



**EDSA-EDSB**  
**Gemeinsame**  
**Stellungnahme 2/2023 zum**  
**Vorschlag für eine Verordnung**  
**des Europäischen Parlaments**  
**und des Rates zur Einführung**  
**des digitalen Euro**

**Angenommen am 17. Oktober 2023**

# INHALT

1	Hintergrund .....	5
2	Gegenstand der Stellungnahme .....	8
3	Allgemeine Bemerkungen .....	10
4	Kapitel I – Gegenstand und Begriffsbestimmungen .....	14
5	Kapitel III – Gesetzliches Zahlungsmittel .....	16
6	Kapitel IV – Bereitstellung .....	16
7	Kapitel V – Nutzung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel und als Zahlungsmittel ..	17
8	Kapitel VII – Technische Merkmale .....	19
	8.1 Online-Modalität und Offline-Modalität des digitalen Euro .....	19
	8.2 Bedingte Zahlungsvorgänge in digitalen Euro .....	20
	8.3 EUid-Brieftaschen .....	21
	8.4 Abwicklung .....	21
	8.5 Allgemeiner Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug .....	22
9	Cybersicherheit und operationale Widerstandsfähigkeit .....	25
10	Kapitel VIII – Privatsphäre und Datenschutz .....	26
	10.1 Artikel 34: Verarbeitung durch Zahlungsdienstleister .....	27
	10.2 Artikel 35 Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken .....	31
	10.3 Artikel 36: Verarbeitung durch Anbieter von Unterstützungsdiensten .....	32
11	Kapitel IX – Bekämpfung der Geldwäsche .....	34
12	Kapitel X – Schlussbestimmungen .....	38

## Zusammenfassung

Zwei Jahre nach Beginn der Untersuchungsphase bezüglich der Ausgabe eines digitalen Euro durch die Europäische Zentralbank (EZB) werden sich das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union in den kommenden Monaten mit dem Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung des digitalen Euro als digitale Zentralbankwährung befassen. Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des digitalen Euro für die Grundrechte auf den Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten hat die Europäische Kommission den EDSA und den EDSB um eine gemeinsame Stellungnahme zu diesem Vorschlag ersucht.

Allgemein ist daran zu erinnern, dass in der durch sehr starken Wettbewerb geprägten Zahlungsverkehrslandschaft der Mehrwert eines digitalen Euro vor allem in der mit ihm gebotenen Diskretion läge; dass die Nutzer des digitalen Euro stets die Wahl haben werden, mit dem digitalen Euro oder in bar zu bezahlen, und dass der digitale Euro kein „programmierbares Geld“ wäre, wird deshalb von EDSA und EDSB sehr begrüßt. In dieser gemeinsamen Stellungnahme wird auch begrüßt, dass der Vorschlag für den digitalen Euro auf einen hohen Standard beim Schutz der Privatsphäre und Datenschutz abzielt, und anerkannt, dass man sich im Vorschlag bemüht hat, insbesondere durch die Einführung einer „Offline-Modalität“ die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro zu minimieren und den Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen in das System zu integrieren.

Im Hinblick auf den Grundsatz „Schutz der Privatsphäre und Datenschutz durch Technikgestaltung“ weisen EDSA und EDSB die gesetzgebenden Organe allerdings auf eine Reihe von Bedenken hin, die den Schutz personenbezogener Daten betreffen und die, falls sie nicht im Vorschlag berücksichtigt werden sollten, das Vertrauen der Bürger in den künftigen digitalen Euro – und damit dessen gesellschaftliche Akzeptanz – untergraben könnten. Insoweit machen EDSA und EDSB nähere Ausführungen zu ihren bereits seit 2021 vertretenen Standpunkten.

Erstens finden EDSA und EDSB es zwar begrüßenswert, dass die Bereitstellung des digitalen Euro „dezentral“, d. h. durch Finanzintermediäre und nicht direkt durch das Eurosystem erfolgen würde, sie halten es jedoch für erforderlich, weitere Klarstellungen hinsichtlich der Modalitäten der Bereitstellung des digitalen Euro in den Text des Rechtsakts aufzunehmen.

Überdies sind EDSA und EDSB der Meinung, dass nicht nur die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des zentralen Zugangspunkts für die Kennungen der Nutzer des digitalen Euro besser klargestellt werden sollte, sondern auch, auf welche Weise diesbezüglich der Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen implementiert werden wird. Der Text des Rechtsakts sollte auch Klarstellungen dazu enthalten, auf welche Weise Zahlungsdienstleister personenbezogene Daten verarbeiten müssten, um den Verfügungsrahmen in der Praxis durchzusetzen. Größerer Klarheit bedarf es auch bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten zur Durchsetzung der Obergrenzen für die Gebühren, die die Zahlungsdienstleister erheben dürften.

Was die Abwicklungsinfrastruktur angeht, die von der EZB bereitzustellen und zu verwalten ist, sind EDSA und EDSB der Ansicht, dass der verfügende Teil des Vorschlags eine verbindliche Verpflichtung vorsehen sollte, die die Pseudonymisierung aller Transaktionsdaten gegenüber der EZB und den nationalen Zentralbanken sicherstellen würde.

Der EDSB und der EDSA sind außerdem der Ansicht, dass es den Bestimmungen über den allgemeinen Mechanismus zur Aufdeckung und Verhinderung von Betrug, den die EZB zur Erleichterung der Aufdeckung und Verhinderung von Betrug durch Zahlungsdienstleister einrichten kann, an Vorhersehbarkeit mangelt, wodurch die Rechtssicherheit und die Fähigkeit, die Notwendigkeit der Einrichtung eines solchen Mechanismus zu beurteilen, untergraben werden.. Insbesondere ist unklar, welche Aufgaben von der EZB (als der etwaigen Aufsichtsbehörde

für die von den Zahlungsdienstleistern betriebene Betrugsbekämpfung) auf der einen Seite und welche Aufgaben (und damit verbundene Datenverarbeitung) von den Zahlungsdienstleistern auf der anderen Seite wahrgenommen würden. Die gesetzgebenden Organe werden deshalb ersucht, die Erforderlichkeit eines solchen Mechanismus eingehender aufzuzeigen sowie den Gegenstand und die Anwendung des vorgesehenen Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug klarer und genauer zu regeln, auch in Bezug auf die Art der Unterstützung, die die EZB den Zahlungsdienstleistern gewähren muss. Sollte die Erforderlichkeit nicht aufgezeigt werden, so empfehlen EDSA und EDSB, aus datenschutzrechtlicher Sicht weniger stark eingreifende Maßnahmen zu ergreifen und diese zusammen mit geeigneten Garantien zu implementieren.

Des Weiteren erkennen EDSA und EDSB in dieser gemeinsamen Stellungnahme die dem digitalen Euro drohenden potenziellen Risiken im Hinblick auf die IT- und Cybersicherheit an und empfehlen, in die Präambel des Vorschlags eine ausdrückliche Bezugnahme auf den einschlägigen Rechtsrahmen für Cybersicherheit aufzunehmen.

Was die für den Schutz der Privatsphäre und Datenschutz relevanten Aspekte des digitalen Euro angeht, nehmen EDSA und EDSB positiv zur Kenntnis, dass in Kapitel VIII und den dazugehörigen Anhängen versucht wurde, die Zwecke und Kategorien personenbezogener Daten, die von den an der Ausgabe und Verwendung des digitalen Euro beteiligten Akteuren verarbeitet werden, festzulegen. Die gesetzgebenden Organe sollten jedoch insbesondere genauer klarstellen, welche Rechtsgrundlagen für diese Verarbeitungsvorgänge gelten, wie die Zuständigkeiten verteilt sind und welche Arten personenbezogener Daten von den einzelnen Akteuren verarbeitet werden.

Abschließend bedauern EDSA und EDSB den Umstand, dass in diesem Vorschlag davon abgesehen wurde, einen Ansatz aufzunehmen, der für Online-Zahlungen über geringe Geldbeträge Anonymität vorsieht („selective privacy“). Dabei ist zu bedenken, dass bei Online-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro der Grad des Risikos in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von der eingesetzten Technologie und den in der Konzeptionsphase getroffenen Gestaltungsentscheidungen abhängen wird. Unter Berücksichtigung der zur Risikominderung in Betracht kommenden Maßnahmen empfehlen EDSA und EDSB den gesetzgebenden Organen deshalb dringend, die für die Offline-Modalität geltende Sonderregelung auf die Online-Modalität für Zahlungsvorgänge über geringe Geldbeträge auszuweiten und für die Rückverfolgung von Zahlungsvorgängen für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einen Schwellenwert vorzusehen, unterhalb dessen keine Rückverfolgung stattfindet.

Angesichts dessen, dass die EZB parallel zu den gesetzgebenden Organen am digitalen Euro arbeitet, erinnern EDSA und EDSB an die Verpflichtung, dass, soweit die Voraussetzungen in Artikel 35 DSGVO oder Artikel 39 EU-DSVO erfüllt sind, alle für den digitalen Euro Verantwortlichen und gemeinsam Verantwortlichen eine Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) erstellen müssen. Außerdem sollte im Vorschlag daran erinnert werden, dass bei den operativen gestalterischen und technischen Entscheidungen die Verpflichtung zum Schutz der Privatsphäre und zum Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen zu beachten ist.

Nach Erlass des Rechtsakts über den digitalen Euro werden EDSA und EDSB im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten den Einsatz des digitalen Euro weiter überwachen und bereitstehen, den gesetzgebenden Organen und der EZB Hinweise zu den datenschutzrechtlichen Aspekten des digitalen Euro zu geben, insbesondere in Bezug auf personenbezogene Daten.

# Der Europäische Datenschutzausschuss und der Europäische Datenschutzbeauftragte –

gestützt auf Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG<sup>1</sup>,

gestützt auf das EWR-Abkommen, insbesondere auf Anhang XI und das Protokoll 37, in der durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018 geänderten Fassung<sup>2</sup>,

gestützt auf das Ersuchen der Europäischen Kommission um eine gemeinsame Stellungnahme des Europäischen Datenschutzausschusses und des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 29. Juni 2023 zum Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung des digitalen Euro<sup>3</sup> und zum Vorschlag für eine Verordnung 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<sup>4</sup>.

## HABEN FOLGENDE GEMEINSAME STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

### 1 HINTERGRUND

1. Am 28. Juni 2023 hat die Europäische Kommission ein Gesetzespaket<sup>5</sup> für den digitalen Euro vorgelegt, das einen Vorschlag zur Schaffung des Rechtsrahmens für einen etwaigen digitalen Euro<sup>6</sup> beinhaltet. Der Vorschlag hat zum Ziel, die wesentlichen Aspekte des digitalen Euro, dessen Ausgabe der Europäischen Zentralbank (im Folgenden „EZB“) vorbehalten ist, festzulegen und zu regeln. Das Projekt zum digitalen Euro begann bereits vor Annahme des Legislativpakets zum digitalen Euro. Im Folgenden erinnern EDSA und EDSB an den Ablauf der Hauptereignisse, die zur Annahme des Legislativpakets zum digitalen Euro führten, und die dazu geäußerten Auffassungen des EDSA.
2. Im Oktober 2020 startete die EZB vor dem Hintergrund weltweit steigenden Interesses an digitalen Zentralbankwährungen eine öffentliche Konsultation zu einem etwaigen digitalen Euro, d. h. zu einer neuen Form von digitaler Zentralbankwährung zur Verwendung im

---

<sup>1</sup> ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

<sup>2</sup> Soweit in dieser Stellungnahme auf „Mitgliedstaaten“ Bezug genommen wird, ist dies als Bezugnahme auf „EWR-Mitgliedstaaten“ zu verstehen.

<sup>3</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, COM(2023) 369 final.

<sup>4</sup> 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, COM(2023) 368 final.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3501](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3501)

<sup>6</sup> Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einführung des digitalen Euro, COM(2023) 369 final.

Massenzahlungsverkehr, die den Euro in physischer Form, d. h. das Bargeld, ergänzen soll<sup>7</sup>. Die mit der Einführung des digitalen Euro verfolgten Ziele sind, trotz rückläufiger Bargeldnutzung den Zugang der Unionsbürger zu Zentralbankgeld zu gewährleisten und die finanzielle Inklusion zu fördern, aber auch die Förderung von Innovation und strategischer Autonomie der EU auf dem Gebiet des Zahlungsverkehrs. Im April 2021 veröffentlichte die EZB einen Bericht über das Feedback im Rahmen der öffentlichen Konsultation<sup>8</sup>. Daraus ging hervor, dass 43 % der Bürger wie auch Fachleute, die an der Konsultation teilnahmen, die Diskretion für den wichtigsten Aspekt eines digitalen Euro hielten.

3. Am 18. Juni 2021 sandte der EDSA den Einrichtungen der Union ein Schreiben bezüglich der den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz betreffenden Aspekte eines etwaigen digitalen Euro<sup>9</sup>. In diesem Schreiben hob der EDSA – im Einklang mit den Ergebnissen der von der EZB im Vorjahr durchgeführten Konsultation – hervor, dass der von den Einrichtungen der Union ausgearbeitete digitale Euro dem Grundsatz „Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen“ in vollem Umfang gerecht werden muss. Des Weiteren zeigte der EDSA die Risiken für die Privatsphäre sowie die Grundrechte und Grundfreiheiten auf, die von einem solchen Projekt ausgehen, falls die Belange des Datenschutzes bei der Gestaltung des digitalen Euro nicht ordnungsgemäß bedacht werden sollten. Insbesondere wies der EDSA auf die verschiedenen Risiken hin, die sich ergeben, wenn Transaktionen allgemein über Zahlungsinfrastrukturen hinweg rückverfolgt werden oder eine übermäßige Identifizierung den digitalen Euro benutzender Bürger stattfinden sollte, sowie auf das Sicherheitsrisiko für Zahlungsdaten; für die Risikominderung wurde die Unterstützung durch den EDSA angeboten. In dem Schreiben sprach er sich auch dafür aus, für einen Teil der Transaktionen Anonymität (oder zumindest ein hohes Maß an Pseudonymisierung) vorzusehen. Abschließend führte der EDSA aus, dass der relevante Vergleichsmaßstab für die Gestaltung des digitalen Euro das Bargeld ist und dass es insbesondere darauf abkommt, das richtige Gleichgewicht zwischen Schutz der Privatsphäre und Datenschutz auf der einen Seite und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf der anderen Seite zu finden.
4. Am 14. Juli 2021 leitete die EZB die Untersuchungsphase des Projekts zum digitalen Euro ein. Diese 24 Monate dauernde Phase diente dazu, wichtige Fragen bezüglich der Gestaltung und Bereitstellung einer digitalen Form des Euro abzuklären und die möglichen Marktauswirkungen eines digitalen Euro abzuschätzen. Außerdem sollte ermittelt werden, welche Gestaltungsoptionen es gibt, die den Schutz der Privatsphäre sicherstellen und Risiken für Bürger, Intermediäre und die Gesamtwirtschaft im Euroraum vermeiden. Im Zuge seiner Unterstützung der Einrichtungen der Union in dieser Frage nahm der EDSA am Konsultationsverfahren der Ermittlungsphase teil und veranstaltete mehrere Treffen mit Fachleuten der EZB. Über seine veröffentlichten Standpunkte hinaus veranstaltete der EDSA auch regelmäßig interne Treffen zum Thema, an denen Fachleute der Kommission teilnahmen.

---

<sup>7</sup> EZB, Report on a digital euro, Oktober 2020, abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report\\_on\\_a\\_digital\\_euro~4d7268b458.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf)

<sup>8</sup> EZB, Bericht des Eurosystems über das öffentliche Konsultationsverfahren zu einem digitalen Euro, April 2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210414~ca3013c852.en.html>

<sup>9</sup> EDSA, Letter to the European institutions on the privacy and data protection aspects of a possible digital euro, 18. Juni 2021, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb\\_letter\\_out\\_2021\\_0111-digitaleuro-toecb\\_en\\_1.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/edpb_letter_out_2021_0111-digitaleuro-toecb_en_1.pdf)



Die Kommission hatte somit in der Ausarbeitungsphase dieses Vorschlags regelmäßig Gelegenheit, informellen Rat des EDSA einzuholen.

5. Im April 2022 startete die Kommission eine gezielte öffentliche Konsultation<sup>10</sup>, um zu einer Reihe von Aspekten weitere Informationen einzuholen, unter anderem bezüglich der Bedürfnisse und Erwartungen der Nutzer, der voraussichtlichen Auswirkungen auf wichtige Wirtschaftszweige sowie des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes. Im Juni 2022 beantwortete der EDSA diese Konsultation<sup>11</sup>. In seinem Beitrag erinnerte der EDSA daran, dass er sich dafür ausgesprochen hatte, unterhalb eines gewissen Schwellenwerts für Transaktionen über geringe Geldbeträge ganz von Überprüfungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung abzusehen, und dass eine Zentralisierung der Zahlungsvorgänge bei einer staatlichen oder privaten Stelle vermieden werden sollte; stattdessen sollten die Transaktionsdaten lokal, unter der Kontrolle des Nutzers, verarbeitet und gespeichert werden. Zudem betonte der EDSA, dass jeglicher Zugang der EZB und der nationalen Zentralbanken (im Folgenden „Eurosystem“) zu den Transaktionsdaten, sei es zum Zwecke der Betrugsbekämpfung oder zur Durchsetzung der Steuervorschriften, vermieden werden sollte. Zuletzt wies der EDSA noch darauf hin, dass die Einführung von Verfügungsrahmen oder Gebührenschwellen die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen berühren würden, da es dazu erforderlich wäre, zusätzliche Daten zu sammeln und Kontrollen vorzusehen.
6. Im September 2022 veröffentlichte die EZB den ersten Fortschrittsbericht zu ihrer Untersuchungsphase; darin wurden mehrere Optionen für die Gestaltung des digitalen Euro im Hinblick auf Datenschutz und Schutz der Privatsphäre vorgeschlagen. Die EZB erinnerte auch daran, dass für die datenschutzrechtlichen Aspekte des digitalen Euro der von den gesetzgebenden Organen aufgestellte Rechtsrahmen maßgeblich sein werde<sup>12</sup>. Insbesondere schlug die EZB ein Grundszenario („Baseline“) vor, das darauf basierte, einen digitalen Euro zu entwickeln, der online für alle Transaktionen verfügbar wäre, die von Finanzintermediären, die den digitalen Euro bereitstellen, validiert wären; für diese wären sie von der ersten Ausgabe des digitalen Euro an transparent. Die beiden Optionen „selective privacy“ (mit höherem Schutz der Privatsphäre für Online-Zahlungen über geringe Geldbeträge/mit geringem Risiko) und „offline functionality“ (keine Rückverfolgung von Offline-Zahlungen über geringe Geldbeträge, die in unmittelbarer räumlicher Nähe erfolgen) gingen nach Ansicht der EZB über das Grundszenario hinaus und wären von den gesetzgebenden Organen näher zu untersuchen.
7. Am 10. Oktober 2022 veröffentlichte der EDSA eine Erklärung<sup>13</sup>, in der er daran erinnerte, dass bei einer solchen auf Konten beruhenden Architektur die systematische Rückverfolgung von Transaktion vermieden werden muss. Er warnte, dass die Validierung sämtlicher mit digitalen Euro erfolgenden Zahlungsvorgänge möglicherweise nicht mit den datenschutzrechtlichen

---

<sup>10</sup> [https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-digital-euro\\_en](https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/finance-2022-digital-euro_en)

<sup>11</sup> EDSA, Response to the European Commission's targeted consultation on a digital euro, angenommen am 14. Juni 2022, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-06/edpb\\_responseconsultation\\_20220614\\_digitaleuro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-06/edpb_responseconsultation_20220614_digitaleuro_en.pdf)

<sup>12</sup> EZB, Progress on the investigation phase of a digital euro, 29. September 2022, abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/paym/digital\\_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220929.en.pdf?8eec0678b57e98372a7ae6b59047604b](https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov220929.en.pdf?8eec0678b57e98372a7ae6b59047604b)

<sup>13</sup> EDSA, Statement 04/2022 on the design choices for a digital euro from the privacy and data protection perspective (Erklärung 04/2022 zur potenziellen Gestaltung des digitalen Euro unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes), angenommen am 10. Oktober 2022, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

Begriffen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „Gerichtshof“) in Einklang stünde. Der EDSA erinnerte daran, dass die Einführung eines Schwellenwerts für den Privatsphärenschutz für Transaktionen über geringe Geldbeträge, unterhalb dessen keine Transaktionsrückverfolgung stattfinden sollte, erforderlich ist, um diesem Risiko entgegenzuwirken, und zwar sowohl bei der Online- als auch bei der Offline-Modalität. Überdies forderte der EDSA, das Thema öffentlich und demokratisch zu debattieren.

8. Hinsichtlich des für den digitalen Euro geltenden Rechtsrahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wies der EDSA darauf hin, dass der geltende Rechtsrahmen für elektronische Zahlungen für ein Zahlungsmittel wie den digitalen Euro, mit dem ganz andere politische Ziele verfolgt werden, nicht geeignet erscheint, wenn man bedenkt, welch hohes Vertrauen erforderlich ist, um die in der öffentlichen Konsultation geäußerten Erwartungen zu erfüllen<sup>14</sup>. Der EDSA trat deshalb dafür ein, für den digitalen Euro einen spezifischen Rechtsrahmen zu schaffen, und empfahl, eine Risikobewertung hinsichtlich sowohl des Privatsphärenschutzes als auch der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorzunehmen.
9. EDSA und EDSB wiederholen, dass in der bereits durch sehr starken Wettbewerb geprägten Zahlungsverkehrslandschaft in Europa der Mehrwert eines digitalen Euro vor allem in dem mit ihm gebotenen Schutz der Privatsphäre und Datenschutz läge. EDSA und EDSB sind der Meinung, dass der mit dem digitalen Euro gebotene Schutz der Privatsphäre und Datenschutz sogar Voraussetzung dafür ist, das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine digitale Form von Zentralbankgeld zu gewinnen, und somit auch ein entscheidender Faktor für dessen Annahme durch die Unionsbürger<sup>15</sup>. Dieses Vertrauen sollte nicht durch eine unangemessene Gestaltung des digitalen Euro oder des Rechtsrahmens untergraben werden. Genau dies zu vermeiden, wird mit dieser gemeinsamen Stellungnahme bezweckt.

## 2 GEGENSTAND DER STELLUNGNAHME

10. Am 29. Juni 2023 ersuchte die Kommission EDSA und EDSB um eine gemeinsame Stellungnahme (im Folgenden „Stellungnahme“) gemäß Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 (im Folgenden „EU-DSVO“) zu den beiden im „Paket zur einheitlichen Währung“ vorgeschlagenen Verordnungen. Dieses Legislativpaket umfasst:

---

<sup>14</sup> Siehe oben Randnummer 2 und Fußnote 8.

<sup>15</sup> Insoweit merken EDSA und EDSB an, dass laut einer von der Bundesbank in Deutschland durchgeführten Umfrage die Hauptfaktoren, die die Befragten gegen einen digitalen Euro anführten, das Fehlen eines Mehrwerts (für 77 % der Befragten), die Angst, dies sei ein erster Schritt zur Abschaffung des Bargelds (61 %), und die Möglichkeit einer allgemeinen Überwachung des Einkaufsverhaltens (54 %) sind (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Oktober 2021, abrufbar unter: [https://www.bundesbank.de/resource/blob/879312/8070\\_18037068359550e1d89a5dc366fe/mL/2021-10-digitaler-euro-private-haushalte-data.pdf](https://www.bundesbank.de/resource/blob/879312/8070_18037068359550e1d89a5dc366fe/mL/2021-10-digitaler-euro-private-haushalte-data.pdf)). Auch nach der jüngsten SPACE-Studie der EZB halten es 60 % der Bürger in der Eurozone für wichtig, die Möglichkeit der Barzahlung zu haben. Für sie liegen die Vorzüge der Barzahlung insbesondere in der Anonymität und dem Schutz der Privatsphäre (EZB, Study on the payment attitudes of consumers in the euro area, 20. Dezember 2022, abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb\\_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html)).



- einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung des digitalen Euro<sup>16</sup> (im Folgenden „Vorschlag“);
  - einen Vorschlag für eine Verordnung 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<sup>17</sup>.
11. Diese beiden Vorschläge, die sich wechselseitig unterstützen, zielen darauf ab, den digitalen Euro einzuführen sowie sicherzustellen, dass Europäer, wenn sie mit Zentralbankgeld zahlen wollen, die Wahl haben zwischen Bargeld und digitaler Zahlung. Die im Zusammenhang mit dieser Stellungnahme gegebenen Empfehlungen beschränken sich auf den Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung des digitalen Euro.
  12. Der Vorschlag setzt den rechtlichen Rahmen für die Einführung und Ausgabe des digitalen Euro durch die EZB und stützt sich insoweit vorwiegend auf den Ansatz in dem im April 2023 von der EZB herausgegebenen Dritten Fortschrittsbericht<sup>18</sup>.
  13. Insbesondere wird in dem Vorschlag, unbeschadet der sich aus den Verträgen<sup>19</sup> ergebenden unabhängigen Stellung und Befugnissen der EZB, der Rahmen für die vorschlagsgemäße Ausgabe des digitalen Euro durch die EZB gesetzt. Der Vorschlag sieht vor, dass der digitale Euro den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels hat, und enthält die Vorschriften für dessen Bereitstellung durch Zahlungsdienstleister. Außerdem sind im Vorschlag die Rollen und Verpflichtungen der nationalen Zentralbanken und der EZB in Bezug auf die Ausgabe und Finanzaufsicht sowie die Grundzüge der technischen Merkmale des digitalen Euro festgelegt. Nach Annahme dieses Vorschlags müsste die EZB weitere technische Standards für die Umsetzung des digitalen Euro entwickeln.
  14. Im Vorschlag werden zwei Modalitäten des digitalen Euro vorgeschlagen: eine Online- und eine Offline-Modalität. Welche dieser Modalitäten Nutzer des digitalen Euro wählen, hat wichtige Datenschutzimplikationen, da im Vorschlag im Hinblick auf die Verpflichtungen zwischen diesen Modalitäten unterschieden wird, zum Beispiel in Bezug auf die Transaktionsabwicklung und die Anwendbarkeit der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung<sup>20</sup>.
  15. Der Vorschlag hat wichtige Folgen für die Grundrechte natürlicher Personen in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten. Für die Aufsicht über die

---

<sup>16</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des digitalen Euro, COM(2023) 369 final.

<sup>17</sup> 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, COM(2023) 368 final.

<sup>18</sup> EZB, Progress on the investigation phase of a digital euro – third report, 24. April 2023, abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/paym/digital\\_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov230424\\_progress.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/investigation/governance/shared/files/ecb.degov230424_progress.en.pdf).

<sup>19</sup> Artikel 133 AEUV

<sup>20</sup> Siehe Abschnitt 11 dieser Stellungnahme.

Verarbeitung personenbezogener Daten werden gemäß dem Vorschlag die in der DSGVO und EU-DSVO vorgesehenen Aufsichtsbehörden zuständig sein<sup>21</sup>.

16. Der Gegenstand dieser Stellungnahme beschränkt sich auf die Aspekte des Vorschlags, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen; diese sind eine der Hauptsäulen des Vorschlags. Der Vorschlag gibt, wie in der Stellungnahme näher ausgeführt wird, in vielerlei Hinsicht Anlass zu Bedenken in Bezug auf den Grundrechtsschutz für die Privatsphäre und personenbezogene Daten; deshalb wird nicht angestrebt, in dieser Stellungnahme sämtliche Bedenken erschöpfend aufzuführen oder stets alternative Bestimmungen oder Formulierungen vorzuschlagen. Vielmehr sollen in dieser Stellungnahme die Hauptfragen angeschnitten werden, die die den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz betreffenden Aspekte des Vorschlags aufwerfen.

### 3 ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

17. EDSA und EDSB begrüßen die Absicht, den digitalen Euro so zu gestalten, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Zahlungsdienstleister, durch das Eurosystem und durch die Anbieter von Unterstützungsdiensten auf das für das reibungslose Funktionieren des digitalen Euro erforderliche Maß beschränkt wird<sup>22</sup>. Dies wird daraus deutlich, wie im Vorschlag versucht wird, zu regeln, welche personenbezogenen Daten von den einzelnen vorgenannten Akteuren zu verarbeiten sind, indem die Kategorien personenbezogener Daten festgelegt werden, die unter die einzelnen in den Anhängen zum Vorschlag aufgeführten Verarbeitungstätigkeiten fallen würden. Im Vorschlag wird auch hervorgehoben, dass der Grundsatz des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen angemessen umzusetzen ist, nämlich durch modernste Sicherheits- und Datenschutzmaßnahmen<sup>23</sup> und spezifische Schutzmaßnahmen in Fällen, die wegen ihrer Risiken besondere Aufmerksamkeit verdienen<sup>24</sup>.
18. EDSA und EDSB begrüßen auch, dass in Erwägungsgrund 12 des Vorschlags auf den Datenschutzrahmen der Union sowie auf Erwägungsgrund 70 verwiesen wird, wo unter Bezugnahme auf die vorgenannte Erklärung des EDSA aus dem Jahr 2022 zu den Gestaltungsmöglichkeiten für einen digitalen Euro hervorgehoben wird, dass ein hohes Maß an Schutz der Privatsphäre und Datenschutz von entscheidender Bedeutung ist, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in den digitalen Euro zu gewährleisten<sup>25</sup>.
19. Im Hinblick darauf, dass nach Ansicht sowohl der Laien als auch der Fachleute der Schutz der Privatsphäre die wichtigste Eigenschaft eines digitalen Euro ist<sup>26</sup>, erinnern EDSA und EDSB

---

<sup>21</sup> Erwägungsgrund 12 des Vorschlags.

<sup>22</sup> Erwägungsgründe 71 und 72 des Vorschlags.

<sup>23</sup> Zum Beispiel ist in Artikel 35 Absatz 4 die klare Trennung der personenbezogenen Daten vorgesehen, um sicherzustellen, dass die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken die einzelnen Nutzer des digitalen Euro nicht direkt identifizieren können.

<sup>24</sup> Vgl. den letzten Satz von Artikel 35 Absatz 8 des Vorschlags.

<sup>25</sup> EDSA, Statement 04/2022 on the design choices for a digital euro from the privacy and data protection perspective [Erklärung 04/2022 zur potenziellen Gestaltung des digitalen Euro unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes], angenommen am 10. Oktober 2022, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

<sup>26</sup> Seite 7 der Folgenabschätzung zum Vorschlag, SWD(2023) 233 final.

daran, dass Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen von Anfang an in die Gestaltung des digitalen Euro – einschließlich der ggf. von der EZB gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags zu treffenden technischen Entscheidungen – eingebettet sein sollte; dies gilt auch für die nach Annahme des Vorschlags gemäß Artikel 5 Absatz 1 erlassenen ergänzenden delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der Kommission. Insoweit betonen EDSA und EDSB, dass es bei der Gestaltung des digitalen Euro wichtig ist, Technologien für einen besseren Schutz der Privatsphäre zu implementieren.

20. EDSA und EDSB erinnern auch daran, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs bei Einschränkungen der Rechte auf den Schutz personenbezogener Daten und die Achtung des Privatlebens im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten<sup>27</sup> stets zu prüfen ist, dass sie sich auf das absolut Notwendige beschränken. Dabei ist zu prüfen, ob das gewünschte Ergebnis auch mit einem weniger starken Eingriff in das betreffende Grundrecht erzielbar wäre. Des Weiteren muss der Gesetzgeber beim Erlass von Maßnahmen, die in das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten eingreifen, prüfen, ob die Bedeutung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung, die mit der Verarbeitung verfolgt wird, im Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht<sup>28</sup>.
21. Vor diesem Hintergrund sind EDSA und EDSB der Ansicht, dass die Aufgaben in Bezug auf die Nutzerverwaltung (d. h. Verwaltung von Konten für den digitalen Euro/Brieftaschen, Bereitstellung und Verwaltung von Zahlungsinstrumenten), die Transaktionsverwaltung (d. h. Transaktionsauslösung, Authentifizierung und Validierung) und die Liquiditätsverwaltung (Aufladung und Auszahlung) grundsätzlich möglichst „dezentral“ sein sollten. EDSA und EDSB begrüßen deshalb, dass die im Vorschlag vorgesehene Bereitstellung des digitalen Euro durch regulierte Finanzintermediäre dezentral und – nicht direkt durch das Eurosystem – erfolgen würde. Der dezentrale Ansatz könnte nämlich die Ausübung der Rechte betroffener Personen gegenüber dem Finanzintermediär als dem Verantwortlichen erleichtern. Diesbezüglich enthält Abschnitt 8 dieser gemeinsamen Stellungnahme mehrere Empfehlungen und Aufforderungen zur Klarstellung der Rollen und Aufgaben, die Finanzintermediären zugewiesen werden könnten, ohne dass die Funktionsweise des digitalen Euro und der EZB beeinträchtigt würde.
22. Des Weiteren erkennen EDSA und EDSB zwar an, dass die Einführung eines Verfügungsrahmens für die einzelnen Nutzer des digitalen Euro erforderlich ist, sie weisen jedoch darauf hin, dass dies automatisch den Verlust der vollen Anonymität und ein gewisses Maß an Verarbeitung personenbezogener Daten mit sich bringt<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Urteil vom 16. Dezember 2008, Tietosuojaalvautuutettu / Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy, C-73/07, EU:C:2008:727, Rn. 56; Urteil vom 9. November 2010, verbundene Rechtssachen Volker und Markus Schecke, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 77 und 86. Siehe auch die Leitlinien des EDSB für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten einschränken (19. Dezember 2019), abrufbar unter: [https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-12-19\\_edps\\_proportionality\\_guidelines2\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-12-19_edps_proportionality_guidelines2_en.pdf).

<sup>28</sup> Urteil vom 1. August 2022 in der Rechtssache C-184/20, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, EU:C:2022:601, Rn. 98.

<sup>29</sup> Vgl. insoweit Abschnitt 7 dieser Stellungnahme.

23. Wie der EDSA bereits hervorgehoben hat<sup>30</sup>, ist ein hoher Standard des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes von entscheidender Bedeutung für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den künftigen digitalen Euro und damit letztlich auch für dessen Erfolg. Insoweit scheint die vom Transaktionsbetrag unabhängige Erfassung sämtlicher Online-Transaktionen in digitalen Euro weder mit dem Anliegen des Vorschlags, den Datenschutz als eine der wichtigen politischen Maßnahmen der Union zu unterstützen, noch mit dem hohen Stellenwert in Einklang zu stehen, der dem Schutz der Privatsphäre im Zusammenhang mit dem digitalen Euro laut der o. a. Studie, die 2021 von der EZB durchgeführt wurde, von den Bürgerinnen und Bürger beigemessen wird<sup>31</sup>. EDSA und EDSB halten es deshalb für erforderlich, ein hohes Maß an Privatsphärenschutz sicherzustellen, und zwar nicht nur für Offline-Zahlungen in digitalen Euro, so wie es zurzeit im Vorschlag vorgesehen ist<sup>32</sup>, sondern auch für Online-Zahlungsvorgänge in digitalen Euro, die einen gewissen geringen Betrag nicht übersteigen. EDSA und EDSB empfehlen, dieses Ziel durch Einführung eines für den Privatsphärenschutz geltenden Schwellenwerts für digitale Online-Zahlungsvorgänge über geringe Geldbeträge zu erreichen; vgl. dazu die näheren Ausführungen unten in Abschnitt 11.
24. EDSA und EDSB erkennen auch an, dass man sich – wie aus der Präambel des Vorschlags hervorgeht – bemüht hat, sicherzustellen, dass der Vorschlag die Anwendung der bestehenden Unionsrechtsvorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten, auch hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse der für die Überwachung der Einhaltung der Datenschutzvorschriften zuständigen Aufsichtsbehörden, unberührt lässt<sup>33</sup>. Ein wichtiger Aspekt betrifft die Rechtsgrundlage für die im Zusammenhang mit dem Vorschlag erfolgende Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Verantwortlichen sowie die angemessene Rollenzuweisung und Zuständigkeitsverteilung unter den Zahlungsdienstleistern, dem Eurosystem und den Anbietern von Unterstützungsdiensten. Hierauf wird in Abschnitt 10 dieser gemeinsamen Stellungnahme eingegangen.
25. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass Artikel 282 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) bestimmt, dass die EZB in der Ausübung ihrer Befugnisse unabhängig ist und dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union – also auch die Kommission und die gesetzgebenden Organe – diese Unabhängigkeit achten müssen. Des Weiteren bestimmt Artikel 130 AEUV, dass bei der Wahrnehmung der ihr durch die Verträge und die Satzung der EZB übertragenen Befugnisse,

---

<sup>30</sup> EDSA, Statement 04/2022 on the design choices for a digital euro from the privacy and data protection perspective [Erklärung 04/2022 zur potenziellen Gestaltung des digitalen Euro unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes], angenommen am 10. Oktober 2022, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

<sup>31</sup> EZB, Bericht des Eurosystems über das öffentliche Konsultationsverfahren zu einem digitalen Euro, April 2021, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210414~ca3013c852.en.html>

<sup>32</sup> Artikel 37 des Vorschlags.

<sup>33</sup> Erwägungsgrund 12 des Vorschlags. „Jegliche Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der vorliegenden Verordnung muss mit der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2017/1725 im Einklang stehen, soweit sie in deren jeweiligen Anwendungsbereich fällt. Daher sind die Aufsichtsbehörden gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/1725 für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Verordnung zuständig“. Des Weiteren heißt es in Erwägungsgrund 70, dass „[d]ie Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Einhaltung und im Rahmen dieser Verordnung ... im Einklang mit der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/1725 sowie gegebenenfalls der Richtlinie 2002/58/EG erfolgen [würde]“.

Aufgaben und Pflichten die Europäische Zentralbank keinerlei Weisungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einholen oder entgegennehmen darf. Gemäß Artikel 132 AEUV ist die EZB befugt, Verordnungen und Beschlüsse zu erlassen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind<sup>34</sup>, und zwar auch hinsichtlich der Art und Weise, wie sie im Zusammenhang mit ihrem Betrieb personenbezogene Daten verarbeitet und der dafür geltenden Regeln; davon macht die EZB oftmals Gebrauch<sup>35</sup>. EDSA und EDSB respektieren die Entscheidungsautonomie der EZB, betonen jedoch auch, dass der Vorschlag – vorbehaltlich der gesetzgeberischen Beratungen und Annahme – klare Regeln für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Ausgabe und Verwendung des digitalen Euro sowie klare Schutzmaßnahmen vorsehen muss, damit das höchstmögliche Schutzniveau für die Grundrechte und Grundfreiheiten gewährleistet ist.

26. Diesbezüglich verstehen EDSA und EDSB, dass der Unionsgesetzgeber gemäß Artikel 133 AEUV, welches die in den Verträgen vorgesehene Rechtsgrundlage für den Vorschlag ist, den Auftrag hat, „die Maßnahmen [zu erlassen], die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind“. Dessen ungeachtet erfordern die institutionellen und rechtlichen Einschränkungen der Rechtsgrundlage in Artikel 133 AEUV, die sich aus den im AEUV verankerten Bestimmungen ergeben, dass der EZB ein gewisses Ermessen hinsichtlich der detaillierten Maßnahmen, Vorschriften und Standards zu belassen ist, die die EZB zur Durchführung von den gesetzgebenden Organen verabschiedeter Maßnahmen wie den in Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags genannten erlässt<sup>36</sup>. EDSA und EDSB verstehen auch, dass dies der Grund dafür ist, dass der EZB im Vorschlag grundsätzlich nur selten die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben vorgeschrieben wird, sondern dass ihr (wie aus der Verwendung des Wortes „kann“ ersichtlich) oftmals Ermessen dahingehend eingeräumt ist, ob sie die Aufgaben wahrnimmt oder nicht<sup>37</sup>. Doch auch in den Fällen, in denen die Entscheidung über technische

---

<sup>34</sup> Dies spiegelt sich auch in Artikel 282 Absatz 4 AEUV wider: „Die Europäische Zentralbank erlässt die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Maßnahmen nach den Artikeln 127 bis 133 und Artikel 138 und nach Maßgabe der Satzung des EZB und der EZB.“

<sup>35</sup> Vgl. beispielsweise: Beschluss (EU) 2020/655 der Europäischen Zentralbank vom 5. Mai 2020 zum Erlass von Durchführungsbestimmungen für den Datenschutz bei der Europäischen Zentralbank und zur Aufhebung des Beschlusses EZB/2007/1 (EZB/2020/28) ABl. L 152, 15.5.2020, S. 13-20; Beschluss (EU) 2021/1486 der Europäischen Zentralbank vom 7. September 2021 zum Erlass interner Vorschriften zur Beschränkung von Rechten betroffener Personen in Angelegenheiten, welche die Aufgaben der Europäischen Zentralbank im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute betreffen (EZB/2021/42), ABl. L 328 vom 16. September 2021, S. 15-22; sowie Erwägungsgrund 10 des Beschlusses (EU) 2022/1982 der Europäischen Zentralbank vom 10. Oktober 2022 zur Nutzung von Diensten des Europäischen Systems der Zentralbanken durch zuständige Behörden und kooperierende Behörden sowie zur Änderung des Beschlusses EZB/2013/1 (EZB/2022/34), ABl. L 272 vom 20.10.2022, S. 29-35.

<sup>36</sup> In Artikel 5 Absatz 2 heißt es: „Im Rahmen dieser Verordnung unterliegt der digitale Euro auch den detaillierten Maßnahmen, Vorschriften und Standards, die von der Europäischen Zentralbank im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten erlassen werden können. Wenn solche detaillierten Maßnahmen, Vorschriften und Standards Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten des Einzelnen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, konsultiert die Europäische Zentralbank den Europäischen Datenschutzbeauftragten.“

<sup>37</sup> Vgl. das Beispiel in Erwägungsgrund 25: „Die Europäische Zentralbank **kann** Zahlungsdienstleister bei der Durchsetzung etwaiger Verfügungsrahmen unterstützen, indem sie unter anderem allein oder gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken einen zentralen Zugangspunkt für die Kennungen der Nutzer des digitalen Euro und die entsprechenden Verfügungsrahmen für den digitalen Euro einrichtet.“ Vgl. auch Erwägungsgrund 68: „Zu diesem Zweck **kann** die Europäische Zentralbank einen allgemeinen Mechanismus zur Aufdeckung und

Aspekte der EZB überlassen ist, unterliegt diese Entscheidung dem Vorbehalt der Einhaltung des Datenschutzrechts der Union, welches auch die Anforderungen an die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit umfasst.

27. Abschließend erkennen EDSA und EDSB an, dass im Vorschlag nicht nur das Erfordernis hervorgehoben wird, die Einhaltung der DSGVO und der EU-DSVO sicherzustellen, sondern dass, was die Verarbeitung personenbezogener Daten angeht, auch spezifische Einschränkungen für die Verantwortlichen sowie Schutzmaßnahmen für die betroffenen Personen vorgesehen sind. Ein Beispiel dafür ist Artikel 37 Absatz 2 des Vorschlags, der den Zahlungsdienstleistern und dem Eurosystem untersagt, die Transaktionsdaten von Offline-Zahlungen in digitalen Euro aufzubewahren. EDSA und EDSB begrüßen auch die Anforderung, dass gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Vorschlags die EZB den EDSB konsultieren muss, wenn der Erlass detaillierter Maßnahmen, Vorschriften und Standards Auswirkungen auf den Datenschutz haben kann.

## 4 KAPITEL I – GEGENSTAND UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

28. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass Artikel 2 des Vorschlags die für das Verständnis des Vorschlags im Ganzen erforderlichen Begriffsbestimmungen enthält. Allerdings sind EDSA und EDSB der Ansicht, dass einige Begriffsbestimmungen fehlen oder zur Gewährleistung der Rechtssicherheit weiterer Klarstellungen bedürfen.
29. Erstens sind die durch die Zahlungsvorgänge erzeugten Daten ein Kernstück des Vorschlags. Allerdings gibt es im Vorschlag weder eine Begriffsbestimmung für „Transaktionsdaten“ noch ist darin festgelegt, ob für die Offline- oder die Online-Zahlungsmodalität hinsichtlich der Art der Transaktionsdaten, die entweder durch die Transaktion erzeugt werden oder für die erfolgreiche Transaktionsausführung erforderlich sind, unterschieden wird. EDSA und EDSB empfehlen auch, genau festzulegen, welche Art Daten unter die Kategorie „Transaktionsdaten“ fallen würden. Diesbezüglich weisen EDSA und EDSB zudem darauf hin, dass in den Anhängen III, IV und V des Vorschlags die Kategorien personenbezogener Daten, die voraussichtlich von verschiedenen Akteuren verarbeitet werden, weit gefasst sind. Diese Kategorien personenbezogener Daten sollten genauer definiert sein; vgl. dazu die näheren Ausführungen in Abschnitt 9 dieser gemeinsamen Stellungnahme.
30. Des Weiteren merken EDSA und EDSB an, dass im Vorschlag mehrfach der Begriff „lokale Speichergeräte“ verwendet wird. So wird der Begriff „lokale Speichergeräte“ in den Artikeln 2 Absatz 15, 34 Absatz 1 Buchstabe c, 35 Absatz 1 Buchstabe c und 37 Absatz 4 Buchstabe b verwendet; dieser Begriff ist nicht in Artikel 2 des Vorschlags definiert. In Erwägungsgrund 34 des Vorschlags steht, dass „[d]ie Zahlungsdienstleister ... die lokalen Speichergeräte ihrer Kunden für Offline-Zahlungsvorgänge in digitalen Euro erfassen bzw. löschen [sollten]“. Im selben Erwägungsgrund steht auch, dass die Zahlungsdienstleister die Kennung des lokalen Speichergeräts für die Offline-Nutzung des digitalen Euro vorübergehend speichern. In Erwägungsgrund 35 heißt es, dass die Zahlungsdienstleister die lokalen Speichergeräte ihrer

---

Verhütung von Betrug einrichten, um die Betrugsverhütungsmaßnahmen der Zahlungsdienstleister bei Online-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro zu unterstützen.“ (Hervorhebungen hinzugefügt)



Kunden für Offline-Zahlungsvorgänge in digitalen Euro erfassen bzw. löschen sollten. In Erwägungsgrund 75 heißt es dann im Zusammenhang mit Offline-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro, dass die Zahlungsdienstleister „nur personenbezogene Daten im Zusammenhang mit der Einzahlung oder Abhebung digitaler Euro [verarbeiten], um sie von einem Zahlungskonto auf ein lokales Speichergerät bzw. von einem lokalen Speichergerät auf ein Zahlungskonto zu laden. *Dazu gehört auch die Kennung des lokalen Speichergeräts, das der Zahlungsdienstleister einem Nutzer des digitalen Euro mit Beständen an digitalen Offline-Euro zuweist.*“ Im Vorschlag scheint also der Begriff „lokale Speichergeräte“ für „mobile Geräte“ verwendet zu werden. In Artikel 2 Absatz 31 sind „mobile Geräte“ jedoch ausdrücklich definiert als „ein Gerät, das es den Nutzern des digitalen Euro ermöglicht, Online- oder Offline-Zahlungsvorgänge in digitalen Euro zu autorisieren, einschließlich insbesondere Smartphones, Tablets, Smartwatches und direkt am Körper tragbare Geräte („wearables“) aller Art“. Des Weiteren merken EDSA und EDSB an, dass im Vorschlag bei der Bestimmung des Begriffs „Zahlungskonto für den digitalen Euro“ in Artikel 2 Nummer 5 der Begriff „Gerät für den digitalen Offline-Euro“ verwendet wird. Vor diesem Hintergrund empfehlen EDSA und EDSB, klarzustellen, ob „lokale Speichergeräte“ andere Geräte wären als „mobile Geräte“ im Sinne der Definition in Artikel 2 Nummer 31 des Vorschlags; falls ja, sollte in Artikel 2 des Vorschlags eine gesonderte Bestimmung dieses Begriffs aufgenommen werden. Die betreffenden Klarstellungen sollten entsprechend für den Begriff „Gerät für den digitalen Offline-Euro“ in Artikel 2 Nummer 5 des Vorschlags gelten.

31. Darüber hinaus empfehlen EDSA und EDSB, die Definition des Begriffs „Nutzerkennung“ in Artikel 2 Nummer 27 des Vorschlags klarzustellen. In Artikel 2 Nummer 27 des Vorschlags ist „Nutzerkennung“ definiert als „eine von einem Zahlungsdienstleister, der den digitalen Euro bereitstellt, erstellte individuelle Kennung zur eindeutigen Identifizierung des Nutzers des digitalen Euro für Zwecke des digitalen Online-Euro, die aber von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken nicht einer identifizierbaren natürlichen oder juristischen Person zugeordnet werden kann“. Dazu merken EDSA und EDSB an, dass laut Anhang III die Nutzerkennung den „Namen des Inhabers des lokalen Speichergeräts“ einschließt. Ein weiteres Beispiel ist das Zusammenspiel der Begriffe „Nutzerkennung“ in Artikel 2 Nummer 27 des Vorschlags und „Nutzer-Alias“ in Artikel 2 Nummer 28 des Vorschlags, die beide auf eine Methode der Pseudonymisierung im Sinne von Artikel 4 Nummer 5 DSGVO hindeuten scheinen, obwohl dies nur aus Artikel 2 Nummer 28 des Vorschlags ausdrücklich hervorgeht.
32. Abschließend weisen EDSA und EDSB darauf hin, dass in [der englischen Fassung] von Artikel 22 Absatz 3 des Vorschlags der Begriff „unique digital euro payment account number“ [eindeutige Nummer des Zahlungskontos für den digitalen Euro] verwendet wird, der jedoch nicht in Artikel 2 definiert ist. Im Interesse der Rechtssicherheit empfehlen EDSA und EDSB deshalb, in Artikel 2 eine Definition des Begriffs „eindeutige Nummer des Zahlungskontos für den digitalen Euro“ aufzunehmen. Die Aufnahme einer solchen Begriffsbestimmung würde auch dazu beitragen, den Unterschied zwischen den anderen Arten der im Vorschlag vorkommenden Kennungen, insbesondere zwischen den Begriffen „Nutzerkennung“ in Artikel 2 Nummer 27 des Vorschlags und „Nutzer-Alias“ in Artikel 2 Nummer 28 des Vorschlags, zu verdeutlichen.

## 5 KAPITEL III – GESETZLICHES ZAHLUNGSMITTEL

33. EDSA und EDSB begrüßen das politische Ziel, dem digitalen Euro den Status als gesetzliches Zahlungsmittel zuzuerkennen, so wie es für Euro-Münzen und -Banknoten der Fall ist. Der digitale Euro muss physisches Bargeld als allgemeines Zahlungsmittel, das Privatsphäre und individuelle Freiheiten unberührt lässt, ergänzen und darf es nicht ersetzen. Insoweit begrüßen es EDSA und EDSB, dass die Bürgerinnen und Bürger gemäß Artikel 12 Absatz 2 des Vorschlags stets die Wahl haben werden, in digitalen Euro oder in bar zu bezahlen.

## 6 KAPITEL IV – BEREITSTELLUNG

34. Der Vorschlag regelt die Bereitstellung des digitalen Euro mittels des bestehenden unionsrechtlichen Rahmens für das Erbringen von Zahlungsdiensten, der in der Richtlinie (EU) 2015/2366 („zweite Zahlungsdiensterichtlinie“)<sup>38</sup> niedergelegt ist. Gemäß Artikel 13 des Vorschlags können Zahlungsdienstleister Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro an eine Reihe von Kategorien natürlicher und juristischer Personen erbringen.
35. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass der digitale Euro gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstaben b und c des Vorschlags auch natürlichen oder juristischen Personen ohne Aufenthalt oder Niederlassung in einem Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, bereitgestellt werden kann. Nach dem vorliegenden Vorschlag ist jedoch nicht klar, in welchen Fällen, auf welche Weise und aus welchen Gründen Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro für diese Kategorien betroffener Personen eingeschränkt werden können, wie dies die Verarbeitung personenbezogener Daten berührt und ob, wenn die Dienste eingeschränkt werden, die personenbezogenen Daten gelöscht werden. Genauso wenig ist klar, ob dies im Rahmen dieses Vorschlags geregelt werden sollte oder im Vorschlag für eine Verordnung über die Erbringung von Diensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro durch Zahlungsdienstleister mit Sitz in Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, die Verarbeitung, die im Rahmen der Bereitstellung des digitalen Euro an natürliche oder juristische Personen ohne Aufenthalt oder Niederlassung in einem Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, klarzustellen, und zwar entweder in diesem Vorschlag oder im Vorschlag für eine Verordnung über die Erbringung von Diensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro durch Zahlungsdienstleister mit Sitz in Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist.
36. Die Verknüpfung eines Zahlungskontos für den digitalen Euro mit Zahlungskonten für die amtliche Währung für die Zwecke der Aufladung und Auszahlung des Kontos für den digitalen Euro sowie für die Aufstockung von Zahlungen, die den für den digitalen Euro geltenden Verfügungsrahmen übersteigen, bedarf gemäß Artikel 13 Absatz 4 des Vorschlags der vorherigen Autorisierung durch den Nutzer des digitalen Euro. Diese Verknüpfung wäre mit der Verarbeitung personenbezogener Daten verbunden, da Informationen zwischen mehreren

---

<sup>38</sup> Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (ABl. L 337 vom 23. Dezember 2015, S. 35-127).

Zahlungskonten ausgetauscht werden müssten, die nicht notwendigerweise beim selben Zahlungsdienstleister bestünden. Unter Datenschutzgesichtspunkten sind EDSA und EDSB der Ansicht, dass die vorherige Autorisierung nicht als Einwilligung im Sinne der DSGVO zu verstehen sein sollte, sondern als Schutzvorkehrung vertraglicher Art. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, „prior approval“ / „vorherige Autorisierung“ durch „permission“ („Erlaubnis“) zu ersetzen. Dies stünde im Einklang mit dem Vorschlag für eine Verordnung über Zahlungsdienste (im Folgenden „PSR“)<sup>39</sup> und dem Vorschlag für eine Verordnung über einen Rechtsrahmen für den Zugang zu Finanzdaten (im Folgenden „FIDA“)<sup>40</sup>. Diesbezüglich hat der EDSB bereits in seinen früheren Stellungnahmen spezifische Empfehlungen gegeben<sup>41</sup>. Diese Empfehlungen – nämlich, dass es notwendig ist, die „Erlaubnis“ zu unterscheiden von der in der DSGVO vorgesehenen Einwilligung als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten – gelten auch für diesen Vorschlag.

37. Abschließend möchten EDSA und EDSB darauf hinweisen, dass die in Artikel 14 Absatz 5 des Vorschlags erwähnten Leitlinien der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (im Folgenden „AMLA“) und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (im Folgenden „EBA“) so ausgelegt werden sollten, dass die Zahlungsdienstleister nicht den Status potenzieller Nutzer des digitalen Euro (z. B. als Asylsuchende oder als Person, die internationalen Schutz genießt, oder als Person ohne festen Wohnsitz oder Drittstaatsangehöriger ohne Aufenthaltstitel) erfassen sollten.

## 7 KAPITEL V – NUTZUNG DES DIGITALEN EURO ALS WERTAUFBEWAHRUNGSMITTEL UND ALS ZAHLUNGSMITTEL

38. Artikel 15 Absatz 1 des Vorschlags bestimmt, dass die Nutzung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel grundsätzlich beschränkt werden kann. In Artikel 16 Absatz 1 des Vorschlags ist vorgesehen, dass die EZB Instrumente zur Beschränkung der Nutzung des digitalen Euro als Wertaufbewahrungsmittel entwickelt und über die Parameter und den Einsatz dieser Instrumente entscheidet. Gemäß Artikel 35 Absatz 8 des Vorschlags kann die Europäische Zentralbank allein oder gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken einen zentralen Zugangspunkt für die Kennungen der Nutzer des digitalen Euro und die entsprechenden Verfügungsrahmen einrichten, um die Zahlungsdienstleister bei der Durchsetzung der Verfügungsrahmen gemäß Artikel 16 Absatz 1 und der Gewährleistung des Wechsels von Zahlungskonten für den digitalen Euro in Dringlichkeitsfällen auf Antrag des Nutzers gemäß Artikel 31 Absatz 2 zu unterstützen. Darüber hinaus bestimmt Artikel 35

---

<sup>39</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Zahlungsdienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, COM(2023) 367 final.

<sup>40</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den Zugang zu Finanzdaten und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 1095/2010 und (EU) 2022/2554 (COM(2023) 360 final).

<sup>41</sup> EDSB, Stellungnahme 38/2023 zu dem Vorschlag für eine Verordnung über einen Rahmen für den Zugang zu Finanzdaten, angenommen am 22. August 2023, abrufbar unter: [https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730\\_d2425\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730_d2425_opinion_en.pdf); EDSB, Stellungnahme 39/2023 zu dem Vorschlag für eine Zahlungsdiensteverordnung im Binnenmarkt und dem Vorschlag für eine Richtlinie über Zahlungsdienste und E-Geld-Dienste im Binnenmarkt, angenommen am 22. August 2023, abrufbar unter: [https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0729\\_d2434\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0729_d2434_opinion_en.pdf)

Absatz 8, dass modernste Sicherheits- und Datenschutzmaßnahmen zu treffen sind, um sicherzustellen, dass andere Stellen als die Zahlungsdienstleister, deren Kunde oder potenzieller Kunde der Nutzer des digitalen Euro ist, aus den über den zentralen Zugangspunkt abgerufenen Informationen nicht auf die Identität einzelner Nutzer des digitalen Euro schließen können. Zudem ist laut Erwägungsgrund 77 des Vorschlags ein zentraler Zugangspunkt für die Nutzererkennung und den entsprechenden Verfügungsrahmen erforderlich, um das wirksame Funktionieren des digitalen Euro im gesamten Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten, da Nutzer des digitalen Euro Zahlungskonten für den digitalen Euro in verschiedenen Mitgliedstaaten haben können. Bei der Einrichtung des zentralen Zugangspunkts sollte das Eurosystem sicherstellen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt und der Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen vorgesehen wird.

39. EDSA und EDSB erkennen an, dass ein gewisses Maß an Verarbeitung personenbezogener Daten unvermeidlich ist, um die Einhaltung des Verfügungsrahmens sicherzustellen, wenn es sich um einen Nutzer des digitalen Euro handelt, der mehrere, bei verschiedenen Zahlungsdienstleistern bestehende Konten für den digitalen Euro hat. Diesbezüglich verweisen EDSA und EDSB auf Artikel 35 Absatz 8 des Vorschlags, wo es heißt: „... die Europäische Zentralbank [kann] allein oder gemeinsam mit den nationalen Zentralbanken einen zentralen Zugangspunkt für die Kennungen der Nutzer des digitalen Euro und die entsprechenden Verfügungsrahmen für den digitalen Euro gemäß Anhang 4 Nummer 4 einrichten ...“. Überdies wird in Erwägungsgrund 77 darauf Bezug genommen, dass „... [b]ei der Einrichtung des zentralen Zugangspunkts ... die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken sicherstellen [sollten], dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt und der Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen eingebaut wird ...“.
40. Allerdings wird nach Ansicht von EDSA und EDSB die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Verarbeitung der in Anhang IV Nummer 4 aufgeführten personenbezogenen Daten im Vorschlag nicht hinreichend deutlich. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit des zentralen Zugangspunkts in Erwägungsgrund 77 eingehender zu begründen. Des Weiteren enthält der Vorschlag keine Informationen dazu, auf welche Weise der diesbezügliche Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen einzubauen ist. EDSA und EDSB empfehlen, die Maßnahmen, durch die der Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen zu implementieren ist, gleich zu Beginn klar vorzugeben, einschließlich der technischen Maßnahmen, die eine dezentrale Speicherung ermöglichen würden<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Es ist nachvollziehbar, dass für die Überprüfung des Gesamtverfügungsrahmens eines Nutzers des digitalen Euro Informationen von mehr als einem Konto für den digitalen Euro desselben Nutzers herangezogen werden könnten; dennoch sollte bei der Implementierung erkundet werden, ob die Möglichkeit besteht, Technologien für einen besseren Schutz der Privatsphäre zu nutzen, mit denen die personenbezogenen Daten, die für diese Berechnungen und Entscheidungen (z. B. die Ablehnung einer Transaktion oder eines neuen Kontos mit einem bestimmten Verfügungsrahmen) erforderlich sind, nicht zentral gespeichert würden. Insoweit könnte über den Einsatz der Technik Secure Multi-Party Computation (SMPC) nachgedacht werden (vgl. UN Guide on Privacy-Enhancing Technologies for Official Statistics, Abschnitt 2.1 und dazugehörige Beispiele, abrufbar unter: <https://unstats.un.org/bigdata/task-teams/privacy/guide/index.cshtml>).

41. Dem Vorschlag ist auch weder klar zu entnehmen, auf welche Weise in Anhang III, Randnummer 1 aufgeführte personenbezogene Daten von den Zahlungsdienstleistern verarbeitet werden müssten, um die Verfügungsrahmen in der Praxis durchzusetzen, noch welche Schutzvorkehrungen – etwa das Recht auf Widerspruch oder Beschwerde gegen auf der Durchsetzung des Verfügungsrahmens beruhende Entscheidungen – es für Nutzer des digitalen Euro gibt.
42. Durch Artikel 17 des Vorschlags werden die Gebühren begrenzt, die Zahlungsdienstleister den Nutzern für die Verwendung von Zahlungsdiensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro berechnen dürfen. EDSA und EDSB merken an, dass die EZB, wenn sie die Einhaltung dieser Vorschrift durch die Zahlungsdienstleister überwacht, personenbezogene Daten verarbeitet, da die EZB berechtigt wäre, von den Zahlungsdienstleistern „alle für die [Durchsetzung der Bestimmungen dieses Artikels] erforderlichen Informationen“ anzufordern. Nach Ansicht von EDSA und EDSB könnte eine weit gefasste Formulierung wie „alle ... erforderlichen Informationen“ in der Praxis unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Erfassung personenbezogener Daten haben. EDSA und EDSB empfehlen, vorzugeben, dass die Anwendung dieser Bestimmung den Datenschutzvorschriften bezüglich des Zwecks der Verarbeitung, einschließlich des Grundsatzes der Datenminimierung, genügen sollte. Wenn die EZB Informationen anfordert, sollte dies immer schriftlich erfolgen, mit Gründen versehen sein und gelegentlichen Charakter haben, und die Informationsanforderung sollte nicht vollständige Dateisysteme betreffen oder zur Verknüpfung von Dateisystemen führen<sup>43</sup>.

## 8 KAPITEL VII – TECHNISCHE MERKMALE

### 8.1 Online-Modalität und Offline-Modalität des digitalen Euro

43. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass der digitale Euro in zwei Modalitäten zur Verfügung stünde: in einer Online-Version und in einer Offline-Version<sup>44</sup>. Die Einführung der Offline-Modalität wird von EDSA und EDSB nachdrücklich unterstützt, da diese ein höheres Maß an Privatsphärenschutz bietet als die Online-Modalität. Insbesondere begrüßen EDSA und EDSB, dass der digitale Euro gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Vorschlags ab der ersten Ausgabe des digitalen Euro sowohl für Online- als auch für Offline-Zahlungsvorgänge zur Verfügung stehen wird.
44. Was die Online-Modalität angeht, nehmen EDSA und EDSB zur Kenntnis, dass gemäß Artikel 13 Absatz 6 in Verbindung mit Erwägungsgrund 9 des Vorschlags die Verträge über die Bereitstellung der einschlägigen Konten und Dienstleistungen zwischen Nutzern und Zahlungsdienstleistern geschlossen würden, d. h. nicht zwischen Nutzern und der EZB. Dieser Ansatz wird begrüßt, da er widerspiegelt, dass die Implementierung des digitalen Euro dezentral (nämlich über die Zahlungsdienstleister) erfolgt und nicht zentral mit voller Verwaltung durch das Eurosystem.

---

<sup>43</sup> Erwägungsgrund 31 der DSGVO.

<sup>44</sup> Artikel 23 Absatz 1 des Vorschlags.

45. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass gemäß Artikel 22 Absatz 3 des Vorschlags „[j]edes Zahlungskonto für den digitalen Euro ... über eine eindeutige Kontonummer [verfügt]“. Allerdings enthält, wie bereits in Abschnitt 4 dieser Stellungnahme erwähnt, Artikel 2 des Vorschlags keine Bestimmung des Begriffs „eindeutige Nummer des Zahlungskontos für den digitalen Euro“. Das Fehlen einer solchen Definition wirft Fragen danach auf, i) wer für die Regeln zur Definition dieser Kennung verantwortlich sein wird; ii) wie die Kennung erzeugt würde: dezentral, indem zum Beispiel jeder Zahlungsdienstleister sein eigenes Format definiert; oder in eher zentraler Weise, beispielsweise durch die EZB; und iii) was in dieser Kennung enthalten wäre. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, diese Punkte unter Artikel 2 in eine neue Begriffsbestimmung für „eindeutige Nummer des Zahlungskontos für den digitalen Euro“ aufzunehmen und alle erforderlichen operativen Bestimmungen für die Ausgabe der Kennung in Artikel 22.

## 8.2 Bedingte Zahlungsvorgänge in digitalen Euro

46. EDSA und EDSB betonen, dass es wichtig ist, sicherzustellen, dass der digitale Euro kein „programmierbares Geld“ wäre. Insoweit betonen EDSA und EDSB die Unterscheidung zwischen programmierbarem Geld, das im Vorschlag definiert ist als „digitale Geldeinheiten mit einer inhärenten Logik, durch die die volle Fungibilität jeder Einheit beschränkt wird“<sup>45</sup>, und bedingten Zahlungsvorgängen in digitalen Euro, worunter Zahlungsvorgänge zu verstehen sind, die automatisch angewiesen werden, wenn die vom Zahler und vom Zahlungsempfänger im Voraus vereinbarten Bedingungen erfüllt sind (zum Beispiel regelmäßige Ratenzahlungen)<sup>46</sup>.
47. Eine solche Unterscheidung wird in Artikel 24 Absatz 2 des Vorschlags, in dem bedingte Zahlungsvorgänge geregelt sind, getroffen, wo es ausdrücklich heißt, dass es sich beim digitalen Euro nicht um programmierbares Geld handelt. Zudem besagt Erwägungsgrund 55, dass „[b]edingte Zahlungsvorgänge ... nicht bezwecken oder bewirken [sollten], dass der digitale Euro als programmierbares Geld verwendet wird“. Darüber hinaus bestimmt Artikel 12 Absatz 1, dass der digitale Euro mit Euro-Banknoten und -Münzen zum Nennwert konvertierbar ist; auch darin zeigt sich die Nichtprogrammierbarkeit des digitalen Euro, denn der digitale Euro ist nicht an bestimmte Verwendungen gebunden.
48. EDSA und EDSB begrüßen diese Vorgaben und empfehlen den gesetzgebenden Organen dringend, diese Bestimmungen im Vorschlag beizubehalten. Schließlich würde ein programmierbarer digitaler Euro unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes inakzeptabel hohe Datenschutzrisiken verursachen. Damit wäre es beispielsweise möglich, bereits im Zeitpunkt der Ausgabe des digitalen Euro Rückschlüsse auf das Ausgabeverhalten der einzelnen Nutzer des digitalen Euro zu ziehen; es könnte auch dazu führen, dass zusätzliche Mechanismen eingeführt würden, um zu verhindern, dass die Anweisungen bezüglich der Verwendungen des digitalen Euro von den Nutzern des digitalen Euro umgangen werden.

---

<sup>45</sup> Artikel 2 Nummer 18 des Vorschlags.

<sup>46</sup> Artikel 2 Nummer 17 des Vorschlags.



### 8.3 EUid-Brieftaschen

49. Für den Zugang zu und die Nutzung von Zahlungsdiensten im Zusammenhang mit dem digitalen Euro wäre den Nutzern des digitalen Euro nach dem Vorschlag die Benutzung von Front-End-Diensten möglich, die von Zahlungsdienstleistern und der EZB entwickelt werden<sup>47</sup>. Derartige Front-End-Dienste sind definiert als „alle Komponenten, die für die Bereitstellung von Diensten für die Nutzer des digitalen Euro erforderlich sind und über definierte Schnittstellen mit Back-End-Lösungen und anderen Front-End-Diensten interagieren“<sup>48</sup>. Diese „Front-End-Dienste sind mit den EUid-Brieftaschen interoperabel oder in diese integriert“ und die Nutzer des digitalen Euro können allgemein auf deren Funktionen zurückgreifen<sup>49</sup>.
50. EDSA und EDSB erinnern daran, dass die geplante technische Umsetzung<sup>50</sup> des Vorschlags für eine Verordnung zur Schaffung der EUid-Brieftaschen, der zurzeit noch verhandelt wird<sup>51</sup>, letztendlich entscheidend dafür sein wird, ob zusätzliche Datenschutzgarantien in die Verordnung aufgenommen werden sollten oder ob ihre Ausgestaltung überhaupt mit der DSGVO in Einklang steht<sup>52</sup>.
51. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass die ordnungsgemäße Identifizierung der Nutzer von Konten für den digitalen Euro jeweils in der Onboarding-Phase vom Zahlungsdienstleister mittels geeigneter Know-Your-Customer-Überprüfungen vorgenommen wird; dafür könnten EUid-Brieftaschen benutzt werden. EDSA und EDSB begrüßen, dass EUid-Brieftaschen gemäß Artikel 25 Absatz 2 des Vorschlags nur auf Antrag des Nutzers des digitalen Euro – und nicht standardmäßig – für diese Zwecke benutzt würden; dies steht in Einklang mit dem wichtigen Datenschutzgrundsatz der Datenminimierung sowie der Verpflichtung der Verantwortlichen, Datenschutz durch Technikgestaltung und datenschutzfreundliche Voreinstellungen sicherzustellen<sup>53</sup>.

### 8.4 Abwicklung

52. EDSA und EDSB merken an, dass die endgültige Abwicklung von Zahlungsvorgängen in digitalen Euro in der vom Eurosystem eingerichteten Abwicklungsinfrastruktur für den digitalen Euro erfolgen würde<sup>54</sup>. Dies ist ein anderer Ansatz als derjenige für die Abwicklung von Transaktionen im elektronischen privaten Zahlungsverkehr, der dezentral zwischen

---

<sup>47</sup> Artikel 28 Absatz 1 des Vorschlags. In Absatz 2 ist zusätzlich geregelt, dass die Europäische Zentralbank im Zusammenhang mit den von der Europäischen Zentralbank entwickelten und von den Zahlungsdienstleistern genutzten Front-End-Diensten keinen Zugang zu personenbezogenen Daten hat.

<sup>48</sup> Artikel 2 Absatz 20 des Vorschlags.

<sup>49</sup> Artikel 25 Absätze 1 und 2 des Vorschlags.

<sup>50</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/eudi-wallet-implementation>.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3556](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3556).

<sup>52</sup> Formelle Bemerkungen des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität, 21. Juli 2021, Seite 2, abrufbar unter: [https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/21-07-28\\_formal\\_comments\\_2021-0598\\_d-1609\\_european\\_digital\\_identity\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/21-07-28_formal_comments_2021-0598_d-1609_european_digital_identity_en.pdf)

<sup>53</sup> Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 25 Absätze 1 und 2 DSGVO.

<sup>54</sup> Artikel 30 Absatz 2 und Erwägungsgrund 64 des Vorschlags.

Zahlungsinstituten erfolgt, ohne dass das Eurosystem Zugang zu den Zahlungsvorgängen hat. EDSA und EDSB erkennen an, dass Online-Transaktionen in digitalen Euro auf der Makroebene von der EZB abgewickelt werden müssten, da es sich bei digitalen Euro nicht um Einlagen bei einer Bank handelt, sondern um direkte Verbindlichkeiten gegenüber der EZB und den nationalen Zentralbanken<sup>55</sup>, für die somit ein Konto bei der EZB erforderlich ist.

53. EDSA und EDSB weisen insoweit darauf hin, dass in der von der EZB eingerichteten Abwicklungsinfrastruktur Daten über alle Personen, die den digitalen Euro online verwenden, zentral gespeichert würden, darunter auch sensible Informationen wie die Nutzerauthentifizierung<sup>56</sup>. Wegen des Umfangs und der Art der zentral gespeicherten Daten würden die Folgen einer Datenschutzverletzung potenziell eine große Zahl von Personen treffen. EDSA und EDSB sind gerne bereit, bei der Bewertung der diesbezüglich zu implementierenden angemessenen Schutzvorkehrungen zu helfen.
54. Vor diesem Hintergrund begrüßen EDSA und EDSB Erwägungsgrund 71 des Vorschlags, wo es heißt, dass „[d]ie Abwicklung von Transaktionen in digitalen Euro ... so gestaltet sein [sollte], dass weder die Europäische Zentralbank noch die nationalen Zentralbanken die Daten einem identifizierten oder identifizierbaren Nutzer des digitalen Euro zuordnen können“. EDSA und EDSB begrüßen auch Erwägungsgrund 76, der vorsieht, dass „[d]ie Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken ... personenbezogene Daten verarbeiten [können], soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben erforderlich ist, die für das reibungslose Funktionieren des digitalen Euro unerlässlich sind“. Allerdings weisen EDSA und EDSB darauf hin, dass der Vorschlag, was die EZB und die nationalen Zentralbanken angeht, keine bindende Verpflichtung begründet, die die Pseudonymisierung der Transaktionsdaten sicherstellen würde. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, eine ausdrückliche Verpflichtung der EZB und der nationalen Zentralbanken zur Pseudonymisierung der Transaktionsdaten in den verfügenden Teil des Vorschlags aufzunehmen, anstatt lediglich in Erwägungsgrund 76 des Vorschlags darauf zu verweisen.

## 8.5 Allgemeiner Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug

55. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass in Artikel 32 Absatz 1 des Vorschlags ein Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug erwähnt ist, den die EZB zur Erleichterung der von den Zahlungsdienstleistern gemäß der Richtlinie 2015/2366 wahrzunehmenden Aufgaben der Aufdeckung und Verhütung von Betrug einrichten kann, „um das reibungslose und wirksame Funktionieren des digitalen Euro zu gewährleisten“. Dieser allgemeine Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug kann entweder direkt von der Europäischen Zentralbank oder von den Anbietern von Unterstützungsdiensten, die von der Europäischen Zentralbank benannt wurden, betrieben werden. EDSA und EDSB nehmen positiv zur Kenntnis, dass mit Artikel 32 Absatz 2 eine Pflicht der EZB begründet würde, vor der

---

<sup>55</sup> Erwägungsgrund 9 des Vorschlags.

<sup>56</sup> Nummer 2 in Anhang IV des Vorschlags.

Ausarbeitung der Einzelheiten der operativen Elemente des Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug den EDSB zu konsultieren.

56. Artikel 32 Absatz 3 bestimmt, dass der Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug dazu dienen würde „das Betrugsrisiko von Echtzeit-Online-Transaktionen in digitalen Euro bei ausschließlicher Nutzung durch Zahlungsdienstleister zu bewerten, bevor die Transaktion über die Abwicklungsinfrastruktur für den digitalen Euro abgewickelt wird“<sup>57</sup>, und „die Zahlungsdienstleister bei der Aufdeckung von betrügerischen Transaktionen bei bereits abgewickelten Online-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro zu unterstützen“<sup>58</sup>.
57. Diesbezüglich ist anzumerken, dass Zahlungsdienstleister bereits Betrugsaufdeckungstätigkeiten ausführen, insbesondere im Rahmen ihrer gesetzlichen Pflichten aus der Zahlungsdiensterichtlinie PSD2<sup>59</sup>. Artikel 32 Absatz 1 sieht vor, dass die Zahlungsdienstleister diese Betrugsaufdeckungstätigkeiten auch im Zusammenhang mit dem digitalen Euro ausführen würden. In Erwägungsgrund 68 wird erklärt, dass der vorgesehene Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug notwendig ist, da *„[sich m]it Informationen anderer Zahlungsdienstleister über potenziell betrügerische Aktivitäten ... die Wirksamkeit der Aufdeckung von Betrug ... erhöhen [lässt]“*. Im selben Erwägungsgrund heißt es weiter, dass *„[e]ine solche allgemeine Funktion zur Aufdeckung von Betrug, die auch in vergleichbaren Zahlungssystemen zu finden ist, ... notwendig ist, um nachweislich niedrige Betrugsraten zu erreichen und dafür zu sorgen, dass der digitale Euro sowohl für Verbraucher als auch für Händler sicher bleibt“*.
58. EDSA und EDSB erkennen an, dass die Einrichtung eines Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug die „Wirksamkeit“ zeitnaher Betrugsaufdeckung „erhöhen“ könnte. EDSA und EDSB sind jedoch der Ansicht, dass die Erhöhung der Wirksamkeit zeitnaher Betrugsaufdeckung für sich genommen nicht hinreicht, die Erforderlichkeit des Eingriffs in die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre und Datenschutz, den das vorgesehene System mit sich bringen würde, im Sinne der Charta zu begründen. Überdies sind EDSA und EDSB der Meinung, dass der Vorschlag, was die Art der den Zahlungsdienstleistern von der EZB geleisteten Unterstützung angeht, keine klaren und genauen Regeln über den Anwendungsbereich und die Anwendung des vorgesehenen Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug vorsieht. So scheint Erwägungsgrund 68 zum Beispiel zu implizieren, dass dem Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug eine der allgemeinen Funktion vergleichbare Rolle zukäme, die es auch bei anderen Zahlungsverkehrssystemen gibt. In Artikel 32 des Vorschlags wird jedoch nicht unterschieden zwischen der Rolle und den Aufgaben der EZB als der für die Überwachung des allgemeinen Systems zur Aufsicht über die Betrugsbekämpfungstätigkeiten zuständigen Behörde zum einen und der Rolle und den

---

<sup>57</sup> COM(2023) 369 final, Artikel 32 Absatz 3 Buchstabe a.

<sup>58</sup> COM(2023) 369 final, Artikel 32 Absatz 3 Buchstabe b.

<sup>59</sup> Vgl. Artikel 72 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35-127.

Aufgaben der Zahlungsdienstleister zum anderen. EDSA und EDSB sind deshalb der Ansicht, dass es Artikel 32 des Vorschlags an Vorhersehbarkeit fehlt, was die Rechtssicherheit wie auch die Beurteilbarkeit der Erforderlichkeit einer solchen Maßnahme untergräbt; dies ist jedoch gemäß Artikel 52 Absatz 1 der Charta eine für jede Einschränkung des Grundrechts auf Datenschutz notwendige Voraussetzung.

59. Des Weiteren erkennen EDSA und EDSB an, dass es, wie in Erwägungsgrund 68 erwähnt, in kommerziellen Zahlungsverkehrssystemen allgemeine Funktionen zur Betrugsaufdeckung gibt; EDSA und EDSB erinnern allerdings daran, dass diese Aktivitäten auf dem Einsatz verschiedener Technologien basieren, von traditionellen Lösungen wie der regelbasierten Betrugsaufdeckung bis zu auf Echtzeit-Analyse, maschinellem Lernen und künstlicher Intelligenz basierenden Systemen, die sämtlich die Verarbeitung großer Mengen personenbezogener Daten erfordern<sup>60</sup>. Deshalb erfordert die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes in diesem Zusammenhang die sorgfältige Prüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der durchgeführten Verarbeitung personenbezogener Daten sowie robuste Schutzvorkehrungen. Diese Prüfung ist umso wichtiger, wenn es sich um ein System wie den vorgesehenen Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug handelt.
60. EDSA und EDSB gelangen zu dem Schluss, dass im Vorschlag weder hinreichender Nachweis dafür erbracht wird, dass es erforderlich ist, dass die EZB einen allgemeinen Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug einrichtet und betreibt, noch dafür, dass angemessene Schutzvorkehrungen getroffen wurden, die erforderlich sind, damit die Verarbeitung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt. EDSA und EDSB ersuchen die gesetzgebenden Organe, weiteren Nachweis für eine solche Erforderlichkeit zu erbringen, oder, falls die Erforderlichkeit nicht nachgewiesen wird, Maßnahmen in Betracht zu ziehen, die aus datenschutzrechtlicher Sicht weniger stark in die Grundrechte eingreifen. Sollte die Erforderlichkeit eines solchen Mechanismus nachgewiesen werden können, so sollten spezifische Schutzmaßnahmen, auch in Bezug auf eine angemessene Speicherbegrenzung, festgelegt werden, um sicherzustellen, dass die Betrugsbekämpfungsmechanismen nicht dazu führen, dass übermäßig und unverhältnismäßig in die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen auf den Schutz ihrer Privatsphäre und personenbezogenen Daten eingegriffen wird<sup>61</sup>.
61. Abschließend nehmen EDSA und EDSB zur Kenntnis, dass der vorgesehene Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug einer Reihe von Einschränkungen und Schutzvorkehrungen unterlägen, wonach unter anderem die Zahlungsdienstleister verpflichtet wären, „... geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ... [zu treffen], um sicherzustellen, dass bei der Erbringung des Unterstützungsdienstes keine direkte

---

<sup>60</sup> So betreiben beispielsweise internationale private Kartensysteme allgemeine Mechanismen zur Betrugsaufdeckung, die ein breites Spektrum personenbezogener Daten verarbeiten, darunter auch verhaltensbezogene biometrische Daten, die dazu verwendet werden, Muster im Verbraucherverhalten für die Zwecke der Betrugsaufdeckung zu analysieren.

<sup>61</sup> Insbesondere die rapide Entwicklung von Technologien wie Confidential Computing und homomorphe Verschlüsselung könnten die Implementierung dynamischer Kennungen ermöglichen, sodass auf der Ebene des Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug weder einzelne Nutzer des digitalen Euro noch deren individuelles Profil identifiziert würden.

Identifizierung von Nutzern des digitalen Euro auf der Grundlage der an den Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug übermittelten Informationen möglich ist“<sup>62</sup>. Gleichmaßen gilt, falls sich die Europäische Zentralbank dafür entscheidet, Anbieter von Unterstützungsdiensten nicht mit Aufgaben bezüglich des Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug zu betrauen, dass die EZB und die nationalen Zentralbanken die Nutzer des digitalen Euro nicht direkt identifizieren sollten<sup>63</sup>. In Erwägungsgrund 68 heißt es dazu, dass die Übermittlung von Informationen zwischen Zahlungsdienstleistern und der Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug modernsten Sicherheits- und Datenschutzmaßnahmen unterliegen sollten, um sicherzustellen, dass einzelne Nutzer des digitalen Euro nicht durch den Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug identifiziert werden.

62. Abgesehen davon, dass die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug, wie oben umrissen, eingehenderer Substantiierung bedarf, sind EDSA und EDSB im Hinblick auf die Definition der Pseudonymisierung in Artikel 4 Nummer 5 DSGVO auch der Ansicht, dass weder Anbieter von Unterstützungsdiensten noch die EZB oder die nationalen Zentralbanken in der Lage sein sollten, die Nutzer des digitalen Euro anhand der an den Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug übermittelten Informationen zu identifizieren. Die Bestimmungen in Artikel 32 Absatz 4 und Artikel 35 Absatz 7 des Vorschlags sollten deshalb, um der Definition der Pseudonymisierung in Artikel 4 Nummer 5 DSGVO zu genügen, dahingehend geändert werden, dass sowohl die Zahlungsdienstleister als auch die EZB und die nationalen Zentralbanken geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten auf solche Weise erfolgt, dass es nicht mehr möglich ist, personenbezogene Daten – ohne Verwendung zusätzlicher Daten – einem einzelnen Nutzer des digitalen Euro zuzuordnen. Überdies empfehlen EDSA und EDSB, unter Berücksichtigung der einschlägigen Erfordernisse in Bezug auf Nutzen und Skalierbarkeit die geeignetsten Technologien für einen besseren Schutz der Privatsphäre einzusetzen, die das aus datenschutzrechtlicher Sicht höchste Schutzniveau sicherstellen würden.

## 9 CYBERSICHERHEIT UND OPERATIONALE WIDERSTANDSFÄHIGKEIT

63. Die potenziellen Risiken, denen Zahlungen in digitalen Euro im Hinblick auf IT- und Cybersicherheit ausgesetzt sein könnten, werden von EDSA und EDSB anerkannt. Insoweit erinnern EDSA und EDSB daran, dass, wie in der Folgenabschätzung zum Vorschlag hervorgehoben wurde<sup>64</sup>, die Verordnung über die digitale operationale Resilienz<sup>65</sup> auf die Zahlungsdienstleister und Anbieter von Unterstützungsdiensten Anwendung fände und dass

---

<sup>62</sup> Artikel 32 Absatz 4 des Vorschlags.

<sup>63</sup> Artikel 35 Absatz 7 des Vorschlags.

<sup>64</sup> SWD(2023) 233 final, S. 87.

<sup>65</sup> Verordnung (EU) 2022/2554 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009, (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 600/2014, (EU) Nr. 909/2014 und (EU) 2016/1011, PE/41/2022/INIT, ABl. L 333, 27.12.2022, S. 1-79.

das Eurosystem voraussichtlich der neuen Cybersicherheitsverordnung<sup>66</sup> unterläge, die derzeit noch ausgehandelt wird.

64. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, in einem Erwägungsgrund auf den einschlägigen Rechtsrahmen für Cybersicherheit hinzuweisen.
65. Im Hinblick darauf, dass es an einem übergeordneten Rechtsakt über Cybersicherheit, der auf alle relevanten Akteure anwendbar wäre, fehlt, erinnern EDSA und EDSB des Weiteren daran, dass es wichtig ist, einen einheitlichen Ansatz sicherzustellen, und zwar sowohl für die Sicherheit und operationale Widerstandsfähigkeit der Infrastruktur für den digitalen Euro als auch für die Infrastruktur der Zahlungsdienstleister. Zudem sollten alle übergeordneten Bestimmungen über Cybersicherheit und operationale Widerstandsfähigkeit, die spezifisch für die Infrastruktur für den digitalen Euro gelten und die nicht durch den vorgenannten Rechtsrahmen für Cybersicherheit abgedeckt sind (etwa durch etwaige Verweise auf Zertifizierung) in den verfügbaren Teil dieses Vorschlags aufgenommen werden.

## 10 KAPITEL VIII – PRIVATSPHÄRE UND DATENSCHUTZ

66. EDSA und EDSB begrüßen das in Erwägungsgrund 70 des Vorschlags genannte Ziel, für ein hohes Maß an Privatsphäre und Datenschutz zu sorgen, um das Vertrauen der Europäer in den künftigen digitalen Euro und die Verwirklichung anderer in der Charta verankerter Rechte und Freiheiten zu gewährleisten. EDSA und EDSB erinnern daran, dass zur Erreichung dieses Ziels die den Schutz der personenbezogenen Daten betreffenden Aspekte des digitalen Euro spezifisch und klar im Rechtsakt geregelt sein sollten<sup>67</sup>.
67. In diesem Kontext begrüßen EDSA und EDSB, dass die Zwecke, zu denen personenbezogene Daten für die Bereitstellung des digitalen Euro verarbeitet werden dürfen, in Kapitel VIII festgelegt werden. In diesem Kapitel sollen auch die jeweiligen Zuständigkeiten der Zahlungsdienstleister, der EZB und/oder der nationalen Zentralbanken bzw. gegebenenfalls der Anbieter von Unterstützungsdiensten für die Verarbeitungsvorgänge festgelegt werden. Wie jedoch nachstehend noch näher ausgeführt wird<sup>68</sup>, sind EDSA und EDSB der Ansicht, dass die gesetzgebenden Organe diese Aspekte wie auch die für diese Verarbeitungsvorgänge geltenden Rechtsgrundlagen klarer regeln sollten.
68. EDSA und EDSB begrüßen auch, dass im Vorschlag einem Ansatz gefolgt wird, der darauf abzielt, die Kategorien personenbezogener Daten, die von jedem der an der Ausgabe des digitalen Euro mitwirkenden Akteure verarbeitet werden dürfen, in den Anhängen zum Vorschlag zu regeln. Allerdings weisen EDSA und EDSB darauf hin, dass die Arten der zu

---

<sup>66</sup> 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 (COM(2022) 122 final).

<sup>67</sup> EDSA, Statement 04/2022 on the design choices for a digital euro from the privacy and data protection perspective [Erklärung 04/2022 zur potenziellen Gestaltung des digitalen Euro unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes], angenommen am 10. Oktober 2022, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

<sup>68</sup> Vgl. unten Rn. 74-76, 81, 85 und 86.



verarbeitenden personenbezogenen Daten in diesen Anhängen nicht immer erschöpfend aufgeführt sind; dies untergräbt die Rechtssicherheit. EDSA und EDSB ersuchen die gesetzgebenden Organe, spezifischere Listen zu erstellen – soweit möglich unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der relevanten Interessenträger sowie unter Beachtung des Grundsatzes der Datenminimierung und der Verpflichtung zum Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen.

### 10.1 Artikel 34: Verarbeitung durch Zahlungsdienstleister

69. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass Artikel 34 Absatz 1 des Vorschlags darauf abzielt, die Zwecke festzulegen, zu denen Zahlungsdienstleister bei der Erbringung von Dienstleistungen bezüglich des digitalen Euro personenbezogene Daten verarbeiten. Durch die Verwendung des Wortes „einschließlich“ in Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a und c des Vorschlags entsteht jedoch Rechtsunsicherheit über die genauen Zwecke, zu denen Zahlungsdienstleister personenbezogene Daten verarbeiten dürfen. EDSA und EDSB sind der Ansicht, dass die Zwecke nicht allgemein, sondern in klarer und genauer Weise formuliert werden und in objektivem Zusammenhang mit den ihnen gemäß dem Vorschlag übertragenen Aufgaben stehen sollten. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, die den Zahlungsdienstleistern übertragenen relevanten Aufgaben, für die die Verarbeitung personenbezogener Daten nach dem Vorschlag gestattet ist, in Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a und c erschöpfend aufzuführen.

#### *Rechtsgrundlagen für die von Zahlungsdienstleistern durchgeführte Verarbeitung*

70. EDSA und EDSB halten den Vorschlag hinsichtlich der Rechtsgrundlagen, auf die sich Zahlungsdienstleister für die Verarbeitung zu den in Artikel 34 Absatz 1 des Vorschlags genannten Zwecken stützen werden, für nicht hinreichend klar, da dort lediglich auf das öffentliche Interesse und rechtliche Pflichten verwiesen wird. So heißt es im Vorschlag insbesondere, dass die in Artikel 34 Absatz 1 des Vorschlags aufgeführten Aufgaben von Zahlungsdienstleistern „im öffentlichen Interesse“ wahrgenommen werden, was impliziert, dass Zahlungsdienstleister eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO wahrnehmen, wenn sie personenbezogene Daten von Nutzern für die in Artikel 34 des Vorschlags aufgeführten Zwecke verarbeiten. Des Weiteren merken EDSA und EDSB an, dass in Erwägungsgrund 73 des Vorschlags ausdrücklich auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO verwiesen und anerkannt wird, dass die von Zahlungsdienstleistern durchgeführten Verarbeitungsvorgänge „für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich sind, der der Verantwortliche gemäß dieser Verordnung unterliegt“, dass es dort jedoch auch heißt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke der in Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a und c aufgeführten Aufgaben „eine Aufgabe im öffentlichen Interesse [ist], die für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger, die den digitalen Euro nutzen, sowie für die Stabilität und Integrität des Finanzsystems der Union von wesentlicher Bedeutung ist“. Dagegen heißt es in Erwägungsgrund 73 des Vorschlags, dass Zahlungsdienstleister personenbezogene Daten verarbeiten können, um bestehende Aufgaben im öffentlichen Interesse zu erfüllen oder eine im Unionsrecht verankerte rechtliche Verpflichtung einzuhalten.

71. Diesbezüglich möchten EDSA und EDSB nochmals erwähnen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der DSGVO nur insofern und insoweit rechtmäßig ist, als sie auf einer geeigneten Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 DSGVO beruht, wobei die Anwendung einer dieser sechs Rechtsgrundlagen vor der Verarbeitungstätigkeit und in Bezug auf einen spezifischen Zweck festgelegt werden muss<sup>69</sup>. EDSA und EDSB verstehen die Auffassung der Kommission, dass der digitale Euro ein dem Gemeinwohl dienendes öffentliches Gut ist, sie sind aber der Meinung, dass, insbesondere soweit sich die in Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a bis c des Vorschlags aufgeführten Zwecke aus rechtlichen Pflichten, denen die Zahlungsdienstleister gemäß diesem Vorschlag unterliegen<sup>70</sup>, ergeben, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO ersichtlich die relevanteste Grundlage für diese Verarbeitungstätigkeiten ist. EDSA und EDSB empfehlen deshalb den gesetzgebenden Organen, in Erwägungsgrund 73 und Artikel 34 des Vorschlags klarzustellen, dass die gemäß Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a bis c des Vorschlags durchzuführende Verarbeitung aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung erfolgt (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO).
72. Des Weiteren empfehlen EDSA und EDSB, in Erwägungsgrund 73 und Artikel 34 des Vorschlags klarzustellen, dass die gemäß Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben d und e des Vorschlags ausgeführten Verarbeitungstätigkeiten auf Grundlage einer rechtlichen Verpflichtung (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO) erfolgen, da dies die geeignetste Rechtsgrundlage ist, weil die Verarbeitung für diese Zwecke nach Unionsrecht erforderlich ist.
73. Überdies möchten EDSA und EDSB klarstellen, dass die in Artikel 34 genannte Rechtsgrundlage nicht auf Zahlungsdienste im Zusammenhang mit dem digitalen Euro Anwendung finden sollte, die von Zahlungsdienstleistern zusätzlich zu den unter Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a und b DSGVO fallenden grundlegenden Zahlungsdiensten im Zusammenhang mit dem digitalen

---

<sup>69</sup> Siehe EDSA, Leitlinien 05/2020 zur Einwilligung gemäß Verordnung 2016/679, angenommen am 4. Mai 2020, Randnummer 121, [abrufbar unter: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_202005\\_consent\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_en.pdf) (wobei in Fußnote 59 darauf hingewiesen wird, dass gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO und/oder Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO der Verantwortliche die betroffene Person darüber in Kenntnis setzen muss, auf welche Rechtsgrundlage er sich stützt).

<sup>70</sup> Vgl. zum Beispiel, die Verwendung des Wortes „shall“ in der englischen Fassung der folgenden Artikel des Vorschlags: Artikel 13 Absatz 2 („[PSPs] ... **shall enable digital euro users to manually or automatically fund or defund their digital euro payment accounts**“ / „... Zahlungsdienstleister ... ermöglichen Nutzern des digitalen Euro die manuelle oder automatische Aufladung und Auszahlung von Guthaben auf ihr bzw. von ihrem Zahlungskonto für den digitalen Euro“), Absatz 3 („[PSPs] **shall make available funding and defunding functionalities**“ / „Die Zahlungsdienstleister stellen ... Aufladungs- und Auszahlungsfunktionen zur Verfügung“), Absatz 4 („[PSPs] ... **shall enable digital euro users** ...“ / „... Zahlungsdienstleister ... ermöglichen es Nutzern des digitalen Euro, ...“), Artikel 16 Absatz 1 des Vorschlags („[PSPs] ... **shall apply these limits to digital euro payment accounts**“ / „... Zahlungsdienstleister ... wenden diese Beschränkungen auf Zahlungskonten für den digitalen Euro an“), sowie in Artikel 23 Absatz 1 („*The digital euro shall be available for both online and offline digital euro payment transactions*“ / Der digitale Euro steht ... sowohl für Online- als auch für Offline-Zahlungsvorgänge zur Verfügung), Artikel 30 Absatz 3 des Vorschlags („*Final settlement of offline digital euro payment transactions shall occur at the moment when the records of the digital euro holdings concerned in the local storage devices of the payer and payee are updated*“ / „Die endgültige Abwicklung von Offline-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro erfolgt zu dem Zeitpunkt, zu dem die jeweiligen Bestände an digitalen Euro im lokalen Speichergerät des Zahlers und des Zahlungsempfängers aktualisiert werden“) (Hervorhebung hinzugefügt).

Euro<sup>71</sup> entwickelt und angeboten werden, da derartige Dienste der Richtlinie 2015/2366<sup>72</sup> unterliegen.

#### *Die Arten der von Zahlungsdienstleistern verarbeiteten personenbezogenen Daten*

74. In Artikel 34 Absatz 2 des Vorschlags wird klargestellt, welche Kategorien personenbezogener Daten für die in Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben a bis c aufgeführten Zwecke verarbeitet werden sollten; darauf wird in Anhang III des Vorschlags Bezug genommen. Nach Ansicht von EDSA und EDSB wäre es sinnvoll, in Anhang III genauere Angaben zu der genauen Art von Daten, die von Zahlungsdienstleistern verarbeitet werden dürfen, aufzunehmen. Eine klare Festlegung der Arten personenbezogener Daten ist umso wichtiger im Hinblick darauf, dass die Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO nur greift, wenn die rechtliche Verpflichtung selbst präzise ist, die zu ihrer Erfüllung erforderliche Verarbeitung personenbezogener Daten auf einer hinreichend klaren Rechtsgrundlage beruht und dem Verantwortlichen kein übermäßiges Ermessen hinsichtlich der Art und Weise der Erfüllung der rechtlichen Verpflichtung eingeräumt ist.<sup>73</sup>
75. EDSA und EDSB empfehlen den gesetzgebenden Organen insbesondere, die Arten personenbezogener Daten, die unter die folgenden Datenkategorien fallen würden, genauer anzugeben:
- „die Nutzerkennung“ in Anhang III Nummer 1 Ziffer i, hinsichtlich derer es in Anhang III Nummer 3 Ziffer i heißt, dass diese unter anderem den „Namen des Inhabers des lokalen Speichergeräts“ einschließen kann<sup>74</sup>. Dazu merken EDSA und EDSB außerdem an, dass der Begriff „Nutzerkennung“ auch in Anhang III Nummer 3 Ziffer i verwendet wird, welcher für die Verarbeitung für die Bereitstellung von digitalen Offline-Euro gilt (Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe c). Laut Artikel 2 Nummer 27 bezeichnet der Ausdruck „Nutzerkennung“ eine von einem Zahlungsdienstleister ... erstellte individuelle Kennung für Zwecke des digitalen Online-Euro ...“, was im Widerspruch zur Verwendung dieses Ausdrucks in Anhang III Nummer 3 Ziffer i zu stehen scheint.
  - „Informationen zu den Zahlungskonten für den digitalen Euro“ in Anhang III Nummer 1 Ziffer iii. EDSA und EDSB merken an, dass dies „Informationen zum Bestand an digitalen Euro des Nutzers des digitalen Euro und der eindeutigen Nummer des Zahlungskontos für den digitalen Euro“ beinhalten kann, dass jedoch in Anhang III Nummer 1 Ziffer iii nicht hinreichend klargestellt wird, welche anderen Arten personenbezogener Daten unter diese Kategorie fallen würden;
  - „Informationen zu Online-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro“ in Anhang III Nummer 1 Ziffer iv. EDSA und EDSB merken an, dass dies „Transaktionskennung“ und „Transaktionsbetrag“ beinhalten kann, dass jedoch in Anhang II Nummer 1 Ziffer iv nicht

---

<sup>71</sup> Dazu merken EDSA und EDSB an, dass die genaue Art dieser Dienste laut Erwägungsgrund 30 von Zahlungsdienstleistern entwickelt werden wird; folglich sind sie nicht im Vorschlag definiert.

<sup>72</sup> Hinsichtlich der Anwendung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a und b DSGVO verweisen wir auf EDSA, Leitlinien 06/2020 zum Zusammenspiel zwischen der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie und der DSGVO, angenommen am 15. Dezember 2020, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_202006\\_psd2\\_afterpublicconsultation\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202006_psd2_afterpublicconsultation_en.pdf)

<sup>73</sup> Vgl. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a und Erwägungsgrund 41 DSGVO.

<sup>74</sup> Siehe Abschnitt 4 dieser Stellungnahme.

- hinreichend klargestellt wird, welche anderen Arten personenbezogener Daten unter diese Kategorie fallen würden;
- „eindeutige Nummer des Zahlungskontos für den digitalen Euro“ in Anhang III Nummer 2 Ziffer iii. Da Artikel 2 des Vorschlags keine Definition enthält<sup>75</sup>, ist weder klar, was diese Kennung beinhalten würde, noch wie und von wem sie erzeugt würde (d. h., ob dies dezentral von jedem Zahlungsdienstleister in seinem eigenen Format geschähe oder in einer eher zentralen Weise durch die EZB).

76. Abschließend merken EDSA und EDSB an, dass keine Kategorien und Arten personenbezogener Daten für die in Artikel 34 Absatz 1 Buchstaben d und e aufgeführten Zwecke angegeben sind, und sie empfehlen den gesetzgebenden Organen, die Listen der für diese Zwecke zu verarbeitenden Kategorien und genauen Arten personenbezogener Daten in Anhang III genauer auszuarbeiten.

#### *Aufteilung der Zuständigkeiten unter den Zahlungsdienstleistern*

77. Gemäß Artikel 34 Absatz 3 des Vorschlags gelten die Zahlungsdienstleister in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten als Verantwortliche für die in Artikel 34 Absatz 1 des Vorschlags genannten Zwecke. Für den Fall, dass ein Zahlungskonto für den digitalen Euro bei einem Zahlungsdienstleister mit einem Zahlungskonto für den nicht-digitalen Euro bei einem anderen Zahlungsdienstleister gemäß Artikel 13 Absatz 4 des Vorschlags verknüpft ist, sieht der Vorschlag vor, dass diese Zahlungsdienstleister als gemeinsam Verantwortliche gelten. EDSA und EDSB möchten daran erinnern, dass gemäß Artikel 26 Absatz 1 DSGVO, soweit die jeweiligen Zuständigkeiten nicht im Rahmen dieses Vorschlags geregelt sind, die gemeinsam Verantwortlichen ihre jeweiligen Verpflichtungen hinsichtlich der betreffenden Verarbeitung festlegen müssen, insbesondere im Hinblick auf die Wahrnehmung der Rechte der betroffenen Person und die Erfüllung der Informationspflichten gemäß den Artikeln 13 und 14 DSGVO<sup>76</sup>.

#### *Verpflichtung der Zahlungsdienstleister zum Treffen geeigneter technischer und organisatorischer Maßnahmen*

78. EDSA und EDSB begrüßen, dass in Artikel 34 Absatz 4 des Vorschlags die Verpflichtung der Zahlungsdienstleister eingeführt wird, geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, einschließlich modernster Sicherheits- und Datenschutzmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken oder den Anbietern von Unterstützungsdiensten übermittelten personenbezogene Daten keine direkte Identifizierung einzelner Nutzer des digitalen Euro ermöglichen. Zur Stärkung dieser Verpflichtung empfehlen EDSA und EDSB jedoch, vorzugeben, dass derartige Maßnahmen sicherstellen sollten, dass personenbezogene Daten auf solche Weise pseudonymisiert werden, dass es der EZB oder den nationalen Zentralbanken nicht mehr möglich ist, diese Daten ohne Rückgriff auf zusätzliche Informationen einem einzelnen Nutzer des digitalen Euro zuzuordnen.

---

<sup>75</sup> Siehe Abschnitt 4 dieser Stellungnahme.

<sup>76</sup> Vgl. EDSA, Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, angenommen am 7. Juli 2021, Rn. 161-170, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB\\_guidelines\\_202007\\_controller\\_processor\\_final\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controller_processor_final_en.pdf)

## 10.2 Artikel 35 Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken

### *Rechtsgrundlage für die von der EZB oder den nationalen Zentralbanken ausgeführte Verarbeitung*

79. In Artikel 35 des Vorschlags sind die Aufgaben festgelegt, für die die EZB und die nationalen Zentralbanken personenbezogene Daten verarbeiten dürfen, um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse wahrzunehmen oder hoheitliche Befugnisse auszuüben. Im Vorschlag ist jedoch die Rechtsgrundlage, auf die sie sich für die Verarbeitung zu den in Artikel 35 Absatz 1 des Vorschlags genannten Zwecken stützen, nicht ausdrücklich genannt. Nach Ansicht von EDSA und EDSB kann die in Artikel 35 Absatz 1 des Vorschlags aufgeführte Verarbeitung von der EZB und den nationalen Zentralbanken im öffentlichen Interesse oder in der Ausübung hoheitlicher Befugnisse durchgeführt werden. Zur Klarstellung der Rechtsgrundlage für die von der EZB durchgeführte Verarbeitung empfehlen EDSA und EDSB den gesetzgebenden Organen deshalb, in Erwägungsgrund 76 des Vorschlags eine ausdrücklichere Verweisung auf Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a EU-DSVO aufzunehmen.

### *Aufteilung der Zuständigkeiten unter den Zahlungsdienstleistern und der EZB oder den nationalen Zentralbanken*

80. EDSA und EDSB erkennen an, dass die EZB oder die nationalen Zentralbanken und die Zahlungsdienstleister als gesonderte Verantwortliche anzusehen sind, soweit Zahlungsdienstleister der EZB oder nationalen Zentralbanken zur Wahrnehmung von deren Aufgaben gemäß Artikel 35 Absatz 1 des Vorschlags personenbezogene Daten übermitteln. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass die Nutzer des digitalen Euro nur mit den Zahlungsdienstleistern eine vertragliche Beziehung eingehen (Artikel 13 des Vorschlags), sie möchten jedoch hervorheben, dass diese Einschränkung die Frage aufwirft, wie die EZB oder die nationalen Zentralbanken ihre Transparenzverpflichtung und die Ausübung der Rechte betroffener Personen sicherstellen werden, wenn sie personenbezogene Daten zu den in Artikel 35 Absatz 1 des Vorschlags aufgeführten Zwecken verarbeiten. Insbesondere sind EDSA und EDSB der Meinung, dass die Zusammenarbeit zwischen den Zahlungsdienstleistern und der EZB oder den nationalen Zentralbanken für die gemäß der DSGVO erforderliche Wirksamkeit der Rechte der betroffenen Personen – und damit für den Aufbau des mit dem Vorschlag angestrebten hohen Maßes an Vertrauen – von entscheidender Bedeutung sein wird.

### *Die Arten der von der Europäischen Zentralbank und den nationalen Zentralbanken verarbeiteten personenbezogenen Daten*

81. Artikel 35 Absatz 2 des Vorschlags verweist auf die in Anhang IV aufgeführten Kategorien personenbezogener Daten, die von der EZB und den nationalen Zentralbanken zu den in Artikel 35 Absatz 1 aufgeführten Zwecken verarbeitet werden dürfen. Allerdings enthält Anhang IV keine erschöpfende Auflistung der von der EZB oder den nationalen Zentralbanken zu verarbeitenden Arten personenbezogener Daten; es gibt nur eine nicht erschöpfende Auflistung, was aus der Verwendung des Wortes „einschließlich“ deutlich wird. EDSA und EDSB empfehlen, die Arten personenbezogener Daten erschöpfend aufzuführen und nicht das Wort „einschließlich“ zu verwenden, und zwar insbesondere in:

- Anhang IV Nummer 1 Ziffer ii, wo es um die „Informationen zu den Online-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro, Informationen in Verbindung mit der eindeutigen Nummer des Zahlungskontos für den digitalen Euro, einschließlich des Transaktionsbetrags“ geht;
- Anhang IV, Nummer 3, wo es um „die Daten ..., die für die Falschgeldanalyse von Offline-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro erforderlich sind: Informationen zum lokalen Speichergerät, einschließlich der Kennung des lokalen Speichergeräts“ geht.

### 10.3 Artikel 36: Verarbeitung durch Anbieter von Unterstützungsdiensten

82. In Artikel 36 des Vorschlags sind die Zwecke beschrieben, zu denen die Verarbeitung von Anbietern von Unterstützungsdiensten durchgeführt wird, soweit die EZB beschlossen hat, solche Anbieter mit der Aufgabe der Entwicklung und Verwaltung eines Streitbeilegungsmechanismus (Artikel 27 des Vorschlags) oder Aufgaben in Zusammenhang mit dem Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug (Artikel 32 des Vorschlags) zu betrauen.
83. Zusätzlich zu den bereits oben in Abschnitt 8.5 gegebenen Empfehlungen bezüglich des Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug möchten EDSA und EDSB Folgendes zu Artikel 36 des Vorschlags anmerken.

#### *Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Anbietern von Unterstützungsdiensten und der EZB*

84. EDSA und EDSB verstehen die Artikel 27 Absatz 2, 32 Absatz 1 und 36 Absatz 1 des Vorschlags so, dass zwar die Verantwortung für die Einrichtung der Mechanismen für die Streitbeilegung und die allgemeine Betrugsaufdeckung bei der EZB und den nationalen Zentralbanken liegt, dass jedoch die Anbieter von Unterstützungsdiensten dafür zuständig sind, die Arbeitsweise dieser Mechanismen zu unterstützen, sofern sie von der EZB mit dieser Aufgabe betraut werden. In Artikel 36 Absatz 5 des Vorschlags wird des Weiteren klargestellt, dass die Anbieter von Unterstützungsdiensten, wenn sie derartige Unterstützung leisten, als Verantwortliche gelten. Diesbezüglich ist unbedingt zu beachten, dass die gesetzliche Festlegung der Rolle der Verantwortlichen auf die tatsächlichen Zuständigkeiten, die diesen Akteuren in den betreffenden Gesetzen zugewiesen werden, abgestimmt sein muss<sup>77</sup>. EDSA und EDSB sind jedoch der Ansicht, dass der Vorschlag in seiner jetzigen Fassung keine hinreichenden Angaben zu den tatsächlichen Aufgaben enthält, die die Anbieter von Unterstützungsdiensten im Zusammenhang mit den Mechanismen für die Streitbeilegung und die allgemeine Betrugsaufdeckung wahrnehmen werden; dadurch werden EDSA und EDSB daran gehindert, deren Rolle als Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu den in Artikel 36 Absatz 1 des Vorschlags genannten Zwecken zu bewerten. EDSA und EDSB empfehlen den gesetzgebenden Organen deshalb, die den

---

<sup>77</sup> EDSA, Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, angenommen am 7. Juli 2021, Rn. 23, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf); Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“ und „gemeinsam Verantwortliche“ nach der Verordnung (EU) 2018/1725, 7. November 2019, Seite 8, Fußnote 6 abrufbar unter [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07\\_edps\\_guidelines\\_on\\_controller\\_processor\\_and\\_jc\\_reg\\_2018\\_1725\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf).



Anbietern von Unterstützungsdiensten zugewiesenen Zuständigkeiten hinsichtlich dieser Mechanismen, die deren Rolle als Verantwortliche rechtfertigen würden, genauer anzugeben. Alternativ werden die gesetzgebenden Organe ersucht, die Regelung in Artikel 36 Absatz 5, wonach stets der Anbieter von Unterstützungsdiensten als der Verantwortliche gelten, zu streichen, da eine solche Einstufung später im Hinblick auf die tatsächlichen Aufgaben, mit denen die EZB gemäß den Artikeln 27 und 32 des Vorschlags die Anbieter von Unterstützungsdiensten betraut, sowie gemäß den von EDSA und EDSB herausgegebenen Leitlinien zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“<sup>78</sup> zu bewerten ist.

#### *Die Arten der von Anbietern von Unterstützungsdiensten verarbeiteten personenbezogenen Daten*

85. EDSA und EDSB nehmen zur Kenntnis, dass, sofern die EZB beschließen sollte, Anbieter von Unterstützungsdiensten mit einem allgemeinen Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug zu betrauen, die in Anhang V angegebenen Kategorien personenbezogener Daten gemäß Artikel 32 Absatz 4 des Vorschlags direkt von den Zahlungsdienstleistern an diese Anbieter übermittelt würden. EDSA und EDSB weisen jedoch darauf hin, dass in Anhang V Ziffern i bis iii des Vorschlags, da diese das Wort „einschließlich“ enthalten, keine erschöpfende Aufzählung der Arten personenbezogener Daten enthalten ist; sie empfehlen deshalb, die Art der personenbezogenen Daten, die von den Anbietern von Unterstützungsdiensten im Rahmen dieser Kategorien verarbeitet werden könnten, genauer klarzustellen.
86. Überdies merken EDSA und EDSB an, dass es keine Auflistung der Kategorien personenbezogener Daten gibt, die von den Anbietern von Unterstützungsdiensten im Rahmen eines gemäß Artikel 27 Absatz 2 des Vorschlags erfolgenden Austauschs von Nachrichten zur Beilegung von Streitigkeiten zu verarbeiten sind, und dass auch nicht klargestellt ist, wer diese Informationen bereitstellen würde. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, diese Klarstellungen in Anhang V aufzunehmen.

#### *Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Anbieter von Unterstützungsdiensten*

87. Abschließend merken EDSA und EDSB an, dass der Vorschlag keine ausdrückliche Angabe der Rechtsgrundlage enthält, auf der die von den Anbietern von Unterstützungsdiensten durchgeführte Verarbeitung für die in Artikel 36 Absatz 1 des Vorschlags genannten Zwecke erfolgt. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, in Erwägungsgrund 76 oder Artikel 36 Absatz 1 des Vorschlags klarzustellen, dass diese Verarbeitung personenbezogener Daten durch Anbieter von Unterstützungsdiensten Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO unterläge, da die Verarbeitung in Wahrnehmung einer ihnen von der EZB übertragenen öffentlichen Aufgabe erfolgen würde.

---

<sup>78</sup> EDSA, Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, angenommen am 7. Juli 2021, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2023-10/EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf); Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“ und „gemeinsam Verantwortliche“ nach der Verordnung (EU) 2018/1725, angenommen am 7. November 2019, abrufbar unter: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07\\_edps\\_guidelines\\_on\\_controller\\_processor\\_and\\_jc\\_reg\\_2018\\_1725\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf).

## 11 KAPITEL IX – BEKÄMPFUNG DER GELDWÄSCHE

88. EDSA und EDSB begrüßen, dass Artikel 37 eine spezifische Regelung über die Anwendbarkeit der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf Offline-Zahlungsvorgänge in digitalen Euro enthält. Derartige Vorschriften zielen darauf ab, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten auf der einen Seite und der Anwendbarkeit der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf der anderen Seite sicherzustellen, unter Berücksichtigung des besonderen Risikoprofils des digitalen Euro. Diesbezüglich sind EDSA und EDSB allerdings der Ansicht, dass die zurzeit für elektronische Zahlungen geltenden Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, nach denen Geschäftsbankgeld zurückverfolgt werden darf, der Anpassung bedürfen, um das mit dem digitalen Euro verfolgte Ziel – die Sicherstellung des höchstmöglichen Schutzes der Privatsphäre – zu erreichen<sup>79</sup>.
89. EDSA und EDSB merken dazu an, dass es in der Folgenabschätzung zum Vorschlag<sup>80</sup> heißt, die Option 2e (höherer Schutz der Privatsphäre für Online-Zahlungen mit geringem Wert) „könnte für Kriminelle und Terroristen attraktiv sein“, wobei jedoch nicht erklärt wird, weshalb das Risikoprofil dieser Option notwendigerweise höher wäre als das Risikoprofil von Bargeld.
90. Dazu ist anzumerken, dass nach den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF)<sup>81</sup> die Höhe des Risikos in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht abstrakt bestimmt werden sollte, sondern in Bezug auf die für eine bestimmte digitale Zentralbankwährung getroffenen spezifischen gestalterischen Entscheidungen. Was dies angeht, wird das Risikoprofil des digitalen Euro in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismus, das ja in der Praxis von der verwendeten Technologie und den in der Konzeptionsphase getroffenen gestalterischen Entscheidungen abhängt, in der Folgenabschätzung nicht hinreichend analysiert. In der Folgenabschätzung bleiben nicht nur die verschiedenen Risikoprofile dieser Option im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unberücksichtigt, sondern auch der Umstand, dass sich dieses Risiko durch die eigentliche Gestaltung des digitalen Euro mindern ließe, wenn es ordnungsgemäß nach einem risikobasierten Ansatz bewertet und gemanagt würde.
91. EDSA und EDSB sind insbesondere der Ansicht, dass es eine Reihe von Auffangmaßnahmen gibt, die berücksichtigt werden sollten, um das Risiko des digitalen Online-Euro in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu reduzieren. In jüngster Zeit wird in der

---

<sup>79</sup> EDSA, Statement 04/2022 on the design choices for a digital euro from the privacy und data protection perspective [Erklärung 04/2022 zur potenziellen Gestaltung des digitalen Euro unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes], angenommen am 10. Oktober 2022, Seite 3, abrufbar unter: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb\\_statement\\_20221010\\_digital\\_euro\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-10/edpb_statement_20221010_digital_euro_en.pdf)

<sup>80</sup> Seite 71 der Folgenabschätzung zum Vorschlag.

<sup>81</sup> FATF, Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on so-called Stablecoins, Juni 2020, abrufbar unter: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-Assets-FATF-Report-G20-So-Called-Stablecoins.pdf>, vgl. Anhang B, Rn. 88, 92 und 94.

einschlägigen Literatur<sup>82</sup> betont, dass zu derartigen Maßnahmen die gestalterischen und technischen Entscheidungen zählen, die in einer späteren Phase zur Reduzierung des Risikos in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung getroffen werden, zum Beispiel: i) die Höhe des Verfügungsrahmens, ii) die Einführung eines spezifischen Schwellenwerts für Online-Zahlungsvorgänge über geringe Geldbeträge, bei dessen Überschreitung vollständige Überprüfungen stattfinden können, sowie iii) die Möglichkeit der Re-Identifizierung des Nutzerkontos im Verdachtsfall. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen können technische Beschränkungen hinzugefügt werden, indem man zum Beispiel eine angemessene Definition der Unverzüglichkeit festlegt, um „Hochfrequenz-Transaktionen“ zu vermeiden, indem man die Zahl der Transaktionen beschränkt, die pro Tag für dasselbe Zahlungskonto für den digitalen Euro ausgeführt werden dürfen, oder indem man die Aufladungs- und Auszahlungsmuster überwacht (so wie dies bei der Offline-Modalität der Fall ist), um die missbräuchliche Umgehung des Schwellenwerts zu verhindern. Insoweit nehmen EDSA und EDSB zur Kenntnis, dass in Erwägungsgrund 79 des Vorschlags ausdrücklich davon ausgegangen wird, dass es Online-Transaktionen in digitalen Euro mit geringem Risiko geben kann; insoweit ist dort vorgesehen, dass die Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung einschlägige „vereinfachte Sorgfaltspflichten“ für Zahlungsdienstleister festlegen sollte.

92. Dazu merken EDSA und EDSB an, dass in der Folgenabschätzung zum Vorschlag nicht berücksichtigt ist, dass es den Verfügungsrahmen gibt, der das vom digitalen Online-Euro ausgehende Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mindern könnte, da dieser – anders als physisches Bargeld – nicht als Wertaufbewahrungsmittel verwendet werden kann. Auch wird in der Folgenabschätzung nicht zwischen dem Standardrisiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und einem etwaigen Niedrigrisikostatus unterschieden, bei dem vereinfachte Überprüfungen zulässig wären; stattdessen wird, was das Risiko angeht, alles über einen Kamm geschoren.
93. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, vorzusehen, dass das Eurosystem verpflichtet ist, die geeignetsten technischen Maßnahmen zu ergreifen, um bei Online-Transaktionen in digitalen Euro über geringe Geldbeträge das Risikoprofil, was Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angeht, weiter zu reduzieren (zum Beispiel durch Einführung einer spezifischen Vorschrift in Kapitel X). Insbesondere sind EDSA und EDSB der Meinung, dass das Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei Online-Transaktionen in digitalen Euro über geringe Geldbeträge in der Gestaltungsphase des digitalen Euro betrachtet und gemindert werden sollte; dies wäre eher angemessen als eine von vornherein vorgenommene Einschränkung des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes bei Online-Transaktionen in digitalen Euro über geringe Geldbeträge. Wird – so wie vorgeschlagen – die Einführung geeigneter technischer Maßnahmen zur Reduzierung des Risikoprofils in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgeschrieben, gäbe es keine technische Rechtfertigung, den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz bei Online-Transaktionen in digitalen Euro über geringe Geldbeträge von vornherein einzuschränken; zudem bestünde bei einer solchen Einschränkung auch kein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Schutz der

---

<sup>82</sup> The White House, Technical evaluation for a U.S. central bank digital currency system, September 2022, Seite 19, abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/09/09-2022-Technical-Evaluation-US-CBDC-System.pdf>

Privatsphäre und der personenbezogenen Daten einerseits und der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung andererseits.

94. Im Hinblick auf alle diese Erwägungen finden EDSA und EDSB es bedauerlich, dass im Vorschlag der „selective privacy approach“ für Online-Zahlungen in digitalen Euro, den die EZB selbst in Betracht gezogen hatte<sup>83</sup>, verworfen wurde. Insbesondere empfehlen EDSA und EDSB, die spezifische Regelung, die für die Offline-Modalität gelten würde (bei der die Überprüfungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf Aufladung und Auszahlung beschränkt sind), auf die Online-Modalität für Transaktionen über geringe Geldbeträge zu erweitern, weil dadurch ein Schwellenwert für den Privatsphärenschutz geschaffen würde – d. h. eine Schwelle, unterhalb derer Zahlungsvorgänge nicht für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung rückverfolgt würden. Dieser Schwellenwert könnte nach dem in Artikel 37 Absätze 5 und 6 des Vorschlags vorgesehenen Verfahren durch einen Durchführungsrechtsakt bestimmt werden, und zwar auf Grundlage einer vorherigen Risikobewertung sowohl der Datenschutzrisiken als auch der Gefahren von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Einfachheits- und effizienzhalber könnte dieser Schwellenwert derselbe sein wie die Transaktionsgrenze für die Offline-Modalität, welche insbesondere für die Zahl der pro Tag zulässigen Transaktionen über geringe Geldbeträge gilt<sup>84</sup>.
95. Was die Definition der „Transaktionsgrenze“ für die Offline-Modalität angeht, erinnern EDSA und EDSB des Weiteren daran, dass es gilt, das richtige Gleichgewicht zwischen der Prävention gegen Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken einerseits und der Wahrung des Rechts auf Datenschutz und Schutz der Privatsphäre andererseits herzustellen. Dem sollte in Artikel 37 des Vorschlags Rechnung getragen werden. Insbesondere merken EDSA und EDSB an, dass die in Artikel 37 Absatz 6 genannten Kriterien, die von der Kommission bei der Entscheidung über Transaktionsgrenzen und Verfügungsrahmen der Offline-Modalität zu berücksichtigen sind, das Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie

---

<sup>83</sup> So hat beispielsweise Fabio Panetta, Mitglied des Direktoriums der EZB in einer jüngst gehaltenen Rede vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) des Europäischen Parlaments in Bezug auf das mit Zahlungen über geringe Geldbeträge verbundene Risiko erklärt: „Allgemein könnte für Online- und Offline-Zahlungen mit niedrigeren Beträgen ein höheres Maß an Privatsphäre in Betracht gezogen werden. Diese Zahlungen könnten vereinfachten Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterliegen, während Transaktionen mit höheren Beträgen den regulären Kontrollen unterzogen würden“. Siehe: EZB, Einleitendes Statement von Fabio Panetta, Mitglied des Direktoriums der EZB, vor dem Ausschuss des Europäischen Parlaments für Wirtschaft und Währung, 30. März 2022, abrufbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220330\\_1~f9fa9a6137.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220330_1~f9fa9a6137.en.html)

<sup>84</sup> EDSA und EDSB merken an, dass ein solcher gestufter Ansatz (bei dem Online-Zahlungsvorgänge über niedrige Geldbeträge gar nicht oder nur in geringerem Maße überprüft werden) bei der Gestaltung von digitalen Zentralbankwährungen weltweit immer üblicher wird. So hieß es in einem kürzlich erschienenen Hintergrundpapier des IWF, dass „... alle drei laufenden Projekte für digitale Zentralbankwährungen demselben Ansatz gefolgt sind, um den richtigen politischen Interessenausgleich zwischen Anonymität/finanzieller Inklusion und der Einhaltung der Vorschriften für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung herzustellen. Ihr Ansatz sieht vor, mehrere Stufen von Wallets vorzusehen, für die jeweils verschiedene Schwellenwerte gelten. Bei denjenigen mit geringeren Schwellenwerten ist größere Anonymität gegeben. ... Die Verwendung abgestufter Wallets für digitale Zentralbankwährung ermöglicht somit ‚politische Synergien‘ zwischen Anonymität, Risikoreduzierung (Bankensturm) und finanzieller Inklusion“. Siehe: Internationaler Währungsfonds, Behind the scenes of central bank digital currency: emerging trends, insights and, policy lessons, Februar 2022, Seite 13, abrufbar unter: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/FTN063/2022/English/FTNEA2022004.ashx>.

die „Nutzbarkeit und Akzeptanz“ des digitalen Euro betreffen, dass jedoch die Vertraulichkeit von Zahlungen bislang nicht erwähnt wird. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist dies überraschend, da der Schutz der Privatsphäre eines der Hauptziele dieser Modalität ist. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, in Artikel 37 Absatz 6 des Vorschlags auch die Auswirkungen im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten zu erwähnen.

96. Des Weiteren merken EDSA und EDSB an, dass Artikel 37 Absatz 6 des Vorschlags lediglich vorsieht, dass die Kommission bei der Ausarbeitung von Durchführungsrechtsakten den EDSA und den EDSB konsultieren „kann“. Es ist jedoch unklar, ob und auf welche Weise diese Konsultation stattfände. Im Vorschlag sollte nicht lediglich die Möglichkeit, den EDSA zu konsultieren, vorgesehen werden, sondern ein strukturierter und institutionalisierter Mechanismus. EDSA und EDSB empfehlen den gesetzgebenden Organen deshalb, am Ende von Artikel 37 Absatz 6 die Verpflichtung aufzunehmen, dass die Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eng mit dem EDSA zusammenarbeitet und diesen förmlich konsultieren muss, wenn sie von der Kommission um eine Stellungnahme ersucht wird (so wie dies in der Stellungnahme des EDSB zu Artikel 7 Absatz 4 des Vorschlags für eine Verordnung über einen Rechtsrahmen für den Zugang zu Finanzdaten vorgeschlagen wurde<sup>85</sup>), und dass die Kommission die Stellungnahme berücksichtigen muss, bevor sie den Entwurf für einen Durchführungsrechtsakt vorlegt. Der Konsultation des EDSB gemäß der EU-DSVO würde dadurch nicht vorgegriffen.
97. Abschließend ist anzumerken, dass einige Bestimmungen dieses Artikels der Klarstellung bedürfen, um jeden Zweifel an der Bedeutung, die bei der Offline-Modalität dem Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten beigemessen wird, zu vermeiden. Im Einzelnen:
- EDSA und EDSB empfehlen, Artikel 37 Absatz 2, der bestimmt, dass Transaktionsdaten weder von den Zahlungsdienstleistern noch von der EZB bzw. den nationalen Zentralbanken aufbewahrt werden, mit Nummer 3 in Anhang IV in Einklang zu bringen, wo es heißt, dass das Eurosystem für die Zwecke der Falschgeldanalyse von Offline-Zahlungsvorgängen in digitalen Euro befugt ist, alle Informationen auf dem lokalen Speichergerät zu lesen.
  - Das in Artikel 37 Absatz 2 (in Bezug auf Transaktionsdaten) verwendete Wort „aufbewahren“ ist aus datenschutzrechtlicher Sicht unklar; man hätte hier den Begriff „verarbeiten“ oder „zugreifen“ erwartet. „Aufbewahren“ scheint zu implizieren, dass der Datenzugriff möglich ist; damit würde aber das bei der Offline-Modalität angestrebte Maß an Privatsphärenschutz nicht erreicht. EDSA und EDSB empfehlen deshalb, das Wort „aufbewahren“ durch „verarbeiten“ zu ersetzen.
  - Laut Artikel 37 Absatz 4 umfassen die „Aufladungs- und Auszahlungsdaten“, die für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verarbeiten sind, die Kennung des lokalen Speichergeräts für Offline-Zahlungen in digitalen Euro. Diesbezüglich empfehlen EDSA und EDSB, klarzustellen, aus welchen Gründen es notwendig sein soll, derartige Datenkategorien für die Zwecke von Artikel 37 Absatz 3 zu verarbeiten, da ja der Vorschlag bereits die Verarbeitung anderer Kategorien personenbezogener Daten, unter anderem die/der für Aufladung und Auszahlung verwendeten Kontonummer(n), vorsieht.

---

<sup>85</sup> EDSB, Stellungnahme 38/2023 zu dem Vorschlag für eine Verordnung über einen Rahmen für den Zugang zu Finanzdaten, angenommen am 22. August 2023, Rn. 30, abrufbar unter: [https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730\\_d2425\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-08/2023-0730_d2425_opinion_en.pdf)

98. Abschließend merken EDSA und EDSB an, dass es gemäß Artikel 35 Absatz 4 in Verbindung mit Erwägungsgrund 76 des Vorschlags eine klare Trennung der personenbezogenen Daten geben sollte, um sicherzustellen, dass dem Eurosystem keine direkte Identifizierung einzelner Nutzer des digitalen Euro möglich ist. Diesbezüglich empfehlen EDSA und EDSB, das Eurosystem zu verpflichten, im lokalen Speichergerät eine Trennung der Daten in Bezug zu Offline-Transaktionen und Online-Zahlungsvorgängen über geringe Geldbeträge vorzusehen. Der Vorschlag sollte klar vorgeben, dass Transaktionsdaten klar abgegrenzt („ring-fenced“) (d. h. auf dem lokalen Speichergerät verbleiben) und nicht aus dem Gerät exportiert werden sollten (dass also Daten lokal verarbeitet und gespeichert werden). Aus technischer Sicht ist es möglich, eine solche Trennung zu implementieren und operationell vorzusehen; für die Nutzer bedeutet dies letztendlich stärkere Schutzvorkehrungen hinsichtlich der Privatsphäreneinstellungen für die Nutzungen des digitalen Offline-Euro.

## 12 KAPITEL X – SCHLUSSBESTIMMUNGEN

99. EDSA und EDSB merken an, dass die Kommission gemäß Artikel 38 des Vorschlags befugt ist, die Anhänge durch delegierte Rechtsakte abzuändern. Was dies angeht, empfehlen EDSA und EDSB, wegen der erwarteten erheblichen Auswirkungen auf den Schutz der Privatsphäre und personenbezogenen Daten der betroffenen Personen eine klare Bezugnahme auf Artikel 42 EU-DSVO aufzunehmen, um klarzustellen, dass der EDSB bzw. der EDSA zu konsultieren sind, wenn derartige delegierte Rechtsakte vorgeschlagen werden.

100. Bei der in Artikel 41 des Vorschlags vorgesehenen Überprüfung der Verordnung sollten der Schutz der Privatsphäre und der Datenschutz ein zentraler Aspekt der von der Kommission in ihren Berichten vorzunehmenden Bewertungen sein. EDSA und EDSB stehen stets bereit, der Kommission für die Erstellung dieser Berichte, die ein Jahr nach der ersten Ausgabe des digitalen Euro und danach alle drei Jahre vorzulegen sind, relevante Informationen zukommen zu lassen<sup>86</sup>.

## ABSCHLIEßENDE ANMERKUNGEN

101. Das Gesetzgebungsverfahren der Union läuft noch; der EZB-Rat wird das Ergebnis der Untersuchungsphase im Herbst 2023 prüfen und auf dieser Grundlage entscheiden, ob eine Versuchsphase des digitalen Euro mit dem Ziel, in zwei oder drei Jahren mit der Ausgabe des digitalen Euro zu beginnen, eingeleitet wird<sup>87</sup>. In diesem Zusammenhang erinnern EDSA und EDSB daran, dass alle für den digitalen Euro Verantwortlichen und gemeinsam Verantwortlichen, soweit die einschlägigen Voraussetzungen in Artikel 35 DSGVO oder Artikel 39 EU-DSVO erfüllt sind, eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchführen müssen und diese Datenschutz-Folgenabschätzung idealerweise veröffentlichen sollten.

---

<sup>86</sup> Artikel 41 Absatz 1 des Vorschlags.

<sup>87</sup> EZB, Progress on the investigation phase of a digital euro – fourth report, 14. Juli 2023, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews230714.en.html#:~:text=The%20fourth%20progress%20report%20on,it%20could%20strengthen%20financial%20inclusion.>



102. Bevor mit der Verarbeitung in Bezug auf den digitalen Euro begonnen wird, sollte die EZB auch prüfen, ob der EDSB zu konsultieren ist, da eine solche Verarbeitung wahrscheinlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen mit sich bringt. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EZB würde nämlich mindestens drei der in den Leitlinien des EDSA zur Datenschutz-Folgenabschätzung genannten Kriterien erfüllen (nämlich durch den Mechanismus zur Aufdeckung und Verhütung von Betrug vorgenommene Bewertungen oder Einstufungen, die Verarbeitung vertraulicher personenbezogener Daten in Bezug auf die Finanzen von Nutzern des digitalen Euro sowie die Datenverarbeitung in großem Umfang)<sup>88</sup>.

103. Vor diesem Hintergrund empfehlen EDSA und EDSB, im Vorschlag daran zu erinnern, dass die EZB zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung verpflichtet ist, und die EZB damit zu betrauen, einen digitalen Euro mit eingebauter Datenschutzkonformität zu entwickeln, indem sie in den nächsten Projektphasen – etwa bei ihren Technologieentscheidungen, den Systemregeln und dem Konzeptnachweis – ihrer Verpflichtung zum Datenschutz durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen gerecht wird. Eine solche Bestimmung würde eindeutig sicherstellen, dass die Öffentlichkeit Transparenz darüber hat, mit welchen Schutzmaßnahmen beim digitalen Euro der wirksame Schutz ihrer Privatsphäre und personenbezogenen Daten gewährleistet wird. Derartige Bestimmungen könnten zum Beispiel in einen Artikel 36a oder in die Schlussbestimmungen (Kapitel X) aufgenommen werden.

Für den Europäischen Datenschutzbeauftragten      Für den Europäischen Datenschutzausschuss

Europäischer Datenschutzbeauftragter

Der Vorsitz

(Wojciech Wiewiorowski)

(Anu Talus)

---

<sup>88</sup> Siehe WP29, Leitlinien zur Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) und Beantwortung der Frage, ob eine Verarbeitung im Sinne der Verordnung 2016/679 „wahrscheinlich ein hohes Risiko mit sich bringt“, angenommen am 4. April 2017, Seiten 9-11, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en>