

## **Antwort der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Lothar Maier, Markus Frohnmaier, Lars Herrmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 19/2171 –**

### **Verbraucherschutz bei hochspekulativen Kryptowährungen wie etwa „Bitcoins“**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Das digitale Zahlungsmittel der sogenannten Bitcoins wurde 2009 von Privatleuten eingeführt und sollte ursprünglich eine Alternative zum herkömmlichen Geldsystem bieten. Bitcoins sind verschlüsselte – also „kryptische“ – und dezentral gespeicherte Datenprotokolle. Der Name Bitcoin setzt sich zusammen aus dem Wort für die kleinste digitale Einheit, dem Bit, und dem englischen Wort Coin für Münze. Als Erfinder zeichnet ein gewisser Satoshi Nakamoto verantwortlich. Bitcoins, kurz BTC, gibt es weder als Münzen noch als Scheine. Sie existieren nur virtuell, als digitale Zeichenfolge (vgl. <https://aktien-kaufen-fuer-anfaenger.de/was-sind-bitcoins-erklaerung-definit>).

Auch wenn sie gern mit Gold verglichen werden: hinter ihnen steht kein realer Wert. Neue Bitcoins werden von den Nutzern selbst mithilfe von mathematischen Verfahren erstellt. Die Guthaben und Zahlungen werden in einem dezentralen Netzwerk verwaltet, der Blockchain. Um eine Überweisung mit Bitcoins zu verbuchen, muss eine komplizierte Rechenaufgabe gelöst werden. Wer das als Erster schafft, bekommt Bitcoins als Belohnung. Man spricht von „Mining“, auf Deutsch dem Schürfen von Bitcoins (vgl. [www.test.de/Bitcoin-So-funktioniert-das-Geld-aus-dem-Internet-5204320-0/](http://www.test.de/Bitcoin-So-funktioniert-das-Geld-aus-dem-Internet-5204320-0/)).

Technisch sollen die Verschlüsselungstechniken (Kryptologie) Sicherheit gewährleisten, rechtlich ist die virtuelle „Währung“ indes nicht geschützt. Bitcoins sind kein gesetzliches Zahlungsmittel, also eben keine „Währung“. Sie werden von keiner Zentralbank, Regierung oder Aufsichtsbehörde kontrolliert. Wer Bitcoins kauft, setzt also einzig und allein auf das Prinzip Vertrauen, dass nämlich ein potentieller Geschäftspartner diese Internetwährung akzeptiert. Einen Rechtsanspruch darauf gibt es gleichwohl nicht.

In jüngster Zeit beschwerten sich Verbraucher vermehrt über Anbieter, die mit Bitcoins-Geschäften und anderen Kryptowährungen in dubiose Investitionen locken. Verbraucherschützer vermuten, dass sich hinter solchen Angeboten auch verbotene Schneeballsysteme verstecken könnten (vgl. <https://ssl.marktwaechter.de/pressemeldung/kryptowaehrungen-undurchsichtige-geschaefte-rund-um-bitcoin-co>). Das ist dann der Fall, wenn Verbraucher als „Agenten“ neue Interessenten

anwerben sollen und ihnen dafür eine Provision in Aussicht gestellt wird. Die wiederum müssen dann ihrerseits wieder „Agenten“ anwerben. Es ist dann nur eine Frage der Zeit, bis so ein System zusammenbricht.

Mit Investitionen in neue, angeblich zukunftsweisende Kryptowährungen sollen Verbraucher hohe Renditen erwirtschaften können. Das behaupten jedenfalls die Anbieter. Sie werben auf Facebook und in Messenger-Diensten oder kontaktieren Verbraucher unaufgefordert per E-Mail.

Dabei sind die Angebote nach Auffassung der Fragesteller oft völlig intransparent und die Geschäftsmodelle unverständlich. Detailliertere Informationen gibt es so erst nach Kontaktaufnahme oder Registrierung auf den entsprechenden Webseiten. Aber gerade dort fehlt gelegentlich das Impressum oder die Anbieter haben ihren Sitz im Ausland. Dabei sind zunächst einmal nicht die eigentlichen Kryptowährungen das Problem, sondern das unlautere Geschäftsgebaren um sie herum.

Investitionen in Kryptowährungen sind hochriskant. Der starke Preisanstieg bei Bitcoins im vergangenen Jahr hatte auch viele Kleinanleger in diese „Cyberdevisen“ gezogen. Auch bei vermutlich seriösen Angeboten bestehen für Verbraucher erhebliche Risiken (vgl. <https://ssl.marktwaechter.de/pressemeldung/kryptowaehrungen-undurchsichtige-geschaefte-rund-um-bitcoin-co>).

Bitcoins zeichnen sich nicht nur durch erhebliche Kursbewegungen innerhalb eines Jahres aus. Auch erhebliche Schwankungen innerhalb eines einzigen Tages sind keine Seltenheit. Dadurch ist das Risiko eines Totalverlusts nicht auszuschließen. Hinzu kommen hohe Transaktionskosten und kein angemessener Schutz der Verbraucher (vgl. [www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/devisen-rohstoffe/bitcoin-bankenvertreter-fordern-besseren-verbraucherschutz/9784508.html](http://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/devisen-rohstoffe/bitcoin-bankenvertreter-fordern-besseren-verbraucherschutz/9784508.html)).

Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) sieht in Bitcoins eine Gefahr für die Finanzstabilität. BIZ-Generaldirektor Augustin Carstens meint, Kryptowährungen gäben nur vor, Währungen zu sein. Jedoch erfüllten sie keine der grundlegenden Geldfunktionen, die in Lehrbüchern für Geld genannt werden. So erschwere etwa die hohe Schwankungsanfälligkeit die Nutzung als Zahlungsmittel oder als Wertspeicher. Ebenso wenig kämen Kryptowährungen als Recheneinheit in Frage (vgl. <https://t3n.de/news/bitcoin-biz-krieg-937116>).

Zwar seien die neuen Technologien sehr vielversprechend – etwa für die Effizienz von Zahlungssystemen, sagte Augustin Carstens. Allerdings ist er der Auffassung, dass es keine neuen Währungen erfordere, um jene Versprechen zu realisieren. Vor allem starke Kursschwankungen, hohe Transaktionskosten und fehlender Verbraucherschutz würden Kryptowährungen unsicher und ungeeignet machen, um die ursprünglichen Funktionen von Geld als Zahlungsmittel, Recheneinheit und Wert-Aufbewahrungsmittel zu erfüllen. Vor allem der Bitcoin wurde dahingehend von Augustin Carstens kritisiert (vgl. <https://t3n.de/news/bitcoin-biz-krieg-937116>).

Auch die Deutsche Bundesbank hat mehrfach vor Bitcoins gewarnt und aus Sicht des Bankenverbandes VÖB sind dringend internationale Regeln nötig. Verbraucher müssten nach Ansicht der öffentlichen Banken Deutschlands weltweit besser vor Risiken der Digitalwährung Bitcoin geschützt werden (vgl. [www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/devisen-rohstoffe/bitcoin-bankenvertreter-fordern-besseren-verbraucherschutz/9784508.html](http://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/devisen-rohstoffe/bitcoin-bankenvertreter-fordern-besseren-verbraucherschutz/9784508.html)).

Das Thema Bitcoin berührt aber auch die Umwelt. Eine einzelne Bitcoin-Transaktion verbraucht mehr Strom als ein Einpersonenhaushalt im Monat. Nach Schätzungen beläuft sich der Stromverbrauch für Bitcoin-Mining weltweit auf mittlerweile 24,52 Terawattstunden jährlich. Das entspricht in etwa dem jährlichen Energiebedarf von Nigeria, einem Land mit mehr als 185 Millionen

Einwohnern. Der durch Bitcoin-Mining verbrauchte Strom würde ausreichen, um fast 22 Prozent des gesamten jährlichen Energiebedarfs der Niederlande zu decken (vgl. <https://t3n.de/news/bitcoin-stromverbrauch-energie-872715/>).

Inzwischen mehren sich Hinweise, dass Bitcoins auch bei Geldwäsche oder Terror-Unterstützung eingesetzt werden. So verbietet beispielsweise Thailand Banken und sonstigen Finanzinstituten Geschäfte mit Digitalwährungen wie Bitcoin zu machen (vgl. [www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.banken-in-thailand-verbot-fuer-handel-mit-kryptowaehrungen.0872d38e-cddd-48df-9a5c-333eee04eebc.html](http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.banken-in-thailand-verbot-fuer-handel-mit-kryptowaehrungen.0872d38e-cddd-48df-9a5c-333eee04eebc.html)).

So haben jetzt Ermittler eine spanische Bande ausgehoben, die mithilfe der Kryptowährung Bitcoin Drogengelder gewaschen haben soll. Mehr als 8 Mio. Euro seien auf 174 Bankkonten sichergestellt worden. Das Geld stamme aus Kolumbien, teilte Europol in Den Haag mit. Elf Menschen seien in Spanien festgenommen worden (vgl. [www.bild.de/news/ausland/bitcoin/drogengelder-mit-kryptowaehrung-gewaschen-55338922.bildMobile.html?wtmc=ml.shr](http://www.bild.de/news/ausland/bitcoin/drogengelder-mit-kryptowaehrung-gewaschen-55338922.bildMobile.html?wtmc=ml.shr)).

Für das Bundesbank-Vorstandsmitglied Joachim Wuermeling ist eine umfassende Regulierung von Digitalwährungen wie dem Bitcoin, nur noch eine Frage der Zeit. „Der Staat hat die Aufgabe, schützenswerte Interessen des Einzelnen und des Gemeinwohls zu bewahren. Kryptowährungen werden deshalb über kurz oder lang Gegenstand von Gesetzgebung werden, ob zum Beispiel zum Verbraucherschutz oder zu Steuerfragen“, erklärte Joachim Wuermeling (vgl. [www.dw.com/de/kryptow%C3%A4hrungen-im-freien-fall/a-42160830](http://www.dw.com/de/kryptow%C3%A4hrungen-im-freien-fall/a-42160830)).

1. Welche gesetzlichen Maßnahmen plant die Bundesregierung, um Verbraucher – respektive Kleinanleger – besser vor den Risiken bei Geschäften mit Bitcoins zu schützen?
2. Gibt es bei der Bundesregierung Pläne, etwa durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), Verbraucher vor unseriösen Bitcoin-Anbietern zu warnen?
3. Welche gesetzlichen Regelungen insgesamt plant die Bundesregierung, um bei Bitcoin-Geschäften schützenswerte Interessen des Einzelnen und des Gemeinwohls zu bewahren, etwa im Verbraucherschutz oder im Steuerrecht?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Auch zum Schutz der Verbraucher ist für den gewerblichen Handel mit Bitcoin und anderen „Kryptowährungen“ in Deutschland eine Erlaubnis der BaFin erforderlich. Die BaFin hat dementsprechend im Jahr 2017 im Zusammenhang mit sog. Initial Coin Offerings und Token Sales 23 Verfahren zur Entscheidung in Zweifelsfällen, ob ein Unternehmen der Aufsicht der BaFin unterliegt (§ 4 KWG), und 13 Verfahren wegen des Verdachts unerlaubter Geschäfte (§ 37 KWG) eingeleitet; in vier Fällen kam es zu förmlichen Untersagungen gegen Betreiber oder einbezogene Unternehmen. Die zuständigen Strafverfolgungsbehörden wurden insoweit eingeschaltet.

Darüber hinaus hat die BaFin bereits im November 2017 Anlegerinnen und Anleger vor den Risiken von Initial Coin Offerings gewarnt ([www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2017/meldung\\_171109\\_ICOs.html](http://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2017/meldung_171109_ICOs.html)).

Aufgrund der weltweiten Handelbarkeit und des grenzüberschreitenden Angebots von Bitcoin und anderen Krypto-Token sind nationale Maßnahmen jedoch allein nicht ausreichend. Vielmehr bedarf es eines koordinierten Vorgehens auf europäischer und internationaler Ebene. Die Bundesregierung setzt sich daher auf europäischer und internationaler Ebene mit Nachdruck für einen harmonisierten Um-

gang mit Krypto-Token ein. Auf dem G20-Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure am 19./20. März 2018 in Buenos Aires wurde auf deutsch-französische Initiative hin, das Thema „Krypto-Assets“ erstmals behandelt. Das Financial Stability Board (FSB) wurde beauftragt, zusammen mit den anderen internationalen Standardsetzern, u. a. der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO), im Juli 2018 über ihre Arbeiten zu „Krypto-Assets“ zu berichten. Auf europäischer Ebene befasst sich die Europäische Kommission im Rahmen des am 8. März 2018 veröffentlichten FinTech-Aktionsplans mit Kryptoanlagen und sog. Initial Coin Offerings. Danach prüft die Europäische Kommission notwendige Regulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene.

Die ertragsteuerliche Beurteilung von Bitcoin und anderen sog. Virtuellen Währungen wird mit den obersten Finanzbehörden der Länder derzeit erörtert. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen. Aus umsatzsteuerlicher Sicht werden die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zur Versteuerung der Umsätze mit Bitcoin und anderen sog. Virtuellen Währungen als ausreichend erachtet. Weiterführende Aussagen zur umsatzsteuerlichen Behandlung enthält das BMF-Schreiben vom 27. Februar 2018 – III C 3 – S 7106 – b/13/10001 (2018/0018436) –.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Bitcoins die Finanzstabilität gefährden könnten, und wenn ja, mit welchen – ggf. gesetzgeberischen – Maßnahmen plant sie, einer solchen möglichen Gefährdung der Finanzstabilität entgegenzutreten?

Sind hier Initiativen im Rahmen des Europäischen Rates oder der EU geplant?

Aufgrund der geringen Marktkapitalisierung von Bitcoin und anderen Krypto-Token und den bisher beschränkten Verflechtungen mit dem Finanzsektor sieht die Bundesregierung derzeit keine Risiken für die Finanzmarktstabilität. Die Bundesregierung hält es allerdings für angezeigt, die Risiken auch auf Ebene der G20 weiter zu erörtern und die Entwicklungen genau zu beobachten. Nach Wahrnehmung der Bundesregierung wird diese Einschätzung innerhalb der G20-Staaten geteilt.

5. Wie schätzt die Bundesregierung den durch Bitcoin-Transaktionen verursachten täglichen und jährlichen Stromverbrauch in Deutschland – prozentual gemessen am Gesamtstromverbrauch – ein?

Zur Beantwortung der Frage des Stromverbrauchs durch Bitcoin-Transaktionen in Deutschland wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/1055 verwiesen.

6. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über mögliche Geldwäsche-Transaktionen oder über Terror-Unterstützung durch Bitcoins in Europa und in Deutschland, und welche Maßnahmen sind geplant, um solche auf Bitcoin basierende Straftaten zu verhindern?

Die Möglichkeit, mit „Kryptowährungen“ wie Bitcoin Geldwäsche zu betreiben, ist wegen der gebotenen Anonymität gegeben. Die erheblichen Kursschwankungen bedeuten für Geldwäschenetzwerke zwar eine gewisse Unsicherheit. Ferner besteht ein Entdeckungsrisiko, wenn die „Kryptowährung“ früher oder später wieder in eine staatliche Währung getauscht wird. Trotz dieser Risiken gibt es Konstellationen und Fälle, in denen Bitcoin für die Zwecke der Geldwäsche ge-

nutzt werden bzw. werden könnten. Geschäfte mit illegalen Gütern auf sogenannten Darknet-Märkten im Internet werden grundsätzlich über Bitcoin und ähnliche „Kryptowährungen“ abgewickelt. Es besteht hier die Gefahr, dass die illegalen – in „Kryptowährungen“ anfallenden – Einnahmen der Verkäufer gewaschen werden, um im realen Wirtschaftsleben in traditionellen Währungen eingesetzt werden zu können.

Darüber hinaus besteht das Risiko, dass illegale Einnahmen, beispielsweise aus Betrugs- oder Rauschgiftdelikten, durch den Umtausch in „Kryptowährungen“ gewaschen werden könnten. Dem Bundeskriminalamt sind Ermittlungsverfahren und Verurteilungen wegen Geldwäsche bekannt, in denen illegale Bitcoin-Einnahmen aus Rauschgiftgeschäften im Darknet über Bankkonten gewaschen wurden, beziehungsweise in denen im Darknet Geldwäscheservices für illegale Einnahmen aus Rauschgiftgeschäften mit einer Auszahlung in Bitcoin angeboten wurden.

Ein weiteres Risiko könnte sich durch eine Verwendung von „Kryptowährungen“ wie Bitcoin im Bereich des Online-Glückspiels ergeben. Glücksspiel hat eine gewisse Anfälligkeit für Geldwäsche, die Kombination mit „Kryptowährungen“ könnte ein zusätzliches Risiko darstellen. Zudem liegen Erkenntnisse vor, dass Geldwäsche im Zusammenhang mit dem sog. Mining, also dem Herstellen von Bitcoin, betrieben werden könnte, wenn eine (Vorab-) Investition für das Mining mit inkriminierten Vermögenswerten getätigt wird.

Es gibt Erkenntnisse, dass „Kryptowährungen“ von verschiedenen Terrororganisationen für grenzüberschreitende Finanztransaktionen herangezogen werden. Eine verlässliche Einschätzung des Umfangs der Nutzung von Bitcoin für Terrorfinanzierung in Deutschland und Europa ist aber derzeit nicht möglich.

Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse befasst sich die Bundesregierung aktuell mit den Risiken, die Deutschland im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung betreffen. Der Abschluss ist im Jahr 2019 geplant. Im Rahmen dieser Analyse wird sich die Bundesregierung auch mit dem Themenkomplex „Kryptowährungen“ und dem einhergehenden Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befassen. Eventuell bestehender Handlungsbedarf soll hierbei identifiziert und adressiert werden.

Um die Risiken von Bitcoins und anderen „Kryptowährungen“ zu adressieren, gibt es in Deutschland bereits wichtige Vorschriften: So müssen in Deutschland ansässige Kryptohandelsplätze dieselben geldwäscherechtlichen Vorschriften befolgen, wie andere Finanzdienstleister – vor allem, was die Identifizierung von Kunden angeht.

Auf europäischer Ebene sieht die Änderungsrichtlinie zur 4. Geldwäscherichtlinie EU/2015/849 vor, dass Dienstleister, die „Virtuelle Währungen“ in staatliche Währungen (z. B. Euro) und umgekehrt tauschen sowie Anbieter von elektronischen Geldbörsen in den Kreis der geldwäscherechtlich Verpflichteten aufgenommen werden müssen. Das hat unter anderem zur Folge, dass die Umtauschplattformen und Anbieter elektronischer Geldbörsen gegenüber ihren Kunden geldwäscherechtliche Sorgfaltspflichten anzuwenden haben, d. h. vor allem die Identifizierung der Kunden etwa beim Umtausch von staatlichen in „Virtuelle Währungen“ und umgekehrt bzw. beim Anlegen einer elektronischen Geldbörse. Ferner müssen die Mitgliedstaaten nach der Änderungsrichtlinie dafür sorgen, dass solche Umtauschplattformen und Anbieter von elektronischen Geldbörsen zu registrieren sind. Die Änderungsrichtlinie tritt voraussichtlich im Juni 2018 in

Kraft und sieht eine 18-monatige Umsetzungsfrist für den Großteil der Regelungen, auch denen zu „Virtuellen Währungen“, vor. Die Bundesregierung prüft derzeit, inwiefern es Anpassungsbedarf der deutschen rechtlichen Bestimmungen gibt.

Soweit im Rahmen der Fragestellung auch die Zuständigkeit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) betroffen sein kann, werden ihr auch Verdachtsmeldungen im Zusammenhang mit Bitcoin und anderen „Kryptowährungen“ übermittelt. Nach ihrer Angabe bewertet die FIU diese Sachverhalte risikoorientiert und übermittelt sie bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen (§ 32 Absatz 2 des Geldwäschegesetzes (GwG)) unverzüglich an zuständige (Strafverfolgungs-)Behörden.

Bei der Bearbeitung nationaler wie auch internationaler Ersuchen erhielt die FIU nach ihrer Angabe auch Sachverhalte, zu denen Informationen zu Zahlungen mittels „Kryptowährungen“ erbeten wurden. Die dabei in Rede stehenden Delikte umfassten nach Angabe der FIU neben der möglichen Geldwäsche auch Erpressung, Betrug und Drogenhandel.

Generell obliegt der FIU unter anderem die Aufgabe, (neue) Typologien und Methoden der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung festzustellen und die mit der Verhinderung, Aufklärung und Verfolgung dieser Delikte zuständigen öffentlichen Stellen ebenso wie die Verpflichteten des GwG hierüber fortlaufend zu informieren.



