

Antrag

der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Katja Hessel, Markus Herbrand, Till Mansmann, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Torsten Herbst, Dr. Gero Clemens Hocker, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Gyde Jensen, Karsten Klein, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Alexander Müller, Dr. Martin Neumann, Matthias Nölke, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Benjamin Strasser, Katja Suding, Stephan Thomae, Gerald Ullrich, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Einen innovationsfreundlichen Rechtsrahmen für Kryptoassets schaffen – Digitale Wertpapiere aller Art ermöglichen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Kryptoassets (Blockchain-basierte Vermögenswerte) bilden eine Kernanwendung der Blockchain-Technologie. Da jedoch viele dieser Kryptoassets derzeit nur in einzelnen EU Ländern, aber nicht EU-weit von geltender Regulierung erfasst werden, hat die Europäische Kommission im September 2020 einen Entwurf für eine Verordnung vorgestellt, welche einen EU-weiten Rechtsrahmen für die entsprechenden Produkte schaffen soll. Die „Markets in Crypto-assets Verordnung“ (hiernach MiCA-Verordnung) wird einen Großteil der Unternehmen erfassen, die Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten erbringen oder Kryptowährungen emittieren. Nach ersten Schätzungen der Europäischen Kommission würde dies derzeit etwa 150 Dienstleister, zum Beispiel Handelsplattformen von Kryptowährungen, umfassen (Drucksache 19/24088). Damit stellt der Verordnungsentwurf eine der umfassendsten und detailliertesten Regulierungen für digitale Vermögenswerte weltweit dar.

Grundsätzlich ist es begrüßenswert, dass mit der MiCA-Verordnung Rechtssicherheit innerhalb der Europäischen Union im Umgang mit digitalen Währungen und anderen tokenisierten Vermögenswerten geschaffen werden soll. Klare Standards können sowohl den beteiligten Unternehmen als auch den Verbrauchern eine sicherere Nutzung der Blockchain ermöglichen und somit zu einer besseren Adaption der Technologie beitragen. Ebenso kann existierendem Missbrauch aus dem Bereich Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung (siehe u. a. Drucksache 19/24088) besser Einhalt geboten werden.

Trotz der zu befürwortenden Stoßrichtung der MiCA-Verordnung lassen sich mehrere Probleme bei dem Vorhaben identifizieren. So werden viele Blockchain-Anwendungen als Finanzinstrument klassifiziert, obwohl diese wenig bis gar nichts mit Finanzdienstleistungen oder Vermögenswerten zu tun haben. Eine zu umfassende Einbeziehung dieser Token und eine damit deutlich höhere Regulierung der Unternehmen kann jedoch die Nutzung der Blockchain für Projekte aus der Realwirtschaft unwirtschaftlich machen. Die Vorschläge werden auch dem selbstgesetzten Ziel einer technologie-neutralen Regulierung nicht gerecht, in dem sie speziell für digitalen Instrumente nur auf DLT-Basis umfangreiche Anforderungen postulieren. Dies widerspricht auch dem „Substance over Form“-Prinzip.

Die Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zur MiCA-Verordnung geht für bisher nicht erfasste Kryptoassets („Newly regulated crypto assets“ - SWD(2020) 380 final, S.85) von bis zu 75.000 Euro Erstellungskosten pro durch die Verordnung notwendiges Prospekt („Whitepaper“) aus. Insgesamt sollen für Unternehmen aus diesem Bereich ein einmaliger Erfüllungsaufwand von 16,5 Mio. Euro sowie ein laufender Erfüllungsaufwand von 24 Mio. Euro anfallen. Da ein Großteil dieser Unternehmen kleine Startups sind, können die neuen bürokratischen Belastungen jedoch unüberwindbare Markteintrittsbarrieren darstellen.

Darüber hinaus schafft die MiCA-Verordnung extrem hohe Hürden für die Einführung sogenannter Stablecoins. Stablecoins sind an staatliche Währungen oder andere Vermögenswerte gebunden und haben dadurch voraussichtlich eine geringere Volatilität als andere Kryptowährungen. Insbesondere Ländern mit unstablen Währungen oder weniger entwickeltem Bankenmarkt geben Stablecoins somit potenziell Zugang zu sichererem Zahlungsverkehr via Blockchain-Technologie (siehe auch Drucksache 19/14049). Für Stablecoins wird der Erfüllungsaufwand seitens der Europäischen Kommission gar nicht erst quantifiziert, aber bereits angegeben, dass die Bürokratiekosten für „normale“ Kryptoassets um ein weites überstiegen werden („Costs are expected to considerably exceed those faced by other issuers, given more stringent ruleset and requirements as concerns operational setup“; „Regular reporting and operational requirements will place significant costs on issuers compared to the baseline“ - SWD(2020) 380 final, S.85). Die MiCA-Verordnung (u. a. Artikel 19) sieht sogar ein mögliches Kompletterbot von Stablecoins vor. Entsprechende Initiativen könnten somit weltweit im Keim erstickt werden und Milliarden Menschen den Zugang zu einem günstigeren und schnelleren internationalen Zahlungsverkehr verwehren.

Deutschland galt dabei lange Zeit als Vorreiter in der Blockchain-Technologie. So wurde bereits 2013 der Bitcoin als Rechnungseinheit im Sinne des Kreditwesengesetzes als Unterfall von Finanzinstrumenten qualifiziert. Viele Unternehmen haben Deutschland bewusst als Standort gewählt, weil sie hier eine äußerst fortschrittliche Gesetzgebung in dem Bereich vorfanden. Mit entsprechend großer Beachtung wurde im Jahr 2019 daher auch die Blockchain-Strategie der Bundesregierung bedacht. Leider sind jedoch bisher kaum Initiativen aus der Blockchain-Strategie in tatsächliche Gesetzgebung umgesetzt worden.

Insbesondere die angekündigte Einführung eines digitalen Wertpapiers, welches die Bundesregierung selbst als einen „zentralen Baustein der Blockchain-Strategie“ bezeichnet hat (Drucksache 19/24088), hat viel zu lange auf sich warten lassen. So richtig die Öffnung des Wertpapierbegriffs durch den mittlerweile vorliegenden „Gesetzesentwurf zur Einführung von elektronischen Wertpapieren“ ist, so sehr bleibt dieser trotz der langen Wartezeit hinter der existierenden Regulierung anderer EU-Staaten zurück und bedeutet sogar in Teilen einen Rückschritt für die Nutzung der Blockchain-Technologie. Zum einen sieht der Gesetzesentwurf keine Einführung von elektronischen Aktien vor und beschneidet damit deutlich die Möglichkeiten der Digitalisierung des Wertpapierhandels. Zum anderen führt der Gesetzesentwurf die Kryptowertpapierregisterführung als neue erlaubnispflichtige Finanzdienstleistung ein und zwingt faktisch

den Emittenten einen beaufsichtigten Dienstleister als registerführende Stelle einzuschalten. Dezentrale Angebote, welche eine Kernidee der meisten Blockchain-Anwendungen darstellen, kommen so nicht in den Genuss der gesetzlichen Neuregelung. Insbesondere im Finanzmarkt verliert Deutschland somit vollends seinen Standortvorteil hinsichtlich der Blockchain-Technologie.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

bei Beratungen zur „Markets in Crypto-assets-Verordnung“ folgende Maßgaben im Sinne von Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu berücksichtigen:

1. Nicht alle Token sind automatisch Finanzinstrumente. Daher sollte sich die MiCA-Verordnung möglichst auf Produkte konzentrieren, welche auch einen klaren Bezug zu Finanzdienstleistungen oder dem Handel von Vermögenswerten haben anstatt pauschal alle digitalen Instrumente speziell auf DLT-Basis zu erfassen.
2. Die bürokratischen Anforderungen, insbesondere die Kosten für die verpflichtenden Whitepapers, sollten so angepasst werden, dass diese nicht zu unüberwindbaren Markteintrittsbarrieren für kleinere Startups werden.
3. Die Schwellenwerte für Stablecoins sollten genau überprüft und auf ein möglichst innovationsoffenes Level angepasst werden. Pauschale Verbote von Stablecoins und anderen Blockchain-Anwendungen sind hingegen nicht zielführend.
4. Allgemein sollte sich die Bundesregierung auf europäischer und internationaler Ebene für eine innovationsoffene Regulierung von Kryptoassets einsetzen und vor allem die Vorteile der Blockchain-Technologie in den Vordergrund stellen. Dies betrifft neben der MiCA-Verordnung zum Beispiel die im Rahmen des Digital-Finance-Paketes veröffentlichten Änderungsvorschläge der MiFiD-Richtlinie hinsichtlich des Handels von Finanzinstrumenten auf Basis der Distributed-Ledger-Technologie.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung darüber hinaus auf,

dem Bundestag einen Gesetzentwurf zu digitalen Wertpapieren vorzulegen, welcher insbesondere folgende Punkte berücksichtigt:

1. Der Gesetzentwurf sollte alle Arten von Wertpapieren umfassen, also zum Beispiel auch elektronische Aktien mit einbeziehen.
2. Der Gesetzentwurf sollte auf die Erlaubnispflicht für registerführende Emittenten verzichten und stattdessen vorsehen, dass Emittenten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht die Eigenregisterführung lediglich anzeigen müssen.
3. Der Gesetzentwurf sollte berücksichtigen, dass gerade kleine Startups die Nutzung der Blockchain-Technologie vorantreiben. Entsprechend ist die Proportionalität der regulatorischen Anforderungen besonders zu berücksichtigen.
4. Der Gesetzentwurf sollte bei den Zulassungserfordernissen nicht über die europäischen Maßgaben der MiCA-Verordnung hinausgehen. Dies ermöglicht einheitliche und zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmte Standards mit denen sich Deutschland als attraktiver Standort für die Blockchain-Technologie weiter behaupten kann.

Berlin, den 20. Januar 2021

Christian Lindner und Fraktion

