8). In einem funktionierenden Markt wäre daher wohl davon ausgehen, daß es für Einleger und Einlegerinnen in der Regel attraktiver ist, Bargeldbestände verzinst bei einer Geschäftsbank zu halten als unverzinst in digitalen Euros. Um zu verhindern, daß Bürgerinnen und Bürger dennoch hohe Beträge in digitalen Euros bevorraten, sieht der Verordnungsentwurf zudem die Möglichkeit der Einführung von Haltelimits vor: Art. 16 beauftragt die EZB demnach "Instrumente zur Begrenzung der Verwendung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel zu entwickeln". In einem Bericht vom Dezember 2023 beziffert die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) die durchschnittlichen Einlagen von Privatpersonen bei deutschen Kreditinstituten mit ca. 15-20,000 Euro. Sofern sich künftige Haltelimits für den digitalen Euro der Höhe nach an den bereits in manchen Mitgliedstaaten für Barzahlungen geltenden Obergrenzen orientieren, könnten Kunden und Kundinnen daher im Durchschnitt maximal 15-20% ihrer Guthaben in digitale Euros übertragen.

Ergänzend wäre noch anzumerken, daß der derzeitige Wortlaut von Art. 16 eher vage formuliert ist und nicht ausreichend festlegt, welche Instrumente der EZB konkret zur Verfügung gestellt werden sollten. Diese Entscheidungen werden erhebliche Auswirkungen auf die praktische Verwendung des digitalen Euro haben und sollten daher wohl besser vom Unionsgesetzgeber vorab festgelegt werden.

Empfehlungen

1. Der digitale Euro sollte ein Angebot an alle EU-Bürger und -Bürgerinnen sein. Der Vertrieb des digitalen Euro, v.a. auch durch öffentliche Stellen, sollte effektiv, flächendeckend und niederschwellig sein. Grundsätzlich sollten alle kommerziellen Zahlungsdienstleister, die in der EU zugelassen sind, nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist verpflichtet werden, den digitalen Euro zu vertreiben.

2. Der digitale Euro sollte für die in der EU ansässigen Personen wirklich kostenlos sein. Die Palette der "Basisdienste", die von den Zahlungsdienstleistern kostenlos angeboten werden müssen, sollte den alltäglichen Zahlungsbedarf der Nutzer abdecken, einschließlich Einmalzahlungen Zahlungen und Lastschriften, online und offline. Allfällige Gebühren für Dienste im Zusammenhang mit Gebühren für Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem digitalen Euro sollten so niedrig sein, daß sie seine Einführung nicht behindern oder gegenüber den kommerziellen Zahlungsinstrumenten nicht benachteiligt. Die Kommission sollte ermächtigt werden, erforderlichenfalls verbindliche Obergrenzen einzuführen.

3. Der digitale Euro sollte für alle Einwohner der EU leicht zugänglich sein, auch für diejenigen, die keine mobilen Geräte benutzen oder über keinen leistungsfähigen Internetanschluß verfügen. Der digitale Euro sollte in verschiedenen Formaten zur Verfügung gestellt werden, darunter zumindest eine „Wallet“ für das Mobiltelefon und eine Bezahlkarte.

4. Um das Vertrauen der Nutzer zu gewinnen muß der digitale Euro einen angemessenen Schutz ihrer Privatsphäre und persönlichen Daten gewährleisten. Der vorgeschlagene Ansatz für Offline-Transaktionen ist zwar ein großer Schritt in Richtung eines bargeldähnlichen Schutzes, ein vergleichbares Maß an Privatsphäre und Datenschutz sollte aber auch für Online-Transaktionen mit geringen Beträgen ermöglicht werden.

5. Der digitale Euro kann das Bargeld nicht ersetzen. Bargeld bleibt ein wichtiges Zahlungsmittel, insbesondere für Teile der Bevölkerung, die keine Bankverbindung haben oder nicht digital vernetzt sind. Der ergänzende Verordnungsentwurf der Kommission, der die allgemeine Akzeptanz und den Zugang zu Euro-Bargeld regelt und stärkt, ist daher zu begrüßen.

Weitere Quellen

Ergänzend wird auf das Positionspapier von Finance Watch vom 3. Oktober 2023 (https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Digital-Euro_Policy-Brief_Oct-2023.pdf; auf Englisch) verwiesen, das auf einige die hier dargestellten Punkte ausführlicher eingeht.