



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.6.2023
SWD(2023) 234 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

zur Einführung des digitalen Euro

und

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über die Erbringung von Diensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro durch Zahlungsdienstleister mit Sitz in Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1230 des Europäischen Parlaments und des Rates

und

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel

{COM(2023) 364 final} - {COM(2023) 368 final} - {COM(2023) 369 final} -
{SEC(2023) 257 final} - {SWD(2023) 233 final}

Handlungsbedarf

Digitalisierung und neue Technologien prägen zunehmend das Leben der Menschen und die Wirtschaft in Europa - ein Trend, der sich auch im Zahlungsverhalten widerspiegelt. Bargeld ist derzeit das einzig öffentlich verfügbare Zentralbankgeld, kann aber nicht im digitalen Bereich verwendet werden. Dies bedeutet, dass sich Menschen und Unternehmen bei einem zunehmenden Teil der Zahlungen nicht mehr für Zentralbankgeld entscheiden können. Darüber hinaus gehen Menschen und Unternehmen auch in Fällen, in denen Bargeld verwendet werden könnte, zunehmend zu privaten digitalen Zahlungsmitteln über. Das Fehlen einer digitalen Zentralbankwährung für den Massenzahlungsverkehr im Euro-Währungsgebiet könnte die Währungshoheit des Eurosystems mit der Zeit untergraben. Wenn im digitalen Zeitalter ein weithin verfügbares und nutzbares Zentralbankgeld fehlt, könnte dies auch das Vertrauen in privates Geld, das sich auf die Konvertierbarkeit in öffentliches Zentralbankgeld zum Nennwert stützt, mindern. Und nicht zuletzt wird eine risikolose digitale Zentralbankwährung auch zur Förderung von Industrie 4.0 und Web3 benötigt.

Mögliche Lösungen

Die aktuellen und geplanten öffentlichen und privaten Initiativen (z. B. Sofortzahlungen, was Ersteres betrifft) stützen sich auf die Nutzung privater Formen von Geld, sodass das Grundproblem, was die Form und Verfügbarkeit von Zentralbankgeld angeht, dabei nicht angegangen wird. Angegangen werden kann das Problem hingegen durch eine digitale Form des Zentralbankgelds, d. h. einen für den Massenzahlungsverkehr zur Verfügung zu stellenden digitalen Euro.

Es soll eine neue Form von Zentralbankgeld eingeführt werden, die neben Euro-Banknoten und -münzen für die breite Öffentlichkeit verfügbar ist und deren wesentliche Merkmale durch eine EU-Verordnung auf der Grundlage von Artikel 133 AEUV geregelt werden.

In der vorliegenden Analyse wird bewertet, wie sich die Einführung eines digitalen Euro und die Regulierung seiner zentralen Merkmale auf das allgemeine Ziel auswirken, sicherzustellen, dass das von der Europäischen Zentralbank (EZB) ausgegebene Zentralbankgeld die EU-Wirtschaft im digitalen Zeitalter unterstützen kann, während gleichzeitig die Rolle des Bargelds geschützt wird. Darüber hinaus werden dabei zwei spezifische Ziele berücksichtigt: 1.) Stärkung der Ankerfunktion des Euro im digitalen Zeitalter durch Sicherstellung, dass Zentralbankgeld sowohl in seiner physischen als auch in seiner künftigen digitalen Form für die Nutzer im Euro-Währungsgebiet weithin verfügbar ist, von diesen weithin akzeptiert wird und auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist, während gleichzeitig die Finanzstabilität gewahrt bleibt, und 2.) Stärkung der offenen strategischen Autonomie der EU, indem die Wettbewerbsfähigkeit des Euro gegenüber anderen Währungen, gegenüber digitalen Zentralbankwährungen aus Drittländern und anderen privat ausgegebenen, nicht auf Euro lautenden Zahlungsmitteln erhöht wird.

Für die Einführung eines digitalen Euro gibt es mehrere Optionen. Im Rahmen der vorgeschlagenen Optionen wird untersucht, wie der digitale Euro reguliert werden könnte, um die politischen Ziele zu erreichen und zugleich zentrale Zielkonflikte auszugleichen: i)

Ermöglichung einer breiten Nutzung bei gleichzeitiger Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs mit privaten Zahlungslösungen, ii) Schutz der Privatsphäre bei gleichzeitiger Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit, iii) Gewährleistung einer breiten Nutzung bei gleichzeitigem Schutz der Finanzstabilität und der Kreditvergabe und iv) Unterstützung der internationalen Nutzung bei gleichzeitiger Minderung der Risiken für Nicht-Euro-Länder und das Eurosystem.

Auswirkungen der bevorzugten Option

Ein Vergleich von Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz hat ergeben, dass die folgende Kombination von Optionen als bevorzugte Option anzusehen ist:

- dem digitalen Euro wird der Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels zuerkannt, wobei alle Zahlungsempfänger verpflichtet sind, ihn zu akzeptieren, allerdings mit begründeten und verhältnismäßigen Ausnahmen (Option 1c) sowie Regelungen für die freiwillige oder obligatorische gezielte Bereitstellung (Option 1e/f). Um zu verhindern, dass Händler zu hohe Gebühren erheben, sollten anhand einer von der EZB entwickelten und vom Gesetzgeber festgelegten Methode verbindliche Obergrenzen festgelegt werden. (Option 1h). Um Kohärenz zwischen allen Formen öffentlichen Geldes zu gewährleisten, wird darüber hinaus vorgeschlagen, den Status von Bargeld als gesetzlichem Zahlungsmittel in einem parallelen Gesetzgebungsvorschlag zu regeln.
- Gewährleistung eines hohen Maßes an Privatsphäre für Offline-Nahzahlungen geringen Werts, indem personenbezogene Daten zur Identität der Nutzer bei der Eröffnung von auf digitalen Euro lautenden Konten bei Zahlungsdienstleistern verarbeitet werden, ohne dass Transaktionsdaten an Zahlungsdienstleister weitergegeben werden, während Online-Zahlungen wie private digitale Zahlungsmittel behandelt würden, was mit den derzeitigen Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vereinbar ist (Option 2c, 2d).
- Minderung des Risikos der Disintermediation und des Risikos für die Finanzstabilität, indem der Europäischen Zentralbank die Möglichkeit zur Festlegung und Implementierung von Instrumenten gegeben wird, die die Funktion des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel begrenzen (Option 3b).
- Bereitstellung des digitalen Euro zunächst für natürliche und juristische Personen mit Aufenthalt oder Niederlassung im Euro-Währungsgebiet sowie für Besucher (Option 4c), wobei er zu einem späteren Zeitpunkt vorbehaltlich von Vereinbarungen und/oder Regelungen mit der Union und/oder der Europäischen Zentralbank auf nicht dem Euro-Währungsgebiet angehörende Mitgliedstaaten und Drittländer ausgeweitet werden könnte, um die Risiken für die Finanzstabilität und die Währungssouveränität sowohl des Eurosystems als auch von Ländern außerhalb des Euro-Währungsgebiets zu verringern. (Option 4b).

Diese Optionen-Kombination hätte mehrere Vorteile. Eine größere Auswahl und mehr Sicherheit für die Nutzer bei ihren Zahlungsentscheidungen, da sie bei digitalen Zahlungen nicht nur auf Geschäftsbankgeld, sondern auch auf Zentralbankgeld zurückgreifen könnten. Darüber hinaus würden sie von dem ungebrochenen Vertrauen in das Geldsystem profitieren,

da auch der digitale Euro als Anker des Geldsystems fungieren würde, wodurch letztlich auch die Durchführung und Wirksamkeit der Geldpolitik unterstützt und so zur Finanzstabilität und zu einem stabilen gesamtwirtschaftlichen Umfeld beigetragen wird. Ein nutzerfreundlicher digitaler Euro würde die finanzielle Inklusion in einer digitalisierten Gesellschaft verstärken. Auch für die Händler würde sich größerer Wettbewerb auf dem gesamteuropäischen Zahlungsverkehrsmarkt in einer größeren Auswahl und einem erhöhten Nutzen niederschlagen und zwar insbesondere bei Verhandlungen mit privaten Zahlungsdienstleistern. Zahlungsdienstleister könnten den digitalen Euro für ihre Kunden bereitstellen, Gebühren erheben und zusätzliche innovative Dienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro anbieten. Überdies würde ein digitaler Euro durch Schaffung eines neuen Zahlungssystems, das gegenüber möglichen externen Störungen widerstandsfähiger wäre, die offene strategische Autonomie unterstützen. Auch könnte ein digitaler Euro für die europäischen Unternehmen bei künftigen Anwendungen für Industrie 4.0 und Web 3 hilfreich sein, da er eine öffentliche Alternative für Vorbehaltszahlungen darstellt. In Bezug auf die internationale Rolle des Euro würde ein digitaler Euro sich in einem ersten Schritt zwar auf das Euro-Währungsgebiet konzentrieren, doch könnte zu einem späteren Zeitpunkt eine Nutzung außerhalb des Euro-Währungsgebiets in Betracht gezogen werden, sofern die Risiken für Finanzstabilität und Währungshoheit ausreichend eingedämmt werden. Dies könnte dann den Handel fördern und Wechselkursrisiken verringern.

Die Kosten für die Umsetzung der Initiative würden vom Eurosystem, von den Händlern und den Zahlungsdienstleistern getragen. Das Eurosystem müsste in die Schaffung (Online- und Offline-) Infrastruktur für den digitalen Euro investieren, wozu auch die Netzwerk- und Abrechnungsinfrastruktur zählen. Den Zahlungsdienstleistern würden durch Anpassungen bei Front-End-Systemen (Apps, Online-Banking, Geldautomaten), Back-End-Systemen (aufseiten des Zahlers wie des Zahlungsempfängers (Acquiring) und durch die Integration in Abrechnungs- und Kontoverwaltungssysteme) sowie durch Anpassungen in den Bereichen Geldwäschebekämpfung/Kundenidentitätsfeststellung, Betrugsbekämpfung und Rechnungslegung sowie bei sonstigen Geschäftsabläufen einmalige Kosten entstehen. Den Händlern würden durch die Umrüstung ihrer Terminals Kosten entstehen, über die künftig auch Zahlungen in digitalem Euro möglich sein müssen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sieht die bevorzugte Option für einige Kategorien von Zahlungsempfängern Ausnahmen von der Pflicht zur Akzeptanz von Zahlungen in digitalem Euro vor, wobei davon ausgegangen wird, dass Händler, die private elektronische Zahlungsmittel akzeptieren, auch Zahlungen in digitalen Euro annehmen müssten. Zudem könnten den Verbrauchern – ähnlich wie beim Online-Banking oder bei neuen Apps – gewisse Lernkosten entstehen.

Durch die Initiative würden auch gewisse (wiederkehrende) Betriebskosten anfallen. Dem Eurosystem dürften beispielsweise durch den Betrieb des Zahlungssystems für den digitalen Euro, die Vermarktung der Initiative, die Aufklärung von Verbrauchern und Händlern, die Kundenbetreuung und den Betrieb der IT-Infrastruktur Kosten entstehen. Die Zahlungsdienstleister müssten für Tätigkeiten wie Kundenbetreuung, Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und Betrug sowie das

Transaktionsmanagement die Kosten tragen. Auch die Gebühren- und Zinseinnahmen der Zahlungsdienstleister können betroffen sein. Die Händler müssten die Transaktionsgebühren sowie die jährlichen Wartungs- und Lizenzgebühren für ihre POS-Terminals zahlen. Doch kann angemessenerweise davon ausgegangen werden, dass diese Kosten nicht höher ausfallen werden als die Gebühren/Kosten bei den bestehenden Zahlungsmitteln (hauptsächlich Bargeld- und Debitkarten), die durch den digitalen Euro ersetzt würden. Die Nutzer könnten Basisfunktionen des digitalen Euro kostenlos in Anspruch nehmen, müssten für zusätzliche Leistungen aber Transaktionsgebühren zahlen, die mit den Kosten der bestehenden Zahlungsmittel vergleichbar sein dürften. Besonderes Augenmerk wird in den Rechtsvorschriften auf die Verhältnismäßigkeit der von den Händlern erhobenen Gebühren gelegt.

Bei Zahlungen mit digitalem Euro werden ähnliche Cyber-, IT- und sonstige operationelle Risiken bestehen wie bei den aktuellen Zahlungssystemen. Darüber hinaus könnte das Eurosystem als Emittent eines digitalen Euro erhöhten Cyber- und operationellen Risiken gegenüberstehen. Mit der Cybersicherheit zusammenhängende Aspekte werden in bestehenden und künftigen Rechtsvorschriften behandelt, denen auch Zahlungen in digitalem Euro unterliegen würden. Hierzu zählen u. a. Vorschriften der PSD2, des Vorschlags für eine Verordnung über die Betriebsstabilität digitaler Systeme des Finanzsektors (DORA)¹, denen Zahlungsdienstleister unterliegen würden, und die Cyberresilienzverordnung. Darüber hinaus wird das Eurosystem voraussichtlich der im März 2022 von der Kommission vorgeschlagenen Cybersicherheitsverordnung² unterliegen.

Insgesamt wird in der Folgenabschätzung der Schluss gezogen, dass die langfristigen Vorteile eines gut gestalteten digitalen Euro mit angemessenen Sicherheitsvorkehrungen seine Kosten überwiegen. Darüber hinaus wäre der Preis eines Nichttätigwerdens unter Umständen sehr hoch.

¹ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Betriebsstabilität digitaler Systeme im Finanzsektor und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009, (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 600/2014 und (EU) Nr. 909/2014 [EUR-Lex - 52020PC0595 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

² Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Festlegung von Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union https://commission.europa.eu/publications/proposal-cybersecurity-regulation_de.