

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/19688 –**

Libra, E-Euro und andere Digitalwährungen

Vorbemerkung der Fragesteller

In China werden bereits die ersten Gehälter mit einem digitalen Yuan ausgezahlt. Auch die Europäische Zentralbank erforscht die Möglichkeit, einen digitalen Euro auf Blockchain-Basis einzuführen (<https://boerse.ard.de/anlageformen/kryptowaehrungen/wurzel-china-digitalwaehrung100.html>).

Parallel dazu gibt es private Organisationen, die an der Ausgabe von sogenannten Stablecoins arbeiten, welche teils mit Euros besichert sein sollen. Das bekannteste Stablecoin-Projekt der Libra Association hat kürzlich sein White Paper hinsichtlich der Anwendungsbeschreibung überarbeitet. Zu den Neuerungen zählt unter anderem die geplante Schaffung von verschiedenen Stablecoins, die jeweils auf einzelnen Währungen basieren (Single-Currency Libra-Coins), anstatt wie ursprünglich vorgesehen, eines auf mehreren Währungen basierenden Coin (<https://libra.org/en-US/white-paper/#cover-letter>).

Die Schweizer Finanzmarktaufsicht (FINMA) hat von der Libra Association mit Sitz in Genf ein Gesuch für eine Bewilligung als Zahlungssystem erhalten, welches derzeit geprüft wird (<https://www.finma.ch/de/news/2020/04/20200416-mm-libra/>).

1. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über den Entwicklungsstand des chinesischen digitalen Zentralbankgeldes?
 - a) In welchem Volumen wird nach Kenntnis der Bundesregierung bereits digitales Zentralbankgeld von wie vielen Personen in China genutzt?
 - b) Steht die Bundesregierung bzw. die Bundesbank im Austausch mit der chinesischen Regierung bzw. der chinesischen Zentralbank zum Thema digitales Zentralbankgeld?

Wenn ja, in welcher Form?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung und Deutschen Bundesbank (Bundesbank) liegen zu Volumen und Personenkreis der Nutzung von digitalem Zentralbankgeld in China keine über öffentlich zugängliche Quellen hinausgehende Informationen vor.

Die Bundesbank tauscht sich im Rahmen internationaler Konferenzen, Komitees und Ausschüssen (u. a. Committee on Payments and Market Infrastructures, Financial Stability Board) sowie unmittelbar mit der chinesischen Zentralbank zu verschiedenen Themen von Notenbankinteresse aus.

2. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele weitere Staaten bereits digitales Zentralbankgeld eingeführt haben bzw. kurz vor der Einführung stehen?

Wenn ja, in welchem Umfang wird die Ausgabe geplant?

In Europa prüfen einige Zentralbanken, wie die schwedische Zentralbank, aktuell die konkrete Einführung digitalen Zentralbankgeldes für jedermann. Genauere Informationen hierzu sind auf der Internetseite der schwedischen Zentralbank zu finden: <https://www.riksbank.se/en-gb/payments--cash/e-krona/>. Weitere Zentralbanken in Europa, wie auch das Eurosystem selbst, befinden sich noch in einer offenen Analysephase. Auch außerhalb Europas beschäftigen sich verschiedene Zentralbanken mit der Frage der Einführung digitalen Zentralbankgeldes in unterschiedlichen Ausprägungen. Eine aktuelle Übersicht bietet die Studie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich vom Januar 2020 (vgl. <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap107.pdf>).

3. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über den Entwicklungsstand eines europäischen digitalen Zentralbankgeldes?

Bis wann könnten die technischen Voraussetzungen für die Einführung von digitalem Zentralbankgeld in der Eurozone geschaffen werden?

Das Eurosystem analysiert derzeit in einer hochrangigen Arbeitsgruppe Bedarf und Implikationen verschiedener Ausprägungen digitalen Zentralbankgeldes. Erste Ergebnisse werden voraussichtlich im dritten Quartal 2020 vorliegen.

4. Unterstützt die Bundesregierung die Einführung eines europäischen digitalen Zentralbankgeldes?
 - a) Wenn ja, welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung bei der Einführung von digitalem Zentralbankgeld?
 - b) Wenn ja, unterstützt die Bundesregierung sowohl die Einführung von sogenannten Retail CBDC (Central Bank Digital Currency) als auch von sogenannten Wholesale CBDC?

Die Fragen 4 bis 4b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung befürwortet die Analyse von Bedarf und Implikationen verschiedener Ausprägungen digitalen Zentralbankgeldes durch die Europäische Zentralbank (EZB) und Bundesbank. Die Arbeiten dazu dauern an. Konkrete Zeitpläne verfolgt die Bundesregierung nicht.

5. Wie viele Vollzeitäquivalente beschäftigen sich nach Kenntnis der Bundesregierung bei der Bundesbank bzw. bei dem Bundesministerium der Finanzen mit der Erforschung von digitalem Zentralbankgeld?

Das Thema digitales Zentralbankgeld ist ein wichtiges Thema, mit dem sich in der Bundesbank bzw. im Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine Reihe von Beschäftigten in verschiedenen Bereichen befassen. In welchem Ausmaß die Auseinandersetzung mit dem Thema digitales Zentralbankgeld die Tätigkeiten einzelner Beschäftigter prägt, ist sehr unterschiedlich und unterliegt zeitlichen Schwankungen. Eine Angabe von Vollzeitäquivalenten kann daher nicht erfolgen.

6. Welche Folgen für den deutschen Finanzmarkt hätte die Bewilligung als Zahlungssystem von Libra nach Einschätzung der Bundesregierung?
 - a) Könnte Libra sein Produkt vollumfänglich in Deutschland bzw. der Europäischen Union anbieten?
Wenn nein, welche zusätzlichen Lizenzen wären nötig?
 - b) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, ab wann die Libra Association plant, ihren Service anzubieten?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Weder das am 16. April 2020 von der Libra Association veröffentlichte zweite White Paper noch die sonstigen Erkenntnisse der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Austausch mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) in dieser Angelegenheit bieten eine hinreichend detaillierte Grundlage, um eine belastbare Bewertung möglicher Erlaubnispflichten in Deutschland bzw. der Europäischen Union vorzunehmen. Vielmehr bedarf es dafür weiterhin der Konkretisierung des im White Paper skizzierten Geschäftsmodells, insbesondere der konkreten Vertragsbeziehungen der Libra Association mit ihren Mitgliedern und Dritten.

In Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung von Libra und dem bestehenden bzw. künftigen europäischen Regulierungsrahmen geht die Bundesregierung davon aus, dass „Stablecoins“ wie Libra nicht ohne eine Erlaubnis innerhalb der Europäischen Union legal in den Verkehr gebracht werden können. Es wird insoweit auf die Antwort zu Frage 8 Bezug genommen.

Laut der Pressemitteilung der FINMA (vgl. <https://www.finma.ch/de/news/2020/04/20200416-mm-libra/>) hat die Libra Association ein Gesuch für eine Bewilligung als ein Zahlungssystem eingereicht. Abgeleitet davon ist davon auszugehen, dass die Libra Association ihre in der Schweiz erlaubnispflichtige Tätigkeit dort nicht aufnehmen wird, bis das Erlaubnisverfahren abgeschlossen ist. Eine etwaige Gestattung in der Schweizer Eidgenossenschaft ließe grds. auch keine Folgerungen darauf zu, dass eine Geschäftsaufnahme in Deutschland bzw. der Europäischen Union ohne weiteres möglich sein könnte. Ein konkreter Zeitpunkt, zu dem die Libra Association ihren Service auch am europäischen Binnenmarkt anbieten will, ist der Bundesregierung bisher nicht bekannt.

7. Steht die Bundesregierung bzw. die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Austausch mit der Libra Association bzw. mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) hinsichtlich der Bewilligung als Zahlungssystem?

Wenn ja, in welcher Form findet der Austausch statt?

Es fanden in den vergangenen Monaten Treffen von Vertretern der Libra Association, der Facebook Inc. und der Calibra Inc. mit Vertretern des BMF statt, in dem die Industrievertreter über den Stand des Libra-Projekts informierten.

Die FINMA steht im Rahmen des Gesuchs für eine Bewilligung als ein Zahlungssystem in Kontakt mit Nationalbanken und Aufsichtsbehörden. So nimmt die BaFin auf Einladung der FINMA an einem regulatorischen „College“ teil. Dabei handelte es sich um einen seminarähnlichen Austausch zu fachlichen Themen. Das Bewilligungsgesuch an sich wird von der FINMA bearbeitet; Erkenntnisse aus dem fachlichen Austausch fließen in die Bewertung der FINMA ein. Seit der Pressemitteilung der FINMA (siehe Antwort zu Frage 6) hat noch kein weiteres College stattgefunden, aber die FINMA hat dessen Durchführung angekündigt.

8. Plant die Bundesregierung Gesetzesinitiativen für private Stablecoins in dieser Legislaturperiode?

Wenn ja, welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung dabei?

Seitdem Facebook im Juni 2019 seine Pläne veröffentlicht hat, über die Libra Association in der Schweiz eine neue digitale „Währung“ „Libra“ auf den Markt zu bringen, arbeiten das BMF zusammen mit der Bundesbank und der BaFin intensiv an einer europäisch und international abgestimmten Positionierung zum Libra-Projekt. Dabei wurden bereits wichtige Erfolge erzielt:

Auf europäischer und internationaler Ebene konnte breite Einigkeit erzielt werden, dass kein globales „Stablecoin“-Projekt in Betrieb genommen werden sollte, bis die rechtlichen, regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Herausforderungen und Risiken angemessen adressiert sind. Sowohl der Bericht der G7 Arbeitsgruppe zu „Stablecoins“ „Investigating the impact of global stablecoins“ von Oktober 2019 (vgl. <https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf>) als auch die gemeinsame Erklärung von Europäischer Kommission und des Rates der Europäischen Union vom 5. Dezember 2019 zu „Stablecoins“ (vgl. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/12/05/joint-statement-by-the-council-and-the-commission-on-stablecoins/>) und der vom Financial Stability Board am 14. April 2020 zur öffentlichen Konsultation gestellte Bericht „Addressing the regulatory, supervisory and oversight challenges raised by ‚global stablecoin‘ arrangements“ (vgl. <https://www.fsb.org/2020/04/addressing-the-regulatory-supervisory-and-oversight-challenges-raised-by-global-stablecoin-arrangements-consultative-document/>) sind von diesem gemeinsamen Verständnis getragen.

Die EU-Kommission bereitet auf Grundlage der gemeinsamen Erklärung von Europäischer Kommission und des Rates der Europäischen Union vom 5. Dezember 2019 derzeit einen Regulierungsvorschlag für Krypto-Assets und „Stablecoins“ vor. Die Veröffentlichung des Regulierungsvorschlags wird für das dritte Quartal 2020 erwartet.

Vor diesem Hintergrund sind derzeit keine Gesetzesinitiativen der Bundesregierung zu dem Thema geplant.

9. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Unternehmen Blockchainbasierte E-Geld-Zahlungslösungen nutzen (z. B. bei Maschinezu-Maschine-Zahlungen; vgl. https://www.commerzbank.de/de/hauptnavigation/presse/pressemitteilungen/archiv1/2019/quartal_19_03/presse_archiv_detail_19_03_82762.html)?

Plant die Bundesregierung eigene Pilot-Projekte in dem Bereich?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über die Anzahl an Unternehmen vor, die Blockchain-basierte E-Geld-Zahlungslösungen im operativen Betrieb nutzen. Allgemein bekannt ist, dass im Rahmen diverser Machbarkeitsstudien Blockchain-basierte Transaktionen abgewickelt wurden, bei denen Blockchain-basiertes E-Geld eingesetzt wurde („cash on ledger“). An diesen experimentellen Transaktionen nahmen auch Unternehmen mit Sitz in der Bundesrepublik teil. Ferner bieten mindestens zwei Unternehmen mit einer Erlaubnis für das E-Geld-Geschäft, davon eins mit Sitz in Deutschland, Blockchain-basierte E-Geld-Lösungen an.

Darüber hinaus beschäftigt sich auch die Bundesbank intensiv mit der Nutzung der Blockchain-Technologie im Zahlungsverkehr bzw. im Wertpapierbereich.

10. Plant die Bundesregierung, noch in dieser Legislaturperiode ein digitales Wertpapier zu ermöglichen?
 - a) Wenn ja, welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung?
 - b) Wenn ja, wie soll nach Auffassung der Bundesregierung die Übertragung von digitalen Wertpapieren erfolgen, insbesondere bei Nutzung der Distributed-Ledger-Technologie (bitte das zivilrechtliche Konzept erläutern)?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung plant noch in dieser Legislaturperiode die Begebung elektronischer Inhaberschuldverschreibungen zu ermöglichen. Ein konkreter Zeitplan steht noch nicht fest.

Wie zuletzt bereits in der Antwort der Bundesregierung zu Frage 2b auf Bundestagsdrucksache 19/14954 ausgeführt, ist das zivilrechtliche Konzept für die Übertragung von elektronischen Wertpapieren von der Festlegung abhängig, welche Rechtsnatur elektronische Wertpapiere haben sollen. Diesbezüglich wurden im gemeinsamen Eckpunktepapier des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und des BMF „Eckpunkte für die regulatorische Behandlung von elektronischen Wertpapieren und Krypto-Token: Digitale Innovationen ermöglichen – Anlegerschutz gewährleisten“ vom 7. März 2019 zwei Alternativen dargestellt: Zum einen könnten elektronische Wertpapiere kraft gesetzlicher Fiktion zu Sachen erklärt, zum andern – nach dem Vorbild des schweizerischen Bucheffektengesetzes – zu einem neuen Recht sui generis gemacht werden. Würden elektronische Wertpapiere kraft gesetzlicher Fiktion zu Sachen erklärt, käme nach sachenrechtlichen Grundsätzen eine Übertragung mittels Einigung und Übergabe(-surrogat) in Betracht. Würden elektronische Wertpapiere zu einem neuen Recht sui generis gemacht, käme eine Übertragung mittels Abtretung in Betracht. Die Beratungen innerhalb der Bundesregierung zu dieser Fragestellung sind derzeit noch nicht abgeschlossen. In den Stellungnahmen zum Eckpunktepapier (abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-03-07-Eckpunktepapier-Wertpapiere-Krypto-Token/0-Gesetz.html) sprachen sich die Beteiligten mehrheitlich für eine Anwendung des Sachenrechts aus.

11. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Institute, die das Kryptoverwahrgeschäft erbringen, sind bereits bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU)?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass nach der Registrierung bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) gefragt wird. Bis zum Stichtag 3. Juni 2020 haben sich zwei Verpflichtete, die das Kryptoverwahrgeschäft betreiben, bei der FIU registriert.

- a) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Verdachtsmeldungen von Instituten, die das Kryptoverwahrgeschäft erbringen, an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) übermittelt wurden?

Der FIU liegen keine Verdachtsmeldungen im Sinne der Frage vor.

- b) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Verdachtsmeldungen (aller Institute) mit Krypto-Bezug monatlich an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) übermittelt werden?

Seit der Arbeitsaufnahme der FIU unter dem Dach der Generalzolldirektion (GZD) am 26. Juni 2017 bis einschließlich Mai 2020 sind monatlich durchschnittlich 64 Verdachtsmeldungen eingegangen, die im Zusammenhang mit Auffälligkeiten mit Kryptowährungen an die FIU übermittelt worden.

12. Welche weiteren Gesetzesinitiativen mit Blockchain-Bezug plant die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode noch zu verabschieden?

Die Bundesregierung hat mit der Blockchain-Strategie klargestellt, dass es ihr ein zentrales Anliegen ist, ein Level-Playing-Field für sämtliche Technologien zu schaffen und damit fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Das Prinzip der Technologieneutralität ist handlungsleitend. Das bedeutet, bestehende Hindernisse zur Entwicklung und Anwendung von Technologien aus dem Weg zu räumen, soweit sich dies mit den grundlegenden Zielsetzungen der bestehenden Gesetze vereinbaren lässt. Dies umfasst auch die geplante Öffnung des deutschen Rechts für die Begebung von elektronischen Wertpapieren.

Über die Initiativen der Blockchain-Strategie hinaus sind derzeit keine weiteren konkreten Gesetzesvorhaben geplant. Die Bundesregierung prüft im Rahmen der Umsetzung der Blockchain-Strategie jedoch fortlaufend, ob es weiterer Anpassung im Ordnungsrahmen, beispielsweise im Bereich des Gesellschafts- und Genossenschaftsrechts, bedarf.

