

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Franziska Gminder und der Fraktion der AfD

– Drucksache 19/23618 –

Einführung der Digitalwährung Libra (Facebook) bis Ende 2020

Vorbemerkung der Fragesteller

Presseberichten zufolge möchte Facebook seine Digitalwährung Libra bis Ende des Jahres 2020 einführen (<https://www.fr.de/wirtschaft/libra-facebook-unt-ernimmt-neuen-anlauf-eigene-kryptowaehrung-13698366.html>).

Aufgrund der Marktmacht von Facebook (ca. 2,5 Milliarden Nutzer, ebd.) könnte Libra nach Ansicht der Fragesteller eine ernstzunehmende Konkurrenz zu bestehenden Kryptowährungen (wie etwa Bitcoin oder Ethereum), aber auch zu bestehenden konventionellen Währungen (s. o.) und nach Ansicht der Fragesteller eine Gefahr für das Weltfinanzsystem darstellen.

Der Bundesminister der Finanzen Olaf Scholz kritisierte diesen Vorstoß: „Die Ausgabe einer Währung ist Bestandteil nationaler Souveränität“ (ebd.).

1. Ab wann und wie würde eine Kryptowährung, wie die von Facebook geplante Libra, nach Auffassung der Bundesregierung die Bedingungen einer „Währung“ (s. Vorbemerkung der Fragesteller) erfüllen?
2. Ist der Bundesregierung die Aussage des „Libra Association Managing Directors“ Bertrand Perez, dass Libra existierende Währungen nicht verdrängen werde (www.reuters.com/article/us-facebook-libra-idUSKBN1WC0W0?utm_campaign=trueAnthem%3A-Trending+Content&utm_content=5d8dffcac82004000186e077&utm_medium=trueAnthem&utm_source=twitter) bekannt, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen für ihr eigenes Handeln zieht sie aus dieser Aussage?

Die Fragen 1 und 2 werden zusammen beantwortet.

Der Begriff Währung bezeichnet „in einem weit gefassten Sinne die Verfassung und Ordnung des gesamten Geldwesens eines Landes. Oftmals wird darunter aber nur die Geldeinheit eines Landes oder Gebietes verstanden.“ (vgl. Deutsche Bundesbank, Geld und Geldpolitik, S. 198).

Losgelöst davon können private Zahlungsmittel, die nicht in der Geldeinheit eines Währungsraums denominiert sind, sondern z. B. in einer eigenen Geldein-

heit, deren Wert von einer Währung oder von einem Währungskorb abgeleitet wird, bei einer breiten Nutzung die faktische Verdrängung der Geldeinheit eines oder mehrerer Währungsgebiete zur Folge haben. Vor diesem Hintergrund dienen regulatorische Vorgaben für private Zahlungsmittel auch dem Ziel, währungspolitische Souveränität zu wahren.

3. Hat die Bundesregierung in Bezug auf die von Facebook geplante Digitalwährung Libra insbesondere in Bezug auf die Auswirkungen auf das globale Finanz- und Währungssystem (Finanzstabilität) und für den Zahlungsverkehr (z. B. staatliches Geldmonopol, Geldwertstabilität) Bedenken, und wenn ja, inwiefern (bitte ausführen, welche Bedenken dies sind)?

Eine Risikoanalyse von sog. Stablecoins lässt sich dem FSB Bericht „Regulation, Supervision and Oversight of ‚Global Stablecoin‘ Arrangements“ (www.fsb.org/2020/10/regulation-supervision-and-oversight-of-global-stablecoin-arrangements/) entnehmen. In der FSB-Arbeitsgruppe war auch das Bundesministerium der Finanzen vertreten.

4. Befürchtet die Bundesregierung in Hinblick auf Schwellenländer und einer möglicherweise damit verbundenen „digitalen Dollarisierung“, in der die nationale Währung bzw. der US-Dollar durch die Währung der digitalen Plattform ersetzt werden, und wenn ja, inwiefern?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 wird verwiesen.

5. Sind der Bundesregierung Pläne bekannt, die Libra mit einem Währungskorb zu unterlegen, bestehend aus anerkannten Weltwährungen wie Dollar, Euro, Yen und Pfund (vgl. <https://www.fr.de/wirtschaft/libra-face-book-unternimmt-neuen-anlauf-eigene-kryptowaehrung-13698366.html>), und wenn ja, hat die Bundesregierung dazu bereits eine Position eingenommen (wenn ja, bitte ausführen, welche)?
6. Hat die Bundesregierung Kenntnis von den Plänen Facebooks, zusätzlich verschiedene „kleine“ Libra-Versionen anzubieten, nämlich eine Libra, die nur mit Euro unterlegt ist, eine nur mit Dollar, eine weitere nur mit Pfund Sterling (vgl. <https://www.fr.de/wirtschaft/libra-facebook-unternimmt-neuen-anlauf-eigene-kryptowaehrung-13698366.html>)?

Die Fragen 5 und 6 werden zusammen beantwortet.

Nach den Whitepapers der Libra Association bestehen dort Pläne, neben sog. „Stablecoins“, die eine Währung referenzieren, auch solche zu emittieren, die einen Währungskorb referenzieren. In einer gemeinsamen Stellungnahme haben Frankreich, Italien, Spanien, die Niederlande und Deutschland am 11. September 2020 Anforderungen an die Regulierung von sog. „Stablecoins“ in der EU definiert. (vgl. www.eu2020finance.de/en/news/joint-statement-on-asset-backed-crypto-assets-stablecoins). Diese werden in erheblichem Umfang durch den am 24. September 2020 von der EU-Kommission veröffentlichten Legislativvorschlag für eine Verordnung über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (kurz: MiCA-Verordnung) aufgegriffen.

7. Welche Auswirkungen auf das Bankensystem befürchtet die Bundesregierung, wenn Libra parallel zu Währungen wie Euro oder Dollar verwendet werden kann und Überweisungen per Libra günstiger und schneller als mit der üblichen Banküberweisung mit einer App getätigt werden können (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

Die Auswirkungen auf das Bankensystem hängen maßgeblich von seiner Wettbewerbsfähigkeit ab.

Für Zahlungsdienstleister (bspw. CRR-Kreditinstitute, Zahlungsinstitute, E-Geld-Institute) besteht seit einigen Jahren ein vollharmonisierender europäischer Rechtsrahmen (z. B. PSD 2, SEPA-VO, Preis-VO und IF-VO). Dieser fördert Innovationen, setzt gleichgerichtete Wettbewerbsbedingungen und schützt Zahlungen der Kundinnen und Kunden.

Die deutsche Bankenindustrie ist grundsätzlich wettbewerbsfähig aufgestellt. Schon heute wird mit den SEPA-Verfahren der Zahlungsverkehr im Euroraum auch grenzüberschreitend hocheffizient abgewickelt. Mit Instant Payments existiert zudem eine Infrastruktur, auf deren Basis Banken neue Produkte anbieten und entwickeln, die einen sofortigen Wertübertrag sicherstellen. Im Auslandszahlungsverkehr (außerhalb des Euroraums) bestehen jedoch nach wie vor Friktionen, die auch durch die aktuelle G20 Initiative zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs (vgl. u. a. www.fsb.org/wp-content/uploads/P131020-1.pdf) angegangen werden sollen. Darüber hinaus zeigen Initiativen wie #DK und die European Payments Initiative (EPI), dass die deutsche und europäische Bankenindustrie an ihrer Wettbewerbsfähigkeit weiter arbeitet.

8. Befürchtet die Bundesregierung, dass durch die geplante Digitalwährung Libra die Geldwäscheprävention und die Verhinderung von Terrorismusfinanzierung beeinträchtigt werden könnten?

Grundsätzlich können sich aus neuen Technologie in Bezug auf Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung neue Risiken ergeben.

Hinsichtlich konkreter Beobachtungen zu Kryptowährungen wird auf die „Erste Nationale Risikoanalyse Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung 2018/2019“ (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=7) verwiesen. Ausweislich dieser Risikoanalyse ist insgesamt mit Blick auf die vielen verschiedenen Kryptowerte festzuhalten, dass derzeit noch keine großumfänglichen Geldwäscheaktivitäten erkennbar sind. Dies wird zum einen damit begründet, dass Kryptowerte (in Gestalt von Kryptowährungen) mit großen Wertschwankungen verbunden sind, zum anderen damit, dass einfachere anonyme Zahlungsmittel (etwa in erster Linie Bargeld) vielfach das Waschen von Geldern mit wesentlich geringerem Aufwand ermöglichen.

Das Geldwäscherisiko hängt von der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Kryptowährung ab. Dass es sich bei der geplanten Digitalwährung Libra um sog. Stablecoins handelt, d. h. um eine Kryptowährung, deren Wert von einer Währung oder von einem Währungskorb abgeleitet wird, könnte aufgrund der damit verbundenen attraktiven Wertstabilität zwar generell für ein erhöhtes Geldwäscherisiko sprechen. Jedoch soll Libra nach eigenen Angaben – anders als andere Kryptowährungen – nicht anonym begeben werden und Transaktionen sollen den beteiligten Personen zuzuordnen sein. Dies spricht zunächst gegen ein erhöhtes, von Libra ausgehendes Geldwäsche- und Terrorismusfinanzungsrisiko.

Im Übrigen werden die Risiken – auch international – mit den FATF-Empfehlungen u. a. zu „Virtual Assets and Virtual Assets Service Providers“ adressiert. Die FATF Empfehlungen gelten auch für sog. „Stablecoins“.

9. Welche positiven Chancen sieht die Bundesregierung in der Verwendung alternativer, auf Blockchain-Technologien basierter, Währungs- und Bezahlungssysteme, wie beispielsweise der Libra?

Die Bundesregierung sieht in der Blockchain-Technologie eine Schlüsseltechnologie der Digitalisierung. Sie hat daher im September 2019 eine umfassende Blockchain-Strategie verabschiedet. Das Innovationspotenzial von nicht in Euro denominierten privaten digitalen Zahlungsmitteln wird für den europäischen Zahlungsverkehr in Euro hingegen als gering angesehen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

10. Mit welchen Ländern und internationalen Organisationen steht die Bundesregierung im Austausch zum Thema Libra, und kam es zu Absprachen hinsichtlich zukünftiger Regulierungen?

Ein Austausch mit anderen Staaten und internationalen Organisationen fand insbesondere im Rahmen der Arbeiten des Financial Stability Boards (FSB) statt. Ergebnis dieser Arbeiten ist der am 13. Oktober 2020 veröffentlichte Bericht „Regulation, Supervision and Oversight of „Global Stablecoin“ Arrangements“ (vgl. www.fsb.org/wp-content/uploads/P131020-3.pdf). Zum Austausch mit der Schweiz wird zudem auf die Antwort zu Frage 16 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Digitales Bezahlen und European Payment Initiative (EPI)“, auf Bundestagsdrucksache 19/23371 verwiesen.

11. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, welche Staaten eine eigene digitale Zentralbankwährung einführen wollen oder es bereits getan haben (bitte ausführen)?

Neben dem Eurosystem (siehe Frage 12) erforschen und analysieren eine Reihe von Zentralbanken, darunter auch das US-Federal Reserve System, die Bank of Japan und die Schweizer Nationalbank, die Möglichkeiten und Risiken von digitalem Zentralbankgeld.

Beispiele erster praktischer Nutzbarmachungen digitaler Zentralbankwährungen sind:

- Bahamas: Auf den Bahamas wurde im Oktober 2020 offiziell digitales Zentralbankgeld für jedermann eingeführt. Es wird durch Banken ausgegeben, und in einer Smartphone-basierten elektronischen Geldbörse gehalten.
- Schweden: Die schwedische Zentralbank entwickelt derzeit einen ersten Prototyp für eine e-krona, der in kleinem Kreis getestet werden soll.
- China: Nach Auskunft der chinesischen Zentralbank (PBoC) und diversen Medienberichten plant die Volksrepublik China die Emission digitalen Zentralbankgeldes. Eine erste Umsetzung wird aktuell in Feldexperimenten erprobt. Vor dem kommenden Jahr ist mit einer flächendeckenden Einführung nicht zu rechnen.
- Uruguay: Vom 17. November 2017 an testete die uruguayische Zentralbank (CBU) einen E-Peso über einen Zeitraum von sechs Monaten, in dem 20 Millionen uruguayische Pesos in digitaler Form an eine begrenzte Anzahl an privaten Nutzerinnen und Nutzern ausgegeben wurden. Jeder Nutze-

rin und jedem Nutzer stand dabei ein Limit in Höhe von 30.000 uruguayischen Pesos in Form von E-Pesos zur Verfügung.

12. Plant die Bundesregierung eigene Initiativen zur Ausgabe einer Digitalwährung, bzw. unterstützt sie die Deutsche Bundesbank und/oder die Europäische Zentralbank (EZB) bei einer solchen Initiative („E-Euro“, „Krypto-Euro“; <https://www.handelsblatt.com/finanzen/geldpolitik/geldpolitik-ezb-denkt-ueber-digitale-zentralbankwaehrung-nach/25302608.html?ticket=ST-5489255-PZEwZvGp9yFu52Ddldcl-ap3>)?

Die Einführung von digitalem Zentralbankengeld kann aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeit der Union für Währungspolitik nur auf EU-Ebene erfolgen. Am 2. Oktober 2020 haben die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken, die den Euro herausgeben (Eurosystem) einen „Bericht zum digitalen Euro“ veröffentlicht (vgl. www.ecb.europa.eu/euro/html/digitaleuro-report.en.html). Parallel erfolgt eine öffentliche Konsultation, die das Stimmungsbild und die besonderen Anliegen von Unternehmen, Verbänden und Privatpersonen zu diesem Thema klären soll.

Der digitale Euro und der Bericht der EZB waren zudem Gegenstand der Sitzung der Eurogruppe am 3. November 2020. Die Bundesregierung unterstützt die Initiative der EZB.

