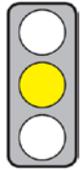


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission erwägt, 1- und 2-Cent-Münzen abzuschaffen.

**Betroffene:** Alle Bürger und Unternehmen, insbesondere Banken und Einzelhändler, Münzprägestalten.



**Pro:** (1) Die Überprüfung der Kostenunterschiede der Münzprägestalten kann die Verluste der Euro-Staaten bei der Ausgabe der Kleinmünzen senken.

(2) Die Abschaffung der Kleinmünzen spart Zeit von Unternehmen und Verbrauchern beim Bezahlen und senkt die Handlingkosten der Kleinmünzen von Banken und Händlern.

**Contra:** (1) Die Rundungsregeln können den Anreiz für Händler verringern, eine Kostensenkung an die Verbraucher weiterzugeben. Auch können sie zu einem einmaligen Anstieg der Inflation führen, wenn Händler die Gelegenheit nutzen, mehr Einzelpreise auf- als abzurunden.

(2) Die EU hat keine Kompetenz zur Festlegung von EU-weiten Rundungsregeln.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2013) 281** vom 14. Mai 2013: Überlegungen zur **Ausgabe von 1- und 2-Euro-Cent-Münzen**.

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziel

- In der Mitteilung erwägt die Kommission vier Optionen für die Zukunft von 1- und 2-Cent-Münzen (im Folgenden „Kleinmünzen“).
  - Option 1: Unveränderte Beibehaltung der Kleinmünzen,
  - Option 2: Senkung der Produktionskosten der Kleinmünzen,
  - Option 3: Langsame Abschaffung der Kleinmünzen,
  - Option 4: Schnelle Abschaffung der Kleinmünzen.
- Etwa die Hälfte der Euro-Staaten macht mit der Ausgabe der Kleinmünzen Verluste.
  - Die nationalen Regierungen stellen die Kleinmünzen her und verkaufen diese anschließend zum Nennwert, also für 1 oder 2 Cent pro Münze, an die nationalen Zentralbanken.
  - Die Produktionskosten der Kleinmünzen sind in etwa der Hälfte der Euro-Staaten höher als der Nennwert [SWD(2013) 175, S. 30].
- Seit Einführung des Euro-Bargelds 2002 ist den Euro-Staaten durch die Ausgabe der Kleinmünzen insgesamt ein Verlust von schätzungsweise 1,4 Mrd. Euro entstanden. Bei dieser Schätzung rechnete die Kommission die durchschnittlichen Produktionskosten von fünf Euro-Staaten auf die restlichen Euro-Staaten hoch [S. 4; SWD (2013) 175, S. 19 f.].
- Der Verlust der Euro-Staaten ist auch deswegen hoch, weil vergleichsweise viele Kleinmünzen ausgegeben werden müssen. So ist der Anteil der Kleinmünzen an allen Münzen, die sich im Umlauf befinden, von 31% bei Einführung des Euro-Bargelds auf 46% im Jahr 2012 gestiegen [SWD (2013) 175, S. 10]. Das liegt daran, dass Verbraucher die als Wechselgeld erhaltenen Kleinmünzen zu Hause horten, anstatt sie auszugeben, da sie sie als wertlos ansehen.
- Allerdings denken laut einer Umfrage von 2012 66% der Verbraucher, dass es genau die richtige Anzahl an Euro-Münzen mit unterschiedlichen Nennwerten gibt [SWD(2013) 175, S. 41].
- Banken und Händler haben hohe Handlingkosten durch Kleinmünzen. Handlingkosten sind z.B. [S. 5; SWD(2013) 175, S. 18, 48]
  - Lagerungs- und Transportkosten,
  - Kosten für das Zählen der Münzen und
  - Beschaffungskosten der Kleinmünzen; so müssen Einzelhändler bei der Beschaffung von einer Münzrolle mit 50 1-Cent-Stücken zusätzliche Bearbeitungsgebühren in Höhe von 40 Cent bezahlen.
- Die Mitteilung soll zu einer Diskussion zwischen den Interessenträgern führen.

#### ► Option 1: Unveränderte Beibehaltung der Kleinmünzen

- Die Kleinmünzen bleiben unverändert gesetzliches Zahlungsmittel.
- Diese Option hat zur Folge [S. 4 f., SWD(2013) 175, S. 18]:
  - Die Euro-Staaten machen mit der Ausgabe der Kleinmünzen weiter Verluste, was weiter höhere Steuern bedeutet.
  - Banken und Händler haben weiter hohe Handlingkosten durch Kleinmünzen, was weiter höhere Verbraucherpreise bedeutet.

► **Option 2: Senkung der Produktionskosten der Kleinmünzen**

- Die Kleinmünzen bleiben gesetzliches Zahlungsmittel, jedoch werden ihre Produktionskosten gesenkt.
- Die Produktionskosten bestehen aus (S. 4)
  - den Materialkosten,
  - den Kosten für die Herstellung der Rohlinge und
  - den Kosten für die Münzprägung.
- Die Produktionskosten können gesenkt werden (S. 5 f.),
  - indem die (dafür zuständige) EU die Materialkosten senkt – die ca. 50-60% des Nennwerts der Kleinmünzen ausmachen –, z.B. durch Verwendung von kostengünstigerem Material wie Edelstahl, und/oder
  - indem die (dafür zuständigen) Mitgliedstaaten die Prägekosten senken, bei denen große mitgliedstaatliche Unterschiede bestehen.
 Bei den Kosten für die Herstellung der Rohlinge sieht die Kommission kein Einsparpotential.
- Die Kommission will prüfen, ob die Kostenunterschiede bei der Münzprägung resultieren aus [SWD (2013) 175, S. 20 f.]
  - unterschiedlichen Arbeits- und/oder Kapitalkosten,
  - ineffizienten Prägeprozessen bei den Münzprägeanstalten und/oder
  - Quasi-Monopolstellungen der Münzprägeanstalten.
- Diese Option hat zur Folge [S. 6; SWD (2013) 175, S. 47]:
  - Die Verluste der Euro-Staaten bei der Ausgabe der Kleinmünzen sinken zwar.
  - Banken und Händler haben aber weiterhin hohe Handlingkosten durch Kleinmünzen.

► **Option 3: Langsame Abschaffung der Kleinmünzen**

- Die Ausgabe der Kleinmünzen wird eingestellt, diese bleiben aber zunächst gesetzliches Zahlungsmittel.
- Die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel wird nach vier bis fünf Jahren entzogen, wenn „die meisten“ Kleinmünzen – hauptsächlich aufgrund des Hortens der Münzen durch die Verbraucher – nach einer Schätzung der Kommission nicht mehr im Umlauf sind (S. 8 f.).
- Die Kommission will ab Einstellung der Ausgabe der Kleinmünzen rechtsverbindliche Rundungsregeln einführen, um Rechtssicherheit beim Bezahlen zu schaffen [S. 8; SWD(2013) 175, S. 43].
  - An der Kasse sollen zu zahlende Endbeträge – aber nicht die Einzelpreise – gemäß den mathematischen Rundungsregeln auf den nächsten 5-Cent-Betrag auf- oder abgerundet werden.
  - Es sind nur noch die gerundeten Endbeträge zu bezahlen,
    - bei Barzahlung, auch mit Kleinmünzen, und
    - bei Kartenzahlungen.
- Diese Option hat zur Folge [S. 9; SWD (2013) 175, S. 45, 49]:
  - Die Euro-Staaten machen keine Verluste mehr, weil die Ausgabe der Kleinmünzen eingestellt wird.
  - Der Münzgewinn der Euro-Staaten könnte sich erhöhen, weil die Nachfrage nach 5- und 10-Cent-Münzen steigen dürfte, mit deren Produktion die Euro-Staaten Gewinn machen.
  - Die Handlingkosten der Kleinmünzen von Banken und Händlern sinken mit der Zeit.

► **Option 4: Schnelle Abschaffung der Kleinmünzen**

- Die Ausgabe der Kleinmünzen wird eingestellt und die im Umlauf befindlichen Kleinmünzen werden innerhalb einer festgelegten „kurzen“ Frist, insbesondere über Händler und Banken, eingezogen (S. 3). Am Ende der Frist verlieren die Kleinmünzen ihre Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel.
- Die Kommission will ab Einstellung der Ausgabe der Kleinmünzen rechtsverbindliche Rundungsregeln einführen (s. Option 3).
- Diese Option hat zur Folge (S. 7):
  - Banken und Händler haben einmalige Kosten für den Einzug der Kleinmünzen.
  - Die Euro-Staaten machen keine Verluste mehr, weil die Ausgabe der Kleinmünzen eingestellt wird.
  - Der Münzgewinn der Euro-Staaten könnte sich erhöhen, weil die Nachfrage nach 5- und 10-Cent-Münzen steigen dürfte, mit deren Produktion die Euro-Staaten Gewinn machen.
  - Die Handlingkosten der Kleinmünzen von Banken und Händlern entfallen nach Ablauf der „kurzen“ Frist.

► **Mögliche Inflationsgefahren durch die Rundungsregeln**

- Einen einmaligen Anstieg der Inflation kann es geben, wenn Händler die Einführung der Rundungsregeln nutzen, um einmalig ihre Preise aufzurunden [S. 7; SWD(2013) 175, S. 26].
- Der gefühlte Anstieg der Inflation kann über dem tatsächlichen Anstieg liegen, wenn Händler die Einführung der Rundungsregeln nutzen, um einmalig die Preise von Gütern, die Verbraucher oft kaufen – wie Lebensmittel –, häufiger auf- als abzurunden [S. 7 f.; SWD(2013) 175, S. 27].
- Einen dauerhaften Anstieg der Inflation kann es geben, wenn Verbraucher für die Zukunft dauerhaft Preissteigerungen erwarten, entweder aufgrund eines einmaligen Anstiegs der Inflation oder der gefühlten Inflation oder durch das Aufrunden der Endsumme an der Kasse – obwohl auch abgerundet wird. Ein solcher Anstieg der Inflationserwartungen führt zu höheren Lohnforderungen und -abschlüssen, woraufhin die Unternehmen tatsächlich die Preise erhöhen. [SWD(2013) 175, S. 28]

- Die Kommission rechnet nicht mit wesentlicher Inflationsgefahr durch die Rundungsregeln, weil (S. 7 f.)
  - nur Endbeträge und keine Einzelpreise gerundet werden,
  - die Endbeträge nicht nur auf- sondern auch abgerundet werden,
  - eine Informationskampagne steigende Inflationserwartungen und gefühlte Inflation verhindern soll,
  - die Euro-Einführung Preis- und Lohnerwartungen nicht wesentlich beeinflusst hat sowie
  - Studien und Erfahrungen aus anderen Ländern sowie den Euro-Staaten zeigen, dass die Auswirkungen begrenzt wären; insbesondere in Finnland und den Niederlanden, die die Ausgabe von Kleinmünzen schon beschränkt haben, hatten ähnliche Rundungsregeln minimale oder keine Inflationseffekte.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Selbst wenn einzelne Euro-Staaten die Ausgabe der Kleinmünzen einstellen und es Rundungsregeln gibt, kann trotzdem nur eine EU-Regelung die Kleinmünzen als gesetzliches Zahlungsmittel abschaffen [SWD(2013) 175, S. 17]. Sind Kleinmünzen gesetzliches Zahlungsmittel, sollten Händler sie zur Zahlung des gerundeten Betrags annehmen müssen (Empfehlung 2010/191/EU).

### Politischer Kontext

2012 sprachen sich das Europäische Parlament und der Rat dafür aus, die Kosten sowie die öffentliche Akzeptanz der einzelnen Euro-Münzen und -Banknoten regelmäßig zu überprüfen [Erwägungsgrund 7 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 651/2012]. Daraufhin nahm die Kommission 2013 eine Folgenabschätzung vor. Weitere Folgenabschätzungen der Kommission sind zu erwarten. Zudem plant die Kommission ein nicht-legislatives Vorhaben zum Münzprägewesen zu veröffentlichen. Nachdem Finnland und die Niederlande die Ausgabe von Kleinmünzen bereits beschränkt haben, plant auch die belgische Regierung Rundungsregeln einzuführen.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Wirtschaft und Finanzen
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend)
Bundesministerien:	Finanzen (federführend)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

Die von der Kommission vorgenommene Schätzung, dass den Euro-Staaten seit Einführung des Euro-Bargelds durch die Kleinmünzen bis zu 1,4 Mrd. Euro Verlust entstanden sei, ist mit Vorsicht zu genießen: Die Schätzung beruht nur auf Daten von fünf Euro-Staaten. Da die Kosten pro Kleinmünze zwischen den fünf Staaten stark variieren – von Kosten unterhalb des Nennwertes bis zu Kosten, die viermal über dem Nennwert liegen – ist der von der Kommission berechnete Verlust zweifelhaft. Hinzu kommt, dass einer der untersuchten Staaten – vielleicht ein statistischer Ausreißer – sehr hohe Produktionskosten pro Kleinmünze aufweist. Die von der Kommission verwendete statistische Methode führt dazu, dass dieser Staat, weil er groß ist und viele Münzen produziert, bei der Hochrechnung stärker in die Schätzung einfließt als die restlichen vier Staaten [SWD (2013) 175, S. 19 f.]. Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass der von der Kommission ermittelte Verlust von 1,4 Mrd. Euro zu hoch ist. Es machen zwar einige Euro-Staaten mit der Ausgabe der Kleinmünzen Verluste, die der Steuerzahler trägt. Nur deswegen dürfen die Kleinmünzen jedoch nicht abgeschafft werden. Vielmehr müssen insgesamt Kosten und Nutzen abgewogen werden, die die Verbraucher und die Unternehmen mit den Münzen haben – zum einen als Nutzer der Münzen, zum anderen als Steuerzahler.

**Die von der Kommission in Option 2 vorgeschlagene Überprüfung der Kostenunterschiede der Münzprägestalten kann ineffiziente Prägeprozesse aufdecken und somit die Verluste der Euro-Staaten bei der Ausgabe der Kleinmünzen senken.** Zudem kann sie auch ineffiziente Prägeprozesse bei anderen Münzen als Kleinmünzen, wie 5- oder 10-Cent-Münzen, aufdecken. Das kann eine Abschaffung der Kleinmünzen allein – wie in Optionen 3 und 4 vorgesehen – nicht leisten. In diesem Fall würden ineffiziente Prägeprozesse bei den anderen Münzen erhalten bleiben.

**Die Abschaffung der Kleinmünzen – also Optionen 3 und 4 – spart einerseits Zeit von Unternehmen und Verbrauchern beim Bezahlen, da sie pro Kaufvorgang weniger Münzen austauschen müssen. Auch sinken die Handlingkosten der Banken und Händler.** Dieser Kostenvorteil kann über niedrigere Preise an die Verbraucher weitergereicht werden. **Andererseits können die Rundungsregeln den Anreiz für Händler verringern, Preise bei Produkten, bei denen Preisunterschiede im Centbereich für Verbraucher entscheidend sind, centgenau zu differenzieren.** So hat ein Händler beispielsweise einen geringeren Anreiz, **eine Kostensenkung von 2 Cent pro Stück an die Verbraucher weiterzureichen**, wenn dadurch der Preis z.B. von 65 Cent auf 63 Cent sinkt und Kunden oft nur einzelne Produkte kaufen wie beim Bäcker.

Dieser Anreiz ist auch dann geringer, wenn sich Händler aufgrund der Rundungsregeln entscheiden, alle Einzelpreise auf den nächsten 5-Cent-Betrag auf- oder abzurunden. Dies liegt nahe, wenn sie befürchten, dass nicht gerundete Preise bei Kunden, die nur ein Produkt kaufen, auf Unverständnis stoßen. Unverständnis könnte z.B. auftreten, wenn ein Produkt 98 Cent kostet, der Kunde aber 1 Euro zahlen muss. Jedoch kann es ebenso

sein, dass die Händler die Einzelpreise nicht runden, um den mit Preisen wie 98 Cent bezweckten psychologischen Effekt zu erhalten.

Durch die Rundungsregeln allein wird die Inflation nicht ansteigen, weil Endbeträge genauso oft auf- wie abgerundet werden [Vgl. Deutsche Bundesbank (2013): Münzgeldentwicklung und -prognose in Deutschland, in: Monatsbericht Januar 2013, 65. Jahrgang, Nr. 1, S. 29-41]. Ob es zu einem gefühlten Anstieg der Inflation kommt – seit der „Teuro“-Debatte nach Einführung des Euro kein zu unterschätzendes Phänomen –, hängt davon ab, ob die meisten Verbraucher annehmen, dass sich die Auf- und Abrundungen ausgleichen. Runden Händler auch die Einzelpreise, besteht die Gefahr eines einmaligen Anstiegs der Inflation und eines einmaligen gefühlten Anstiegs der Inflation. Ein dauerhafter Anstieg der Inflation ist unwahrscheinlich.

**Durch die Rundungsregeln besteht die Gefahr eines einmaligen Anstiegs der Inflation, wenn Händler die Gelegenheit nutzen, mehr Einzelpreise auf- als abzurunden.**

Ob sie das tun werden, hängt von den jeweiligen Umständen ab. Wenn sie die Einzelpreise runden, um Unverständnis bei Kunden zu vermeiden, könnte insbesondere bei Produkten mit niedrigen Preisen wie Lebensmitteln scharfer Wettbewerb in Verbindung mit gesunkenen Handlingkosten einerseits zu einer Abrundung der Preise auf den nächsten 5-Cent-Betrag führen. Andererseits könnten Händler keinen Spielraum zur Abrundung mehr haben, wenn die Handlingkosten nicht stark sinken und die Gewinnspanne der Händler bereits klein ist. Dann könnten die Händler die Preise aufrunden. Eine Aufrundung ist auch deshalb wahrscheinlicher, weil die Händler wissen, dass bei einer Abrundung ihre Wettbewerber nachziehen werden, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Händler reduzieren dann durch eine Abrundung ihre Gewinnspanne, ohne ihren Umsatz zu vergrößern. Runden sie deshalb öfter auf als ab, kann es zu einem einmaligen Anstieg der Inflation kommen.

Es besteht zudem die Gefahr eines einmaligen gefühlten Anstiegs der Inflation. Dieser kann vor allem auftreten, wenn die Verbraucher Preissteigerungen bei den oft gekauften Produkten, etwa Lebensmitteln, wahrnehmen. Möglich ist er selbst dann, wenn die Händler ihre Einzelpreise genauso oft ab- wie aufrunden. Denn Preissteigerungen, hier durch Aufrundungen, werden von Verbrauchern stärker wahrgenommen als Preissenkungen, hier durch Abrundungen. Diese verzerrte Wahrnehmung kann dadurch verstärkt werden, dass die Verbraucher Preissteigerungen durch die Abschaffung von Kleinmünzen erwarten.

Ein dauerhafter Anstieg der Inflation ist unwahrscheinlich. Selbst wenn es zu einem Anstieg der Inflation oder zu gefühlter Inflation kommt, werden die Verbraucher dies als einmaligen Effekt ansehen, der auf die Abschaffung der Kleinmünzen zurückzuführen ist und ihre Inflationserwartungen nicht ändern.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU kann die technischen Merkmale und die Stückelung aller Euro-Münzen harmonisieren (Art. 128 Abs. 2 S. 2 AEUV). Daher kann sie für Option 2 die Zusammensetzung des Materials der Kleinmünzen ändern und für Optionen 3 und 4 Kleinmünzen abschaffen. Dazu müsste die EU die Verordnung über die Stückelung und die technischen Merkmale der Euro-Münzen [VO (EG) Nr. 975/98, zur Neufassung s. COM(2013) 184] ändern.

**Die EU hat aber keine Kompetenz zur Festlegung von EU-weiten Rundungsregeln** für Optionen 3 und 4. Zwar kann sie Maßnahmen erlassen, die für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung erforderlich sind (Art. 133 AEUV). **EU-weite Rundungsregeln** würden zu Rechtssicherheit im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr beitragen, **sind jedoch für die Verwendung des Euro als einheitliche Währung nicht erforderlich**. Denn die nationalen Rundungsregeln in Finnland und den Niederlanden zeigen, dass unterschiedliche Rundungsregeln weder die Währungsunion noch den Binnenmarkt merklich beeinträchtigen. Die EU darf lediglich eine Empfehlung mit einheitlichen Rundungsregeln erlassen (Art. 292 AEUV), da es hierzu keiner materiellen Kompetenz bedarf.

### Subsidiarität

Der Grundsatz der Subsidiarität kommt nicht zur Anwendung, da sich die Maßnahmen im Rahmen der ausschließlichen Kompetenz der EU bewegen (Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV).

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Überprüfung der Kostenunterschiede der Münzprägestalten kann die Verluste der Euro-Staaten bei der Ausgabe der Kleinmünzen senken. Die Abschaffung der Kleinmünzen spart einerseits Zeit von Unternehmen und Verbrauchern beim Bezahlen und senkt die Handlingkosten der Kleinmünzen von Banken und Händlern. Andererseits können die Rundungsregeln den Anreiz für Händler verringern, eine Kostensenkung an die Verbraucher weiterzugeben. Durch die Rundungsregeln besteht außerdem die Gefahr eines einmaligen Anstiegs der Inflation, wenn Händler die Gelegenheit nutzen, mehr Einzelpreise auf- als abzurunden. Die EU hat keine Kompetenz zur Festlegung von EU-weiten Rundungsregeln, da diese für die Verwendung als einheitliche Währung nicht erforderlich sind.