

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/30304 –**

Europäische Regulierung zu Kryptowährungen und digitalem Zentralbankgeld

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat einen Vorschlag für eine Verordnung über Märkte für Kryptowerte (MiCA) erarbeitet, welcher einen Rechtsrahmen für all jene Kryptowerte schaffen soll, die keine wertpapierähnlichen Tokens sind und damit nicht als Finanzinstrumente im Sinne der MiFID-II-Richtlinie gelten (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f69f89bb-fe54-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF).

Parallel zu den privaten Kryptowährungen forschen verschiedene Zentralbanken derzeit an der Einführung von elektronischem Zentralbankgeld. Die Europäische Zentralbank hat im April 2021 die Ergebnisse einer Befragung zum „E-Euro“ vorgestellt und plant nach eigenen Angaben, noch im Jahr 2021 mit einer dahin gehenden Testphase zu beginnen (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Eurosystem_report_on_the_public_consultation_on_a_digital_euro~539fa8cd8d.en.pdf).

1. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Unternehmen bzw. Token von MiCA derzeit in Deutschland bzw. der Europäischen Union betroffen wären?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) 27 Erlaubnisansträge für das Kryptoverwahrgeschäft teilweise im Zusammenhang mit weiteren Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten vor. Diese Unternehmen sind auch von dem Entwurf der Europäischen Kommission zu einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937 (MiCA-R) betroffen.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die derzeitige Rechtssicherheit von Kryptowährungen ohne zentralen Emittenten?

Durch die Normierung von Kryptowerten als Finanzinstrument nach dem Gesetz über das Kreditwesen (KWG) am 1. Januar 2020, besteht in Deutschland

eine aus dem KWG herrührende Rechtssicherheit. Unternehmen, die gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten anbieten, benötigen eine Erlaubnis nach § 32 KWG und sind damit geldwäscherechtlich Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 2 des Geldwäschegesetzes (GwG). Dies umfasst auch Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten ohne zentralen Emittenten.

- a) Würde die MiCA-Verordnung diese aus Sicht der Bundesregierung ändern?

Die Verhandlungen der MiCA-R sind noch nicht abgeschlossen. An der Rechtssicherheit wird sich allerdings durch MiCA-R voraussichtlich nichts ändern. Auch nach dem Entwurf der Europäischen Kommission (Artikel 15 MiCA-R) besteht weiterhin eine Erlaubnispflicht. Auch bleiben die Unternehmen weiterhin geldwäscherechtlich Verpflichtete.

- b) Sollten künftig aus Sicht der Bundesregierung begebene Kryptowährungen einen Emittenten in Form einer juristischen Person vorweisen?

Wie sollen dezentral gestaltete Kryptowährungen dies bewerkstelligen?

Emittenten von Kryptowerten benötigen nach dem Entwurf der Europäischen Kommission weiterhin eine Erlaubnis (Artikel 15 MiCA-R). Die Erlaubnis können sowohl juristische Personen als auch Unternehmen beantragen (Artikel 15 Absatz 1 MiCA-R).

Finanzdienstleister, die ihre Dienstleistungen mit entsprechend dezentral gestalteten Kryptowerten anbieten, benötigen dafür ebenfalls eine Erlaubnis nach der MiCA-R.

- c) Würden aus Sicht der Bundesregierung Kryptowährungen, welche keine juristische Person vorweisen können durch die MiCA-Verordnung verboten werden oder wären diese nicht erfasst?

Nach dem Entwurf der Europäischen Kommission können nur juristische Personen oder Unternehmen eine Erlaubnis als Emittent von Kryptowerten erhalten (Artikel 15 Absatz 1 MiCA-R). Wer darüber hinaus gewerbsmäßig oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten anbietet, handelt rechtswidrig.

3. Wie wird aus Sicht der Bundesregierung zwischen Kryptowerten, die einen finanziellen Charakter haben und etwa als Zahlungs- oder Anlagemittel dienen, und Utility Token, die Rechte an der Nutzung eines Produkts oder einer Dienstleistung gewähren, unterschieden?

Der Entwurf der Europäischen Kommission zur MiCA-R definiert den „Kryptowert“ in Artikel 3 Absatz 1 Nummer 3 als eine digitale Darstellung von Werten oder Rechten, die unter Verwendung der Distributed-Ledger-Technologie (DLT) oder einer ähnlichen Technologie elektronisch übertragen und gespeichert werden können. Darüber hinaus definiert der Entwurf zur MiCA-R drei Unterarten von Kryptowerten:

- „Wertreferenzierende Token“ (Artikel 3 Absatz 1 Nummer 3 MiCA-R): Dabei handelt es sich um Kryptowerte, bei denen verschiedene Nominalgeldwährungen, die gesetzliches Zahlungsmittel sind, oder eine oder mehrere

Waren oder ein oder mehrere Kryptowerte oder eine Kombination solcher Werte als Bezugsgrundlage verwendet werden, um Wertstabilität zu erreichen.

- „E-Geld-Token“ (Artikel 3 Absatz 1 Nummer 4 MiCA-R): Dabei handelt es sich um Kryptowerte, deren Hauptzweck darin besteht, als Tauschmittel zu dienen, und bei denen eine Nominalgeldwährung, die gesetzliches Zahlungsmittel ist, als Bezugsgrundlage verwendet werden, um Wertstabilität zu erreichen.
- „Utility-Token“ (Artikel 3 Absatz 1 Nummer 5 MiCA-R): Dabei handelt es sich um Kryptowerte, welche dazu bestimmt sind, digitalen Zugang zu einer Ware oder Dienstleistung zu verschaffen, über DLT verfügbar sind und nur vom Emittenten dieses Tokens akzeptiert werden.

Eine Unterscheidung der Token zur Zuordnung zu einem Aufsichtsregime erfolgt im Kommissionsentwurf insoweit, als dass Token, die bereits unter die Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU (MiFiD) subsumiert werden, auch weiterhin nur den Regelungen der MiFiD unterfallen (Artikel 2 Absatz 2 MiCA-R).

- a) Wie bewertet die Bundesregierung die dahin gehend geplanten Regelungen?

Durch die Regelung in Artikel 2 Absatz 2 des Entwurfs der Europäischen Kommission zur MiCA-R wird eine Doppelaufsicht ausgeschlossen. Dies wird von der Bundesregierung vor dem Hintergrund der Rechtsklarheit begrüßt.

- b) Wie bewertet die Bundesregierung eine Ausgabepflicht von Whitepapers für Utility Token?

Die Ausgabepflicht eines Whitepapers ist aus Verbraucherschutzrechtlichen Gründen begrüßenswert. Das Whitepaper soll den Zweck des im Wertpapierrecht erforderlichen Prospekts erfüllen.

- 4. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, ob Token sowohl unter MiCA als auch unter MiFiD fallen könnten?

Wie bewertet die Bundesregierung eine mögliche Doppelregulierung?

Nach dem Entwurf der Europäischen Kommission zu MiCA-R unterfallen nur solche Token der Verordnung, die nicht unter die MiFiD subsumiert werden können. Dadurch wird eine Doppelaufsicht vermieden (Artikel 2 Absatz 2 MiCA-R).

5. Haben sich Bundesministerien oder Bundesbehörden nach Kenntnis der Bundesregierung an der Befragung der EZB zum digitalen Euro beteiligt?
 - a) Wenn ja, welche Bundesministerien oder Bundesbehörden?
 - b) Wenn ja, welche Position wurde hinsichtlich eines digitalen Euros vertreten?

Die Fragen 5 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 8 bis 8b der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/24831 wird verwiesen.

6. Welche konkreten Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Testphase zum E-Euro?
 - a) Unterstützt die Bundesregierung die Aufnahme einer Testphase zum digitalen Euro?
 - b) Inwiefern sollen Vertreter der Bundesregierung bei der Testphase mit eingebunden werden?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung begrüßt die vorbereitenden Arbeiten der Europäischen Zentralbank (EZB) zur Einführung eines digitalen Euro als Zahlungsmittel und spricht sich dafür aus, dass die EZB in diesem Jahr mit der Pilotierungsphase zum digitalen Euro beginnen sollte, um frühzeitig die Chancen und Herausforderung, die mit einem solchen Zahlungsmittel einhergehen würden, abschätzen und bewerten zu können. Der EZB-Rat wird zeitnah entscheiden, ob ein Pilotprojekt in Angriff genommen werden soll. Das Eurosystem hat bislang keine Aussage dazu getroffen, in welcher Form Mitgliedstaaten des Euroraumes in einer möglichen Testphase eingebunden werden.

7. Wie ist die derzeitige Position der Bundesregierung hinsichtlich eines digitalen Euros?
 - a) Hat die Bundesregierung diese Position gegenüber der EZB vorgetragen, und wenn ja, in welchem Format?
 - b) Ist die Einführung eines digitalen Euros nach Einschätzung der Bundesregierung von der Zustimmung aller Mitgliedstaaten der Eurozone abhängig?

Die Fragen 7 bis 7b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung arbeitet derzeit an einer gemeinsamen Position zum digitalen Euro.

Die EZB und die Europäische Kommission haben zugesichert die Mitgliedstaaten der Eurozone in den weiteren Prozess einzubinden.

8. Hat die Bundesregierung geprüft, ob und welche nationalen Gesetze sowie europäischen Verträge vor der Einführung eines digitalen Euros angepasst werden müssten, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Welche gesetzlichen Änderungen bei einer etwaigen Einführung erforderlich wären, kann erst anhand der Ausgestaltung eines Digitalen Euros beurteilt werden. Diese hängt maßgeblich von der konkreten Zielsetzung und von den angestrebten Verwendungsmöglichkeiten ab.

9. Plant die Bundesregierung, die bisherige Regelung für Spezialfonds, dass diese 20 Prozent in Kryptowährungen investieren können, auszuweiten?

Die Änderung des Kapitalanlagegesetzbuchs (KAGB), nach der Spezial-AIF mit festen Anlagebedingungen bis zu 20 Prozent ihres Wertes in Kryptowerte investieren dürfen, tritt am 2. August 2021 in Kraft. Andere offene oder geschlossene Spezial-AIF dürfen de lege lata jetzt schon in Kryptowerte investieren; die Anlagegrenze von 20 Prozent gilt für diese nicht. Falls in den kommenden Jahren ein entsprechendes Bedürfnis erkennbar ist, wird die Bundesregierung eine Ausweitung über 20 Prozent hinaus prüfen.

Sollte ein Bedürfnis entstehen, dass auch Publikumsfonds direkt in Kryptowerte investieren können sollten, wird die Bundesregierung auch dieses prüfen. Insbesondere bei der Verwahrung der Vermögensgegenstände des Fonds durch die Verwahrstelle gibt es derzeit noch viele ungelöste Fragen. Da die Verwahrung eines Kryptowertes in einer AIF-Verwahrstelle derzeit noch nicht möglich ist, hat die AIF-Verwahrstelle gemäß § 81 Absatz 1 Nummer 2 KAGB die Pflicht zur Prüfung des Eigentums am Vermögensgegenstand. Die Prüfung der zivilrechtlichen Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Eigentumserwerb an zum Beispiel einem Bitcoin möglich ist, ist für die Verwahrstellen mit erheblichen rechtlichen Risiken verbunden. Da unter Umständen der Eigentumserwerb durch die Kapitalverwaltungsgesellschaft für Rechnung des Investmentfonds von der Verwahrstelle gar nicht nachvollzogen werden kann, hat sich der Gesetzgeber aus Gründen des Anlegerschutzes dafür entschieden, den direkten Erwerb von Kryptowerten für Publikumsfonds zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zuzulassen. Es ist aber auch für Publikumsfonds die Abbildung eines Exposures in Kryptowerten und damit eine Partizipation an den Chancen und Risiken dieser Anlageklasse durch den Retailanleger möglich. So können beispielsweise payment token wie der Bitcoin über 1:1-Zertifikate für einen Publikumsfonds mittelbar erworben werden, deren Verwahrung als Wertpapiere von den Verwahrstellen ohne Probleme zu bewerkstelligen ist.

