

Erklärung



Erklärung 04/2022 zur potenziellen Gestaltung des digitalen Euro unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes

Angenommen am 10. Oktober 2022

Der Europäische Datenschutzausschuss (EDSA) hat folgende Erklärung angenommen:

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat im Juli 2021 beschlossen, eine 24-monatige Untersuchungsphase für einen möglichen digitalen Euro einzuleiten und, falls dieser den Anforderungen gerecht wird, dann zwei oder drei Jahre danach den digitalen Euro einzuführen¹.

In Anbetracht der möglichen hohen Risiken für die Grundrechte und Freiheiten, die die Einführung eines solchen Projekts für die europäischen Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen könnte, erinnerte der EDSA in einem Schreiben² an den Grundsatz des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen und bot seinen Rat zu diesem Thema während der Untersuchungsphase an. Nachdem die EZB dieses Angebot angenommen hatte, organisierte der EDSA Expertentreffen mit der Datenschutzbeauftragten und dem operativen Team „Digitaler Euro“, die für das bessere Verständnis des Projekts sehr nützlich waren. Dieser Austausch ermöglichte es dem EDSA, dem operativen Team der EZB regelmäßig Rückmeldung zu den politischen Auswirkungen des Projekts auf den Schutz der Privatsphäre und auf den Datenschutz zu geben.

Im Februar 2022 kündigte die Europäische Kommission (nachfolgend „die Kommission“) ihre Absicht an, im Jahr 2023 einen Entwurf eines EU-Rechtsaktes zur Unterstützung der Einführung des digitalen Euro in das EU-Recht³ vorzulegen. Zudem führte die Eurogruppe in den Jahren 2021 und 2022 mehrere

¹ Für nähere Informationen siehe die [häufig gestellten Fragen zum digitalen Euro \(auf europa.eu\)](#), Frage 8.

² https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0111-digitaleuro-toecb_en_1.pdf

³ Europäische Kommission, Lage der Union, Absichtserklärung: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/document/download/dd2991b1-d4e9-4e50-9884-d0d7883ac72f_de?filename=SOTEU_2022_Letter_of_Intent_DE_3.pdf

thematische Diskussionen, um die wichtigsten politischen Aspekten des Projekts, einschließlich jener des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes, weiter zu verfolgen.

Da der Rat der EZB unlängst Schritte in Bezug auf eine erste Gruppe von Gestaltungsentscheidungen während der Untersuchungsphase ergriffen hat, die insbesondere die Online- bzw. Offline-Verfügbarkeit des digitalen Euro, das Datenschutzniveau und die Datenübermittlungsmechanismen betreffen, möchte der EDSA nunmehr in schriftlicher Form die im letzten Jahr geäußerten Ratschläge und den Standpunkt in Erinnerung rufen.

Schutz der Privatsphäre und Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen

Vorab möchte der EDSA daran erinnern¹, dass ein sehr hoher Standard des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes, der den von den Bürgerinnen und Bürgern geäußerten Erwartungen entspricht, von entscheidender Bedeutung für das Vertrauen der Europäerinnen und Europäer in den künftigen digitalen Euro ist, weshalb dieses Vertrauen somit einen Schlüsselfaktor für den Erfolg des Projekts darstellt. Im Vergleich zum physischen Bargeld und dessen Vorteilen für die Privatsphäre und die Freiheitsrechte ist es sicher, dass der besondere Wert des Vorschlags für den digitalen Euro vor dem Hintergrund der bereits sehr wettbewerbsfähigen und effizienten Zahlungslandschaft in dem hohen Maß an Privatsphäre besteht, dessen Gewährleistung die Aufgabe des öffentlichen Sektors ist und ein entscheidender Faktor für seine Annahme durch die EU-Bürgerinnen und -Bürger wäre. Aus diesem Grund sollte der digitale Euro möglichst ähnlich wie das physische Bargeld gestaltet werden.

Damit die Grundsätze des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen in Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen über den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz eingehalten werden, empfiehlt der EDSA, in der Untersuchungsphase verschiedene technologische Lösungen zu erproben, die bereits verfügbar oder anderweitig innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens skalierbar sind, um mit Blick auf den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz einen Vergleich verschiedener Gestaltungsmöglichkeiten zu ermöglichen. Dafür sollten die von der EZB getroffenen Entscheidungen über die Gestaltung auf einer dokumentierten Folgenabschätzung für alle in Frage kommenden Risiken beruhen, wobei innovativen, den Schutz der Privatsphäre verbessernden Technologien (wie elektronischem Geld oder der Verschlüsselungsmethode „Zero Knowledge Proof“) der Vorzug gegeben werden sollte.

Bei der Auswahl der in diesem Stadium der Untersuchungsphase vom Rat der EZB gebilligten Gestaltungsoptionen für den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz waren die Art der Validierung von Transaktionen und die Art der Verwendung des digitalen Euro (online oder offline) ausschlaggebend. Dies wird auch in den Dokumenten, die die EZB bei der Konsultation der Interessengruppen⁴ vorgelegt hat und die durch den unlängst veröffentlichten Bericht der EZB über die Fortschritte in der Untersuchungsphase des digitalen Euro⁵ bestätigt wurden, bekräftigt.

⁴https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220504_fou_nddesignoptions.en.pdf?6350327ade6044017df4df0a8812b7dc

⁵https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/profuse/shared/files/dedocs/ecb.dedocs220929.en.pdf, S. 5-8.

Vermeidung jedweder systematischen Validierung und Rückverfolgung von Transaktionen

Der EDSA stellt fest, dass das von der EZB gewählte „Basisszenario“ darin bestünde, eine online verfügbare Form des digitalen Euro zu entwickeln und die Transaktionen von dritter Seite validiert würden⁵. Diese Gestaltungsform würde die vollständige Transparenz bestimmter personenbezogener Daten (darunter Transaktionsdaten) gegenüber dem besagten Dritten für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit sich bringen. Die Einführung einer Offline-Modalität mit privaten Transaktionen und Holdings für kontaktlose Zahlungen mit geringerem Wert und eines Ansatzes für einen „selektiven Datenschutz“⁵ bei der Online-Modalität, bei dem nur Transaktionen mit hohem Wert einer Prüfung für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterzogen werden, wird als „außerhalb des Basisszenarios liegend“ bezeichnet und bedarf der weiteren Prüfung.

In Anbetracht der Notwendigkeit, die in den Artikeln 7 und 8 der Europäischen Charta der Grundrechte verankerten politischen Ziele zu erreichen und den hohen Datenschutzstandard zu gewährleisten, den nur der öffentliche Sektor bieten kann, ist es möglicherweise nicht immer angemessen, eine Validierung der Transaktionen durch einen Dritten vorzusehen. Daher sollten die vorgeschriebenen Kontrollen, falls erforderlich, grundsätzlich nachträglich und gezielt vorgenommen werden, wenn ein spezifisches Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko besteht. Die Validierung sämtlicher in digitalen Euros abgewickelten Transaktionen könnte möglicherweise nicht im Einklang mit den Datenschutzgrundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im Sinne des vom EuGH geschaffenen Fallrechts stehen⁶.

Offline- und Online-„Datenschutzschwelle“

Vor diesem Hintergrund schlägt der EDSA vor, im Basisszenario sowohl für die Offline- als auch für die Online-Modalitäten eine „Datenschutzschwelle“ vorzusehen, die als ein Transaktionswert ausgedrückt wird, bis zu dem keine Rückverfolgung der Transaktionen erfolgen soll. Auf diese Weise würde das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Vertraulichkeit der täglichen Zahlungen in digitalen Euros gestärkt und dem hierbei bestehenden geringen Risiko von Geldwäschebekämpfung oder Terrorismusfinanzierung Rechnung getragen. Keine Rückverfolgung bedeutet in diesem Fall, dass Transaktionen mit geringem Wert keiner Kontrolle unterliegen und auch nicht in den Büchern des Zwischenhändlers erfasst werden.

Ferner empfiehlt der EDSA, den digitalen Euro nach Möglichkeit als eine online und offline verfügbare Peer-to-peer-Modalität zu gestalten, also nicht als ein kontenbasiertes Modell. Falls allerdings für das Funktionieren des digitalen Euro ein Konto erforderlich wäre, würde der EDSA empfehlen, in Erfahrung zu bringen, ob und wie sich die Funktionsweise des digitalen Euro so gestalten ließe, dass – wie derzeit bei den Geldausgabeautomaten⁷ der Fall – die Verbindungsaufnahme zu Bankkonten oder

⁶Siehe insbesondere *La Quadrature du Net und andere* (Rechtssache C-511/18, Urteil vom 6. Oktober 2020), ECLI:EU:C:2020:791; *Tele2 Sverige AB* (Rechtssache C-203/15, Urteil vom 21. Dezember 2016), ECLI:EU:C:2016:970; *Ministerio Fiscal* (Rechtssache C-207/16, Urteil vom 2. Oktober 2018), ECLI:EU:C:2018:788.

⁷Für Bargeldabhebungen verwendete Geld- oder Bankautomaten.

elektronischen Geldkonten auf die Zeitpunkte reduziert würde, an denen die Nutzer Auszahlungen aus ihrer digitalen Euro-Brieftasche oder Einzahlungen in diese vornehmen.

Die Notwendigkeit eines einschlägigen Regelwerks

Des Weiteren empfiehlt der EDSA, einen spezifischen rechtlichen Rahmen für den digitalen Euro auszuarbeiten, der insbesondere Aspekte des Datenschutzes sowie der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und andere rechtliche Fragen regelt. Der geltende Rechtsrahmen für elektronische Zahlungen⁸ scheint nämlich für ein Instrument wie den digitalen Euro nicht geeignet zu sein, da er sich in Bezug auf die verfolgten politischen Ziele und das Vertrauen, welches benötigt wird, um den Erwartungen der Öffentlichkeit gerecht zu werden, grundlegend von anderen aktuell bestehenden elektronischen Zahlungsmittel unterscheidet. Der EDSA empfiehlt, einen solchen spezifischen Rechtsrahmen in das von den EU-Organen ins Auge gefasste „Basisszenario“ zu integrieren.

Daher begrüßt der EDSA die Absicht der Kommission, einen derartigen Rechtsrahmen im Jahr 2023 vorzuschlagen. Der EDSA ist bereit, der Kommission und anschließend den mitgesetzgebenden Organen entsprechende Orientierungshilfen zu geben, damit sowohl der Datenschutz als auch andere Ziele wie die der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ausgewogener Weise und unter Berücksichtigung aller mit der Einführung des digitalen Euro verbundenen Ziele sichergestellt werden. Diese Leitlinien könnten auf der vorliegenden Erklärung, etwaigen erforderlichen informellen Treffen und einer gemeinsamen Stellungnahme des EDSA und des EDSB zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsinstrument fußen.

In Bezug auf die ordnungsgemäße Vorabbewertung der Risiken für die Rechte und die Freiheiten der betroffenen Personen möchte der EDSA daran erinnern, dass im Einklang mit den geltenden Datenschutzvorschriften eine Datenschutzfolgeabschätzung erforderlich sein wird. Der EDSA empfiehlt zudem, vor der Vorlage eines Vorschlags für spezifische Gestaltungsoptionen die Risikobewertungen zum Schutz der Privatsphäre und zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gemeinsam durchzuführen, um beide Risiken, die ja in gewisser Weise miteinander verbunden sind, umfassend analysieren und letztendlich mindern zu können.

Anregung einer demokratischen öffentlichen Debatte

Abschließend möchte der EDSA die EZB und die Kommission ermutigen, die öffentliche Debatte über den Schutz personenbezogener Daten im digitalen Zahlungsverkehr zu verstärken. Die EZB und die Kommission könnten solche zusätzlichen externen Beiträge aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft nämlich zur Klärung der Frage nutzen, wie der digitale Euro in der Praxis den höchsten Standards für den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz genügen könnte.

Der EDSA begrüßt den bisherigen fruchtbaren Austausch mit dem operativen Team der EZB für den digitalen Euro und ist bereit, die EZB auch im weiteren Verlauf der Erprobungsphase zu beraten sowie die ins Auge gefassten Gestaltungsoptionen zu überprüfen und zu vertiefen, um einen zentralen, die

⁸ Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten und Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt.

grundlegenden Datenschutzrechte des Einzelnen währenden Beitrag zum Gelingen des digitalen Euro zu leisten.

Was die Implementierung von Benutzerschnittstellen-Prototypen für den Online-Handel⁹ anbelangt, so sollte nach dem Dafürhalten des EDSA sichergestellt werden, dass der Vorschlag in völliger Übereinstimmung mit dem „Schrems II“-Urteil und den anderen geltenden Datenschutzvorschriften steht.

Für den Europäischen Datenschutzausschuss

Die Vorsitzende

(Andrea Jelinek)

⁹ <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews220916.en.html>