EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.4.2025
COM(2025) 161 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Kosten-Nutzen-Analyse der Verwendung des zentralen Kontos nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. ABSCHNITT I – HINTERGRUND DES BERICHTS

Dieser Bericht wird gemäß Artikel 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014[1] (im Folgenden „Bereitstellungsverordnung“) erstellt. Hauptziel dieses Dokuments ist es, dem Rat eine Kosten-Nutzen-Analyse zur möglichen Einführung eines zentralen Kontos im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Bereitstellungsverordnung vorzulegen. Dieses zentrale Konto würde von der Kommission bei einem öffentlichen Finanzinstitut ihrer Wahl für die Erhebung der Eigenmittel eingerichtet.

Dieser Bericht enthält eine Kosten-Nutzen-Analyse der ausgewählten Kassenführungsmodelle, die die Kommission bewertet hat, nämlich:

- Modell des zentralen Kontos bei der Europäischen Zentralbank (EZB) gemäß dem neuen Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c,
- Modell der optimierten Kassenführung, bei dem drei zentrale Kassenkonten bei den ausgewählten nationalen Zentralbanken geführt werden (diese Option fällt nicht in den Anwendungsbereich der neuen Bestimmungen von Artikel 9 der Bereitstellungsverordnung).

1.1 Architektur des Kassenführungssystems der Europäischen Kommission

Die wesentlichen Merkmale der Architektur des Kassenführungssystems der Kommission ergeben sich aus den Bestimmungen von Artikel 9 Absatz 1 der Bereitstellungsverordnung.

Bis 2022 gestattete die Bereitstellungsverordnung den Mitgliedstaaten, Eigenmittel zwei verschiedenen Kontotypen gutzuschreiben, die im Namen der Kommission eingerichtet wurden:

- Typ 1 – **nationale Haushaltsverwaltungen:** In diesem Fall stellen die Mitgliedstaaten der Kommission die Eigenmittelbeiträge zunächst buchhalterisch und dann schrittweise nach Erhalt der Überweisungsanweisungen der Kommission in bar zur Verfügung.
- Typ 2 – **nationale Zentralbanken:** In diesem Fall stellen die Mitgliedstaaten den gesamten beantragten Beitrag in bar zur Verfügung.

Die Konten der Typen 1 und 2 werden in Landeswährung geführt.

Mit der Verordnung (EU, Euratom) 2022/615 des Rates vom 5. April 2022 zur Änderung der Bereitstellungsverordnung wurde ein dritter Kontotyp eingeführt, der die Verwendung

[1] Verordnung (EU, Euratom) Nr. 609/2014 des Rates vom 26. Mai 2014 zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der traditionellen, der MwSt.- und der BNE-Eigenmittel sowie der Maßnahmen zur Bereitstellung der erforderlichen Kassenmittel (Neufassung) (ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 39), geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2022/615 des Rates vom 5. April 2022 (ABl. L 115, S. 51).

eines neuen **zentralen Kontos** für die Gutschrift von Eigenmitteln ermöglicht, das die Kommission bei einem **öffentlichen Finanzinstitut ihrer Wahl** eingerichtet hat.

Im Zeitraum von 2014 bis 2022 wurde die Kassenführung der Europäischen Kommission in erster Linie von zwei Hauptfaktoren beeinflusst:

– der formalistischen Umsetzung von Artikel 14 Absatz 1 der Bereitstellungsverordnung,
– dem Beschluss der EZB, ab dem 11. Juni 2014 eine Negativzinspolitik einzuführen.

Um die Vermögenswerte der Europäischen Union zu schützen, hat die Kommission die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen von Negativzinsen so gering wie möglich zu halten. Zu diesem Zweck war die Kommission zwischen 2014 und 2022 bestrebt, die Mittel so weit wie möglich bei den nationalen Haushaltsverwaltungen und Zentralbanken zu halten, wo sie gebühren- und zinsfrei geführt wurden. Parallel dazu wurden gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Bereitstellungsverordnung alle bei Geschäftsbanken geführten Zahlungskonten täglich aus den Eigenmittelkonten auf der Grundlage des Betrags der über die einzelnen Konten auszuführenden Zahlungen aufgefüllt. Die bei diesen Banken gehaltenen Liquiditätspuffer wurden auf einem Mindestniveau gehalten, um übermäßige Tagesgeldguthaben zu vermeiden und so die Auswirkungen von Negativzinsen zu verringern und gleichzeitig die Kontinuität des Zahlungsverkehrs zu gewährleisten.

Alle diese Transaktionen führten zu einer beträchtlichen Anzahl täglicher Zuflüsse in die nationalen Haushaltsverwaltungen und Abflüsse aus anderen Mitgliedstaaten. Zudem wirkte sich das Fehlen eines größeren Liquiditätspuffers auch auf die Fähigkeit der Kommission aus, dringende Zahlungen auszuführen.

Um die Komplexität der Zahlungsströme zu verringern und den Anliegen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, schlug die Kommission daher im Jahr 2021 vor, in die Bereitstellungsverordnung die Möglichkeit aufzunehmen, Eigenmittel einem **neuen**, von der Kommission zu diesem Zweck eingerichteten **zentralen Konto** gutzuschreiben (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Bereitstellungsverordnung).

Parallel zu dem vorgeschlagenen zentralen Konto schlug die Kommission eine Bestimmung vor, wonach den Mitgliedstaaten **Vorausschätzungen des Kassenmittelbedarfs** für die folgenden **vier Monate** übermittelt werden, um die Vorhersehbarkeit der Kassenbewegungen weiter zu verbessern (Artikel 9 Absatz 2a der Bereitstellungsverordnung).

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Bereitstellungsverordnung erfolgt die Beteiligung der Mitgliedstaaten am zentralisierten Modell auf **freiwilliger Basis**. Außerdem muss die Kommission vor der Einführung des zentralen Kontos eine **Kosten-Nutzen-Analyse** für das zentrale Konto erstellen.

2. ABSCHNITT II – KOSTEN-NUTZEN-ANALYSE (VERGLEICHENDE BEWERTUNG ZWEIER VERSCHIEDENER OPTIONEN FÜR KASSENFÜHRUNGSMODELLE)

Bei dieser Analyse sollen zwei Modelle für die Kassenführung der Europäischen Kommission im Rahmen des derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für 2021-2027 unter Berücksichtigung des bestehenden rechtlichen Umfelds verglichen werden.

2.1 Neue Kassenführungsmodelle – Szenarien

Zur Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse der Verwendung des zentralen Kontos gemäß den Bestimmungen der Bereitstellungsverordnung und im Einklang mit ihrer Ausfallrisikostrategie betrachtet die Kommission nur **öffentliche Finanzinstitute** als zulässige Alternativen für die Führung dieses Kontos.

Es wurden zwei Arten von öffentlichen Finanzinstituten in Betracht gezogen:

- Die **Europäische Zentralbank** (EZB), da sie bereits die Kassenführung der Liquiditätsressourcen im Rahmen von NextGenerationEU (NGEU) wahrnimmt und Zahlungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) an die begünstigten Mitgliedstaaten ausführt.
- Die **nationalen Zentralbanken**, da sie wichtige Akteure in der bestehenden Kassenführungsarchitektur der Europäischen Kommission und dem bestehenden Kassenführungsmodell sind.

Ausgehend von dieser Annahme schlug die Kommission zwei verschiedene Optionen für die Verwaltung des zentralen Kontos vor.

Option 1: **Zentrales Konto bei der Europäischen Zentralbank (EZB)**

Auf der Grundlage der Bestimmungen des neuen Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe c der Bereitstellungsverordnung besteht das Modell in der Einrichtung eines zentralen Kontos bei der EZB für in EUR gezahlte Eigenmittel und für sonstige Einnahmen in EUR sowie von Eigenmittel-Unterkonten in allen Nicht-EUR-Währungen.

Die Umsetzung dieses Modells sieht ein schrittweises Auslaufen der bestehenden Systeme auf Ebene der Mitgliedstaaten vor. Dies würde bedeuten, dass die zunächst buchhalterische Bereitstellung von Mitteln, wie sie derzeit von den nationalen Haushaltsverwaltungen praktiziert wird, durch ein System ersetzt würde, bei dem alle teilnehmenden Mitgliedstaaten ihre Eigenmittel durch Banküberweisungen an bestimmten Tagen bereitstellen. Beträge in EUR würden auf einem von der Kommission bei der EZB eingerichteten zentralen Konto zusammengeführt. Beiträge in Nicht-EUR-Währungen würden zunächst auf die entsprechenden Unterkonten überwiesen, die zu diesem Zweck bei einer Haushaltsverwaltung oder einer nationalen Zentralbank eingerichtet würden. Das auf EUR lautende zentrale Konto würde in erster Linie dazu dienen, täglich die Bankkonten der Kommission zu befüllen, von denen aus sie ihre Zahlungen in EUR ausführt. Des Weiteren könnte das auf EUR lautende zentrale Konto für Direktzahlungen an die Mitgliedstaaten verwendet werden, hauptsächlich auf Konten bei den nationalen Zentralbanken.

Es sei darauf hingewiesen, dass dieses zentrale Konto gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Bereitstellungsverordnung zinsfrei sein müsste. Im Falle einer positiven Verzinsung würden die Zinsen an die teilnehmenden Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrem Haushaltsschlüssel gezahlt. Die auf dem Konto zusammengeführten Mittel wären auch vor möglichen Negativzinsen geschützt, die von dem/den betreffenden Mitgliedstaat(en) gedeckt werden müssten.

Die Wahl der Option des zentralen Kontos würde sich vor allem auf die Mitgliedstaaten auswirken, die der Kommission die Mittel zunächst buchhalterisch und dann schrittweise nach Erhalt von Überweisungsanweisungen der Kommission in bar zur Verfügung stellen (bei den Haushaltsverwaltungen geführte Eigenmittelkonten). In diesem Fall müssten die Mitgliedstaaten die Mittel sofort überweisen, anstatt sie schrittweise bereitzustellen. Für Mitgliedstaaten, die sich bisher für die Beibehaltung des Eigenmittelkontos bei ihrer nationalen Zentralbank entschieden haben, hätte die Umstellung auf die EZB-Option keine oder nur sehr geringe Auswirkungen.

Es sei darauf hingewiesen, dass die EZB nicht förmlich um die Erbringung zusätzlicher Leistungen ersucht wurde und daher auch nicht ihre Zustimmung dazu gegeben hat.

Option 2: Optimiertes Kassenführungsmodell mit zentralen Kassenkonten bei ausgewählten nationalen Zentralbanken

Dieses Modell stützt sich nicht auf die neuen Bestimmungen des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe c der Bereitstellungsverordnung zur Einrichtung eines neuen zentralen Kontos. Vielmehr baut es auf der bestehenden Kassenführungsarchitektur und den bereits gut etablierten Zahlungsströmen mit den nationalen Zentralbanken auf.

Bei diesem Modell werden wöchentlich an bestimmten Tagen Überweisungen von Eigenmittelkonten auf Kassenkonten vorgenommen. Die Zahlungsströme von Eigenmittelkonten, die bei Haushaltsverwaltungen geführt werden, werden gemäß dem Haushaltsschlüssel nur in eine Richtung gelenkt (von Eigenmittelkonten zu Kassenkonten). Folglich dürfte sich die Gesamtzahl der Zahlungsströme auf Eigenmittelkonten, die bei Haushaltsverwaltungen geführt werden, erheblich verringern. Die wöchentlichen Überweisungen von Eigenmitteln würden mit einer verbesserten und genaueren Vorausschätzung des Finanzierungsbedarfs auf wöchentlicher Basis einhergehen.

2.2 Vorgehensweise und Bewertungskriterien

Angesichts der Bedeutung einer effizienten Kassenführung für die Politik der EU hat die Kommission qualitative und quantitative Kriterien zur Bewertung zweier Optionen für die zentrale Kassenführung entwickelt. Diese Kriterien tragen insbesondere den Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich möglicher zusätzlicher Kosten im Rahmen der überarbeiteten Bereitstellungsverordnung Rechnung. Die gewählte Option stellt sicher, dass die Kosten gleich bleiben oder niedriger sind als beim derzeitigen System, während sie gleichzeitig eine Vereinfachung der Zahlungsströme und eine höhere operative Effizienz bietet.

Bei den gewählten Kriterien handelt es sich um Folgende:

a) Finanzielle Auswirkungen, darunter:

- **Verzinsung von Bareinlagen** (Schätzung der erwirtschafteten positiven und/oder negativen Zinsen)
- **Dienstleistungsgebühr** (Kosten für die Einrichtung des Kontos/der Konten und laufende Kosten in Verbindung mit dem Tagesgeschäft)

b) Technische Infrastruktur

Hier wird untersucht, inwieweit die ausgewählten Optionen an die bestehenden technischen Einrichtungen für die Kassenführung der Europäischen Kommission angebunden werden können.

c) Vereinbarkeit mit der Kassenführungsarchitektur der Europäischen Kommission

Hier werden die Vereinbarkeit der ausgewählten Optionen mit den Merkmalen der Kassenführung der Europäischen Kommission (EUR- und Nicht-EUR-Beiträge,

Mehrfachzahlungen an Begünstigte), die Verringerung des Verwaltungsaufwands und Synergien mit bestehenden Zahlungsstrommustern untersucht.

2.3 Bewertung der Optionen anhand der Bewertungskriterien

2.3.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Kommission hat die potenziellen finanziellen Auswirkungen der beiden Kassenführungsmodelle bewertet.

Bei **Option 1** zog die Kommission die Konditionen für die bei der EZB geführten NGEU-Konten zur Umsetzung des Aufbauinstruments der Europäischen Union als Vergleichsmaßstab heran.

Bei **Option 2** prüfte die Kommission die Konditionen, die von einer Auswahl von fünf nationalen Zentralbanken im Euroraum angeboten werden. Die Leitlinie 2019/671 der EZB[2] schränkte die Verzinsung aller nicht geldpolitischen Einlagen ein. Im Jahr 2024 wurde die Leitlinie der EZB geändert[3]. Unter Berücksichtigung der Bedingungen im Jahr 2022 konzentrierte sich die Kommission bei ihrer Analyse auf die nationalen Zentralbanken der vier größten Volkswirtschaften im Euroraum, nämlich Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien. Überdies bezog die Kommission die belgische Nationalbank aufgrund ihrer geografischen Nähe, die für die Kontinuität der Kassenführung der Kommission von wesentlicher Bedeutung ist, ebenfalls in ihre Analyse ein.

Berücksichtigt wurden die beiden folgenden Analyseelemente:

- Verzinsung von Bareinlagen:

  Die Analyse ergab, dass die Zinssätze der nationalen Zentralbanken mit den Konditionen der EZB übereinstimmten. Demnach waren die Verzinsungskonditionen der beiden Optionen so ähnlich, dass dieser Faktor die Entscheidung nicht beeinflussen würde.

- Dienstleistungsgebühr:

  Da die Europäische Kommission bereits Konten bei den nationalen Zentralbanken unterhält, würden diese keine zusätzlichen Gebühren für die Kontoführung erheben. Darüber hinaus würden einige nationale Zentralbanken Überweisungen kostenlos durchführen, während andere eine ermäßigte Transaktionsgebühr erheben oder einen festen Betrag für unbegrenzte Transaktionen berechnen würden. Im Gegensatz dazu könnte das EZB-

[2] Leitlinie (EU) 2019/671 der Europäischen Zentralbank vom 9. April 2019 über Inlandsgeschäfte zur Verwaltung von Aktiva und Passiva durch die nationalen Zentralbanken (Neufassung) (ABl. L 113/11 vom 29.4.2019).

[3] Beschluss (EU) 2024/1209 der Europäischen Zentralbank vom 16. April 2024 zur Verzinsung nicht geldpolitischer Einlagen bei nationalen Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (EZB/2024/11) (ABl. L 2024/1209, 3.5.2024).

Konzept eine anfängliche Einrichtungsgebühr und wiederkehrende Gebühren für die Kontoführung und zahlungsbezogene Dienstleistungen beinhalten.

Fazit:

- Bei beiden Optionen sind die Konditionen für die Verzinsung von Bareinlagen ähnlich. Option 1 kann jedoch aufgrund der Einführung eines neuen Kontomodells bei der EZB höhere anfängliche Einrichtungs- und laufende Kosten mit sich bringen.

- Option 2 erweist sich als kosteneffizienter, da die bestehenden Beziehungen zu den nationalen Zentralbanken keine zusätzlichen Kontoführungsgebühren oder erheblichen operativen Kosten mit sich bringen.

2.3.2 Technische Infrastruktur

Option 1 – Die Europäische Zentralbank (EZB) hat eine leistungsstarke und spezialisierte technische Infrastruktur aufgebaut, die auf den geldpolitischen Rahmen und das regulatorische Umfeld des Euroraums zugeschnitten ist. Dieses Konzept ist auf die spezifischen geldpolitischen Strategien, Finanzsysteme und rechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten abgestimmt und stützt sich auf Instrumente wie das TARGET2-Zahlungssystem, um umfangreiche grenzüberschreitende EUR-Transaktionen zwischen Mitgliedern des Europäischen Systems der Zentralbanken zu ermöglichen und Großhandelstransaktionen mit großen Finanzinstituten zu erleichtern. Der Schwerpunkt dieser Architektur liegt auf der Wahrung der Finanzstabilität und der Unterstützung einer wirksamen Transmission der Geldpolitik im Euroraum. Die Infrastruktur der EZB ist nicht für die direkte Abwicklung einzelner Barzahlungen in mehreren Währungen von Marktteilnehmern oder Institutionen wie der Europäischen Kommission ausgelegt. Die für die direkte Erbringung solcher Zahlungsdienste erforderlichen Funktionsebenen, wie die dynamische Multiwährungs-Interoperabilität und die Integration mit externen kommerziellen Plattformen, sind nicht vorhanden und müssten weiter analysiert und aufgebaut werden, was mit Kosten verbunden wäre; hier ist anzumerken, dass bei der EZB noch keine diesbezügliche Voranfrage gestellt wurde[4].

Option 2 hat keine nachteiligen technischen Auswirkungen auf das Rechnungsführungssystem der Kommission. Die bestehende technische Lösung ist gut etabliert, effizient und ermöglicht die nahtlose Einbindung des Modells des zentralen Kontos, ohne dass Änderungen nötig sind. Die ausgewählten nationalen Zentralbanken unterhalten eine kommerzielle Ebene, die eine automatisierte Kommunikation mit der Kassenführung der Europäischen Kommission über SWIFT-Dienste ermöglicht. Folglich wäre mit dieser Option kein zusätzlicher Entwicklungsaufwand für die Kommission verbunden.

[4] Die entscheidende Rolle, die die EZB seit 2020 als Fiskalagent und Zahlstelle für das EU-Programm zur Emission und Verwaltung von Schuldtiteln spielt, stützt sich auf die Infrastruktur und die Kapazitäten der EZB bei der Umsetzung der Geldpolitik.

Fazit:

- Option 1 ist mit technischen Herausforderungen verbunden, da die Infrastruktur der EZB nicht für die direkte Abwicklung einzelner Barzahlungen in mehreren Währungen von Marktteilnehmern oder Institutionen wie der Europäischen Kommission ausgelegt ist.
- Option 2 geht nicht mit technischen Unterbrechungen einher, da die nationalen Zentralbanken gut integrierte Systeme nutzen, die auf die derzeitige Infrastruktur der Kommission abgestimmt sind.

2.3.3 Vereinbarkeit mit der Kassenführungsarchitektur der Europäischen Kommission

Bei **Option 1** ergab die Analyse, dass die Einrichtung von Nicht-EUR-Unterkonten bei der EZB eine Herausforderung darstellen würde. Um der Nicht-EUR-Dimension Rechnung zu tragen, schlug die EZB einen differenzierten Ansatz je nach Kontoart vor. Dieses Szenario sieht ein EUR-Konto für alle EUR-Beiträge und ein Konto für jede verwendete Nicht-EUR-Währung (7 Konten) vor. Dieses Konzept würde jedoch nur in begrenztem Umfang eine Vereinfachung der Zahlungsströme ermöglichen, insbesondere aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme der Mitgliedstaaten.

Option 2 mit zentralen Kassenkonten bei den ausgewählten nationalen Zentralbanken baut auf der bestehenden Kassenführungsarchitektur der Europäischen Kommission auf. Das gut etablierte Modell für Zahlungsströme und die Umrechnung von Eigenmitteln, die nicht auf EUR lauten, wird beibehalten, während gleichzeitig Synergien für auf EUR lautende sonstige Mittel geschaffen werden. Daher hat diese Option keine nachteiligen Auswirkungen auf die Kassenführung der Europäischen Kommission oder die Mitgliedstaaten im Hinblick auf etwaigen zusätzlichen Verwaltungs- oder operativen Aufwand.

Die Zentralisierung der Zahlungsströme auf einige wenige Kassenkonten würde Bank-zu-Bank-Überweisungen zwischen Eigenmittelkonten bei Haushaltsverwaltungen und Zentralbankkonten verringern.

Fazit:

- Option 1 weist Unzulänglichkeiten auf, da für eine effiziente Abwicklung von Nicht-EUR-Transaktionen getrennte Konten erforderlich sind.
- Option 2 ist besser mit den etablierten Verfahren vereinbar und schafft Synergien, ohne den Verwaltungsaufwand für die Kassenführung der Europäischen Kommission oder die Mitgliedstaaten zu erhöhen.

2.4 Fazit: Wahl des Kassenführungsmodells

Beide Optionen bieten Effizienzgewinne und operative Verbesserungen für die internen Prozesse im Zusammenhang mit der Verwaltung der Zahlungsströme und Konten.

Option 2 ist jedoch die bevorzugte Lösung, da sie auf dem bestehenden Rahmen für die Kassenführung aufbaut, wodurch die Übergangskosten und Betriebsstörungen minimiert werden. Diese Optimierung steht im Einklang mit einer wirtschaftlichen Haushaltsführung und gewährleistet eine wirksame Vermögensverwaltung gemäß den politischen Zielen der Union.

Darüber hinaus wird Option 2 den Erwartungen der Mitgliedstaaten gerecht, da sie die Vorhersehbarkeit und Transparenz der Kassenvorgänge der nationalen Haushaltsverwaltungen verbessert. In den letzten zwei Jahren hat die Kommission Option 2 als strategische Verbesserung ihrer Kassenführung umgesetzt, um den Anliegen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Finanzinfrastruktur der Union zu stärken.

Die Kommission empfiehlt, Option 2 als kosteneffiziente Lösung für die Kassenführung beizubehalten. In Anbetracht der derzeitigen Haushaltsstruktur und des operativen Rahmens der Union ist dies nach wie vor der am besten geeignete Ansatz. Je nach den künftigen haushaltspolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen können bei Bedarf weitere Verbesserungen und Bewertungen vorgenommen werden, auch im Rahmen des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens.