

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/23387 –**

EU-Verordnung für Kryptoassets

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat einen Entwurf für eine Verordnung von Kryptoassets vorgelegt. Die Verordnung hinsichtlich „Markets in Crypto-assets“ (MiCA) wäre einer der umfassendsten Regulierungen von digitalen Vermögenswerten (https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200924-crypto-asset-s-proposal_en.pdf).

1. Wie viele kryptowährungsbezogene Unternehmen haben nach Kenntnis der Bundesregierung bereits eine Erlaubnis bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beantragt bzw. genehmigt bekommen?
 - a) Welche Arten von Erlaubnis haben die jeweiligen Unternehmen beantragt?
 - b) Hat die Bundesregierung Kenntnisse über den Umsatz der entsprechenden Unternehmen?
 - c) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele der Unternehmen innerhalb der Europäischen Union vergleichbare Erlaubnisse bei ihrer jeweiligen Aufsichtsbehörde genehmigt bekommen haben?

Die Fragen 1 bis 1c werden gemeinsam beantwortet.

Die gesetzlichen Erlaubnistatbestände des Kreditwesengesetzes (KWG) unterscheiden grundsätzlich nicht, ob die erlaubnispflichtigen Tätigkeiten, etwa die Anlagevermittlung i. S. d. § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 1 KWG, in Bezug auf bestimmte Finanzinstrumente i. S. d. § 1 Absatz 11 KWG erbracht werden, zu denen auch Kryptowerte gehören. Insofern erfolgt auf Seiten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) keine Kategorisierung von „kryptowährungsbezogenen Unternehmen“. Zudem stellen sogenannte Kryptowährungen nur eine Teilmenge der Kryptowerte i. S. d. § 1 Absatz 11 Nr. 10 KWG und Rechnungseinheiten i. S. d. § 1 Absatz 11 Nr. 10 KWG dar. Die BaFin verfügt daher über keine entsprechende Statistik dieser Unternehmen und der Umsätze dieser Unternehmen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 4. November 2020 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Im Hinblick auf das zum 1. Januar 2020 als neue erlaubnispflichtige Finanzdienstleistung eingeführte Kryptoverwahrgeschäft sind der BaFin insgesamt neun Erlaubnisanträge nach § 32 Absatz 1 KWG zugegangen. Teilweise wurden zugleich auch weitere erlaubnispflichtige Dienstleistungen nach dem KWG beantragt. Diese Erlaubnisverfahren dauern derzeit noch an.

Die Einführung des Kryptoverwahrgeschäfts und die Erweiterung der Finanzinstrumente im KWG um Kryptowerte wurde mit einer Übergangsbestimmung für bereits vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung tätige Unternehmen verbunden (§ 64y KWG). Diese Unternehmen können ihr bisheriges Geschäft fortführen und haben bis zum 30. November 2020 einen vollständigen Erlaubnis-antrag zu stellen. Sie hatten dies der BaFin bis zum 31. März 2020 anzuzeigen. Der BaFin liegen derzeit rund 50 Absichtsanzeigen vor. Ob aus allen Absichtsanzeigen auch formelle Erlaubnisanträge resultieren, ist derzeit nicht abschätzbar, da bisher nicht alle Unternehmen, die eine Absichtsanzeige abgegeben haben auch einen Erlaubnis-antrag gestellt haben. Die BaFin verfügt nicht über Kenntnisse über die Umsätze dieser Unternehmen.

Da Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten europäisch nicht harmonisiert sind, liegen auch keine zentralen Statistiken darüber vor, wie vielen Unternehmen innerhalb der Europäischen Union vergleichbare Erlaubnisse erteilt wurden wie in Deutschland tätigen Unternehmen.

2. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Unternehmen in Deutschland bzw. in der Europäischen Union in den Anwendungsbereich der MiCA-Verordnung fallen würden?
 - a) Welchen Umsatz haben die entsprechenden Unternehmen nach Kenntnis der Bundesregierung insgesamt?
 - b) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Unternehmen in Deutschland bzw. in der Europäischen Union grundsätzlich in den Anwendungsbereich der MiCA-Verordnung fallen würden, aber von den jeweiligen regulatorischen Anforderungen durch die Ausnahmen (vgl. Seite 9 des Entwurfs der EU-Verordnung) befreit sind?

Die Fragen 2 bis 2b werden gemeinsam beantwortet.

Der Legislativvorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (kurz: MiCA-Verordnung-E) würde voraussichtlich einen Großteil der Unternehmen erfassen, die bisher in Deutschland Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten erbringen. Darüber hinaus würden zukünftig u. a. Emittenten von Kryptowerten in den Anwendungsbereich der MiCA-Verordnung-E fallen.

In der EU könnten nach einer sehr groben Schätzung der EU-Kommission im Impact Assessment für die MiCA-Verordnung-E ca. 60 bis 150 Dienstleister erfasst sein, die Handelsplattformen bzw. Dienste zum Erwerb von Kryptowerten anbieten.

Weder in der EU noch in Deutschland gibt es einen gefestigten Markt für die Emission von Kryptowerten und Asset-Referenced Token bzw. Electronic Money Token. Vielmehr sollen mit der MiCA-Verordnung-E die notwendigen Rahmenbedingungen für derartige Märkte erst geschaffen werden. Damit fehlt für eine belastbare Schätzung der Unternehmen, die unter die Ausnahmen von Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe e, Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe a und Artikel 42 Absatz 2 Buchstabe b MiCA-Verordnung-E fallen würden, die Schätzungsgrundlage. Die gewählten Grenzen für die Ausnahmen orientieren sich daher an vergleichbaren Grenzen in Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2017/1129 und Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2009/110/EG.

3. Hat die Bundesregierung Kenntnisse über den Zeitplan der EU-Kommission hinsichtlich der MiCA-Verordnung?

Die Kommission hat die MiCA-Verordnung-E im Rahmen des Digital Finance Paketes am 24. September 2020 veröffentlicht. Die Verordnung ist derzeit Gegenstand von Verhandlungen im Rat der Europäischen Union. Es fanden bereits zwei Sitzungen der zuständigen Ratsarbeitsgruppe statt.

4. Hat die Bundesregierung Kenntnisse über den erwarteten Erfüllungsaufwand in Deutschland durch die Umsetzung der MiCA-Verordnung für die Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung?

Der EU-einheitlich berechnete Erfüllungsaufwand für national bisher nicht regulierte Kryptowerte-Dienstleister und Emittenten von Kryptowerten kann der Tabelle auf Seite 87 der Folgenabschätzung der EU-Kommission (SWD/2020/380 final) (vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0380>) entnommen werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Legislativvorschlag der EU-Kommission für die MiCA-Verordnung-E voraussichtlich einen Großteil der Unternehmen erfassen wird, die bisher in Deutschland erlaubnispflichtige Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten erbringen. Insofern würde der auf Grund der nationalen Regulierung bestehende Erfüllungsaufwand durch den Erfüllungsaufwand auf Grund der dann europäischen Regulierung ersetzt werden.

5. Welche zusätzlichen Kapazitäten sind nach Kenntnis der Bundesregierung bei der BaFin geplant, um die Anforderungen aus der MiCA-Verordnung zu erfüllen?

Aufgrund der bestehenden nationalen Erlaubnispflichten für Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten verfügt die BaFin bereits über Kapazitäten für die Beaufsichtigung von Finanzdienstleistungen mit Kryptowerten. Inwieweit diese nach Inkrafttreten der MiCA-Verordnung-E anzupassen sind, ist zum jetzigen Stand noch nicht abschließend bestimmbar und abhängig von der Ausgestaltung der finalen Anforderungen der MiCA-Verordnung.

6. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, dass Kryptoassets zur Geldwäsche bzw. Terrorismusfinanzierung in Deutschland bzw. in der Europäischen Union genutzt werden?
 - a) Wenn ja, in welchem Umfang?

Die Fragen 6 und 6a werden gemeinsam beantwortet.

Kryptowährungen werden vor allem im Bereich des Warenbetrugs (u. a. sog. Ebay-Betrug) sowie bei Phishing- bzw. Überweisungsbetrugsaktivitäten genutzt. Hierbei werden von Tätern auf betrügerische Weise erlangte Gelder regelmäßig zeitnah in Kryptowährungen umgewandelt, um die Zahlungsströme zu verschleiern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 6b und 6c verwiesen.

Für den Bereich der Terrorismusfinanzierung mittels Kryptowährungen sind mehrere Sachverhalte bekannt, bei denen der Verdacht der Terrorismusfinanzierung mittels Kryptowährungen besteht. Es ist insbesondere zu beobachten, dass jihadistische Gruppierungen bzw. Mitglieder von solchen Organisationen online um Unterstützungszahlungen mittels Kryptowährungen werben. Die Spen-

denaufrufe richten sich auch an potenzielle Spender innerhalb Deutschlands bzw. der Europäischen Union.

- b) Wie viele Verdachtsmeldungen mit Kryptoassets-Bezug gingen seit 2017 bei der Financial Intelligence Unit (FIU) ein (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?
- c) Wie viele der entsprechenden FIU-Verdachtsmeldungen erwiesen sich als werthaltig (bitte nach Jahren aufschlüsseln)?

Die Fragen 6b und 6c werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die erbetenen Angaben können der nachstehenden Übersicht entnommen werden. Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) erachtet solche Verdachtsmeldungen als werthaltig, bei denen sie gemäß § 32 Absatz 2 Satz 1 des Geldwäschegesetzes (GwG) das Ergebnis ihrer Analyse sowie alle sachdienlichen Informationen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden übermittelt hat.

Jahr	Eingegangene Verdachtsmeldungen mit Kryptowährungs-Bezug	Hiervon Übermittlungen an Strafverfolgungsbehörden gemäß § 32 Absatz 2 Satz 1 GwG
2. HJ 2017	201	137
2018	575	292
2019	775	316
1. HJ 2020	837	226
Gesamt	2.388	971

Zum 26. Juni 2017 wurde in der Zollverwaltung die FIU neu eingerichtet. Angaben erfolgen daher erst ab dem zweiten Halbjahr 2017.

- 7. Befürwortet die Bundesregierung die Höhen der Schwellenwerte zur Klassifizierung von signifikanten Stablecoins (significant asset-referenced tokens) seitens der EU-Kommission (vgl. Seite 71 des Entwurfs der EU-Verordnung)?
 - a) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Unternehmen in Deutschland bzw. in der Europäischen Union oberhalb bzw. unterhalb der Schwellenwerte operieren?

Die Fragen 7 und 7a werden zusammen beantwortet.

Die Schwellenwerte zur Klassifizierung von signifikanten Asset-Referenced Token und signifikanten Electronic-Money Token sind derzeit Gegenstand der Befassung der Ratsarbeitsgruppe zur MiCA-Verordnung. Es zeichnet sich ab, dass es weiterer Prüfungen und Analyse zur angemessenen Höhe der Schwellenwerte bedarf.

- b) Ist die Bundesregierung im Kontakt mit der Libra Association hinsichtlich der Schwellenwerte der EU-Verordnung, und wenn ja, bis wann erwartet die Bundesregierung, dass die Libra Association über die jeweiligen Schwellenwerte kommt?

Ein Austausch mit der Libra Association im Hinblick auf die Schwellenwerte der MiCA-Verordnung-E hat bisher nicht stattgefunden. Die Überschreitung der Schwellenwerte setzt u. a. einen Markteintritt der Libra Association in der EU voraus, der bisher nicht erfolgt ist.

8. Erwägt die Bundesregierung Maßnahmen hinsichtlich Kryptoassets, welche über die EU-Verordnung hinausgehen?
 - a) Wenn ja, welche Maßnahmen sind geplant?
 - b) Wenn ja, mit welchem Zeitplan?

Die Fragen 8 bis 8b werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung bereit derzeit die Kabinetttbefassung des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung von elektronischen Wertpapieren (eWpG-E) vor. Der Gesetzentwurf dient der Modernisierung des deutschen Wertpapierrechts und des dazugehörigen Aufsichtsrechts. Mit der Einführung elektronischer Wertpapiere soll einer der zentralen Bausteine der Blockchainstrategie der Bundesregierung umgesetzt werden. Ungeachtet der generellen Einordnung elektronischer Wertpapiere soll hierdurch erstmals auch die Möglichkeit zur Begebung elektronischer Wertpapiere auf Basis der Distributed-Ledger-Technologie geschaffen werden.

- c) Wie ist die Position der Bundesregierung hinsichtlich eines Verbots von Kryptoassets?

Wie würde ein solches etwaiges Verbot nach Ansicht der Bundesregierung ausgestaltet sein (vgl. auch <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/bitcoin-libra-kryptowaehrungen-droht-verbot-der-europaeischen-union-a-2782a17b-64a9-4aa2-9f05-600fa8820f34>)?

Nach Artikel 19 Absatz 2 MiCA-Verordnung-E ist die für die Emission von Asset-Reference Token notwendige Erlaubnis zu versagen, wenn es objektive und nachweisbare Gründe für diese Annahme gibt, dass das Geschäftsmodell des antragstellenden Emittenten eine ernsthafte Bedrohung für die Finanzstabilität, die geldpolitische Transmission oder die geldpolitische Souveränität darstellen kann. Der Legislativvorschlag der EU-Kommission trägt damit, der gemeinsamen Stellungnahme von EU-Kommission und des Rates der Europäischen Union vom 5. Dezember 2019 (vgl. <https://www.consilium.europa.eu/d/e/press/press-releases/2019/12/05/joint-statement-by-the-council-and-the-commission-on-stablecoins/>) Rechnung. Darüber hinaus greift der Legislativvorschlag der EU-Kommission Anforderungen aus der gemeinsamen Stellungnahme von Frankreich, Italien, Spanien, Niederlanden und Deutschland vom 11. September 2020 auf (vgl. <https://www.eu2020finance.de/en/news/joint-statement-on-asset-backed-crypto-assets-stablecoins>), dass sog. „globale Stablecoins“ die geldpolitische Souveränität nicht in Frage stellen, und dass die Verbraucherinnen und Verbraucher in der EU ausreichend geschützt sein sollen.

9. Wie ist die Position der Bundesregierung zu digitalem Zentralbankgeld?
 - a) Unterstützt die Bundesregierung Pläne hinsichtlich sog. Wholesale CBDC (Central Bank Digital Currency) als auch sog. Retail CBDC?

Die Fragen 9 und 9a werden zusammen beantwortet.

Am 2. Oktober 2020 haben die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken, die den Euro herausgeben (Eurosystem) einen „Bericht zum digitalen Euro“ veröffentlicht, der sich in erster Linie auf Digitales Zentralbankgeld für Jedermann (Retail-CBDC) konzentriert. Er enthält auch einen kurzen Anhang zu Digitalem Zentralbankgeld für Geschäftsbanken (Wholesale-CBDC). Zeitgleich wurde eine öffentliche Konsultation gestartet, die das Stimmungsbild und die besonderen Anliegen von Unternehmen, Verbänden und Privatpersonen zu diesem Thema klären soll. Angesichts zahlreicher Arbeiten zu digitalen Zentralbankgeld in anderen Ländern sowie Plänen privater Marktakte-

ure zur Emission sog. „globaler Stablecoins“ ist eine Auseinandersetzung mit der Thematik geboten. Dies umfasst insbesondere die Analyse, Diskussion und Experimente zur möglichen Ausgestaltung eines Digitalen Euros auf Basis der Expertise der Zentralbanken.

- b) Bis wann könnte nach Einschätzung der Bundesregierung die Europäische Zentralbank einen E-Euro (auf Blockchain-Basis) herausgeben?

Bisher ist keine Entscheidung zur Einführung eines digitalen Euros gefallen. Der EZB-Rat plant Mitte nächsten Jahres zu entscheiden, ob er ein Projekt zum digitalen Euro aufsetzt, welches voraussichtlich mit einer formalen Untersuchungsphase beginnen würde. Aufgrund von Erfahrungen des Eurosystems mit zahlreichen Projekten im Zahlungsverkehr sowie den Beobachtungen in Ländern, die bei der Untersuchung von Digitalem Zentralbankgeld bereits weiter fortgeschritten sind, dürften für ein solches Großprojekt ein mehrjähriger Zeitraum zu veranschlagen sein.

10. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele elektronische Wertpapiere in welchem Wert jährlich innerhalb der EU emittiert werden?

Der Bundesregierung liegen keinen Statistiken vor, in denen unterschieden wird, ob die emittierten Wertpapiere in einer Urkunde verbrieft oder elektronisch begeben wurden.

11. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung Änderungen an der MiFID-Richtlinie hinsichtlich elektronischer Wertpapiere geplant?
- a) Wenn ja, welche konkreten Änderungen sind geplant?
- b) Wenn ja, mit welchem Zeitplan?
- c) Hat die Bundesregierung eine eigene Position hinsichtlich möglicher Änderungen der MiFID-Richtlinie in Bezug auf elektronische Wertpapiere, und wenn ja, welche?

Die Fragen 11 bis 11c werden gemeinsam beantwortet.

Im Rahmen der Veröffentlichung des Digital Finance Paketes am 24. September 2020 hat die EU-Kommission auch einen Legislativvorschlag für eine Verordnung über ein Pilotregime für DLT-Marktinfrastrukturen veröffentlicht sowie eine Omnibusrichtlinie, die u. a. in der Richtlinie 2014/65/EU (MiFID-Richtlinie) eine Klarstellung vorschlägt, nach welcher der Begriff der Finanzinstrumente auch solche Finanzinstrumente erfasst, die über eine Distributed Ledger (DLT) emittiert werden. Mit der Einführung des Pilot-Regimes soll der Handel und der Nach-Handel von Finanzinstrumenten auf DLT-Basis ermöglicht werden. Die Zielstellung des Legislativvorschlages der EU-Kommission flankiert damit die mit dem eWpG-E auch geplante Einführung von Kryptowertpapieren.

