

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/4217 –**

Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für die Distributed-Ledger-Technologie im Finanzmarkt schaffen

A. Problem

Die Antragsteller problematisieren, dass das Potenzial der Blockchain-Technologie nur ausgeschöpft werden könne, wenn Rechtssicherheit für die Anwendung bestehe und ein praktikabler Rechtsrahmen für die Nutzung gegeben sei. Privatpersonen und Unternehmen würden aus Furcht vor rechtlichen Grauzonen davor zurückschrecken, diese Zukunftstechnologie zu nutzen. Die Antragsteller bemängeln, dass derzeit keine Klarheit herrsche, inwieweit der bestehende Rechtsrahmen auf die neue Technologie Anwendung finde und inwiefern rechtliche Lücken existierten.

B. Lösung

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung unter anderem zu folgenden Maßnahmen auffordert:

1. Die Bundesregierung muss Kompetenzen innerhalb der BaFin aufbauen, die sich mit den neuen regulatorischen Hürden im Hinblick auf die Blockchain-Technologie im Finanzmarkt beschäftigen.
2. Darüber hinaus muss sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass der Umgang der BaFin mit der Blockchain-Technologie transparenter wird.
3. Des Weiteren sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass Unternehmen freiwillig vor ICOs einen von der BaFin zu billigenden Prospekt für ihre Token erstellen können.
4. Die Bundesregierung soll darauf hinwirken, dass die Steuerbehörden technisch in der Lage sind, steuerbare Sachverhalte im Zusammenhang mit Kryptowährungen und Tokenemissionen zu erfassen, nachzuvollziehen und sachgerecht zu besteuern.

5. Die Bundesregierung muss im Zuge des bisher verpassten Kompetenzaufbaus prüfen, inwieweit der jetzige Rechtsrahmen kompatibel mit der DLT ist und inwieweit Rechtslücken bestehen.
6. Die Bundesregierung sollte die Abschaffung des Urkundenerfordernisses für Aktien, Schuldverschreibungen und Sondervermögen prüfen und stattdessen durch ein „qualifiziertes digitales Register“ (analog den Regelungen im Bundesschuldenwesengesetz für öffentliche Schuldtitel) ersetzen.
7. Die Bundesregierung muss die Rechtsgültigkeit von Smart Contracts prüfen und Vorschläge erarbeiten, um für mehr Rechtssicherheit bei Smart Contracts zu sorgen.
8. Die Bundesregierung muss daher Vorschläge entwickeln, mit denen die geltenden Datenschutzregelungen eingehalten werden können, insbesondere für das in der DSGVO enthaltene „Recht auf Vergessenwerden“ und den „Anspruch auf Löschung“.
9. Die Bundesregierung muss ferner überprüfen, ob Banken bei der Walletverwaltung für ihre Kunden Kontoführer oder reine Wertaufbewahrer sind. Ebenso ist zu klären, ob die Verwahrung von Krypto-Assets durch die Verwahrung von Private- und Public-Keys durch Depotbanken aufsichtsrechtlich relevant ist.
10. Die Bundesregierung muss Klarheit bei der Besteuerung schaffen.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Der Antrag diskutiert keine Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 19/4217 abzulehnen.

Berlin, den 8. Mai 2019

Der Finanzausschuss

Bettina Stark-Watzinger
Vorsitzende

Dr. Jens Zimmermann
Berichterstatter

Frank Schäffler
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Jens Zimmermann und Frank Schäffler

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/4217** in seiner 52. Sitzung am 27. September 2018 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag der Fraktion sieht vor, dass der Deutsche Bundestag unter anderem feststellt, dass das Potenzial der Blockchain-Technologie nur ausgeschöpft werden könne, wenn Rechtssicherheit für die Anwendung bestehe und ein praktikabler Rechtsrahmen für die Nutzung gegeben sei. Privatpersonen und Unternehmen würden aus Furcht vor rechtlichen Grauzonen davor zurückschrecken, diese Zukunftstechnologie zu nutzen. Die Antragsteller bemängeln, dass derzeit keine Klarheit herrsche, inwieweit der bestehende Rechtsrahmen auf die neue Technologie Anwendung finde und inwiefern rechtliche Lücken existierten.

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung zu folgenden Maßnahmen auffordert:

1. Die Bundesregierung muss Kompetenzen innerhalb der BaFin aufbauen, die sich mit den neuen regulatorischen Hürden im Hinblick auf die Blockchain-Technologie im Finanzmarkt beschäftigen. Dabei sollte angesichts des dynamischen und schnelllebigen Marktes überprüft werden, inwiefern die Herangehensweise der BaFin, hauptsächlich langfristig haltbare Kriterien zu veröffentlichen, in diesem Fall sachgerecht ist. Die BaFin sollte insbesondere bei Fragen zur Blockchain-Technologie eine aktivere Rolle bei der Förderung des Finanzplatzes Deutschland im Sinne der Wettbewerbspolitik einnehmen.
2. Darüber hinaus muss sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass der Umgang der BaFin mit der Blockchain-Technologie transparenter wird. Erforderlich ist Rechtssicherheit in der Frage, wann Token als Wertpapiere (nach Maßgabe des EU-Wertpapierbegriffs), wann als (prospektfreie) Utility-Token und wann als Kryptowährungs-Token anzusehen sind. Die Klassifizierung von Tokens muss dafür künftig nach einem öffentlich einsehbareren Kriterienkatalog erfolgen – die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA hat bereits gezeigt, dass dies durchaus möglich ist. Zudem muss eine anonymisierte Entscheidungssammlung öffentlich vorliegen, aus der die vergangenen Verwaltungsmaßnahmen und Sanktionen der BaFin ersichtlich werden. Damit soll Marktakteuren ein einfacher Überblick zum aktuellen Trend der BaFin-Verwaltungspraxis gewährt werden. Ferner soll bei der BaFin eine mehrsprachige Internetplattform aufgebaut werden, auf der sich Interessierte über die Rahmenbedingungen für Blockchain-Anwendungen, ICOs und Tokensales in Deutschland informieren können.
3. Des Weiteren sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass Unternehmen freiwillig vor ICOs einen von der BaFin zu billigenden Prospekt für ihre Token erstellen können. Für diese soll dann anstatt des allgemeinen zivilrechtlichen Rahmens die gesetzliche Prospekthaftung gelten. Mit Blick auf die Stärkung der Rechtssicherheit bei ICOs, gerade bei der Emission von sogenannten Utility-Token, soll die BaFin in ihrer Verwaltungspraxis dazu übergehen, im Falle einer Prospektfreiheit diese durch verbindliche Auskünfte zu bestätigen. Darüber hinaus soll die Bundesregierung sich auf Ebene der EU dafür einsetzen, einen eigenen Anhang für Wertpapier-Token-Angebote im Rahmen der EU-Prospektverordnung zu schaffen.
4. Die Bundesregierung soll darauf hinwirken, dass die Steuerbehörden technisch in der Lage sind, steuerbare Sachverhalte im Zusammenhang mit Kryptowährungen und Tokenemissionen zu erfassen, nachzuvollziehen und sachgerecht zu besteuern. Das Bundesfinanzministerium muss dazu verstärkt die zuständigen Behörden im Bereich Steuern, Aufsicht und Verbraucherschutz in der Krypto-Finanzwirtschaft koordinieren und wi-

dersprüchliche Aussagen in Zukunft unterbinden. Dafür muss die Bundesregierung zunächst mit der Erhebung eigener Daten zur Blockchain-Technologie beginnen. In der Vergangenheit verwies die Bundesregierung bei Anfragen zu der Thematik oftmals darauf, dass ihr keine eigenen Erkenntnisse vorliegen würden.

5. Die Bundesregierung muss im Zuge des bisher verpassten Kompetenzaufbaus prüfen, inwieweit der jetzige Rechtsrahmen kompatibel mit der DLT ist und inwieweit Rechtslücken bestehen. Hierzu sind sämtliche Gesetze, insbesondere das Bürgerliche Gesetzbuch sowie die Kapitalmarktgesetze, auf ihre Kompatibilität mit der Blockchain-Technologie zu überprüfen. Dabei ist auch eine zivilrechtliche Einordnung von Token vorzunehmen. Da in Deutschland das zivilrechtliche Abstraktionsprinzip, die Trennung von Schuld- und Sachenrecht, gilt, muss die Bundesregierung prüfen und klarstellen, ob und inwieweit eine sachenrechtliche Übertragung auch im Kontext der Blockchain-Technologie Anwendung finden kann. Dabei ist zu beachten, dass die nationalen Definitionen und Rechtsprechungen mit den europäischen im Einklang stehen, um Wertungswidersprüche zu vermeiden.
6. Die Bundesregierung sollte die Abschaffung des Urkundenerfordernisses für Aktien, Schuldverschreibungen und Sondervermögen prüfen und stattdessen durch ein „qualifiziertes digitales Register“ (analog den Regelungen im Bundesschuldenwesengesetz für öffentliche Schuldtitel) ersetzen. Im Zuge dessen sollte die rechtliche Möglichkeit zur Umwandlung von verbrieften Schuldforderungen in Forderungen auf dem „qualifizierten digitalen Register“ geschaffen werden.
7. Transaktionen in der Blockchain werden häufig mithilfe sogenannter Smart Contracts abgewickelt. Derzeit bestehen jedoch Bedenken bezüglich der Rechtsgültigkeit sowie möglicher technologischer Sicherheitslücken von Smart Contracts. Die Bundesregierung muss in diesem Zusammenhang die Rechtsgültigkeit von Smart Contracts prüfen und Vorschläge erarbeiten, um für mehr Rechtssicherheit bei Smart Contracts zu sorgen.
8. Es existieren aus datenschutzrechtlicher Sicht derzeit viele Unklarheiten im Zusammenhang mit der Blockchain-Technologie: Durch die dezentralen Strukturen der DLT sind alle je getätigten Transaktionen öffentlich einsehbar. Die Bundesregierung muss daher Vorschläge entwickeln, mit denen die geltenden Datenschutzregelungen eingehalten werden können, insbesondere für das in der DSGVO enthaltene „Recht auf Vergessenwerden“ und den „Anspruch auf Löschung“.
9. Die Bundesregierung muss ferner überprüfen, ob Banken bei der Walletverwaltung für ihre Kunden Kontoführer oder reine Wertaufbewahrer sind. Ebenso ist zu klären, ob die Verwahrung von Krypto-Assets durch die Verwahrung von Private- und Public-Keys durch Depotbanken aufsichtsrechtlich relevant ist. Gegebenenfalls sollte dies durch einen eigenen Tatbestand im Kreditwesengesetz (KWG) definiert werden.
10. Die Bundesregierung muss Klarheit bei der Besteuerung schaffen. Es ist weiterhin nicht geklärt, ob beim Verkauf von Token die „First-In-First-Out-Regel“ oder die „Last-In-Last-Out-Regel“ zum Tragen kommt bzw. ob der Verkäufer die Wahlmöglichkeit hat. Klarheit muss auch bei der steuerlichen Behandlung von sogenannten „Forks“ hergestellt werden. Des Weiteren sollte verbindlich geklärt werden, ob Token mehrwertsteuerpflichtig bzw. die Erträge aus deren Handel kapitalertragssteuerpflichtig sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kein exzessiver Verwaltungsaufwand für Bürger bei der Steuererklärung entsteht und gleichzeitig dem Interesse des Staates an Steuereinnahmen Rechnung getragen wird. Dazu ist es erforderlich, dass die Finanzverwaltung die Nutzung von marktgängigen Tools zur Erfassung von Veräußerungserlösen bei Kryptowährungen und Tokensales kennt und anerkennt.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 34. Sitzung am 11. März 2019 eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag auf Drucksache 19/4217 durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Bärligea, Ralph, BearingPoint GmbH
2. Blockchain Bundesverband e. V.
3. BOTLabs GmbH

4. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)
5. Deutsche Börse AG
6. Deutsche Bundesbank
7. Die Deutsche Kreditwirtschaft
8. Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.
9. Fries, Dr. Martin, Ludwig-Maximilians-Universität München
10. Immutable Insight GmbH
11. Otto, Claudia, COT Legal (Rechtsanwältin)
12. Romba, Eric, lindenpartners (Partnerschaft von Rechtsanwälten mbH)
13. Siedler, Dr. Nina-Luisa, DWF Germany Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
14. Uhde, Thomas, SAP SE & Co. KG
15. Zoppei, Dr. Verena, mafianeindanke e. V.

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat den Gesetzentwurf in seiner 33. Sitzung am 8. Mai 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Antrag auf Drucksache 19/4217 in seiner 33. Sitzung am 20. Februar 2019 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 11. März 2019 hat der Finanzausschuss die Beratung in seiner 42. Sitzung am 8. Mai 2019 abgeschlossen.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/4217.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, dass der Antrag der Fraktion der FDP viele aktuelle Diskussionspunkte aufgreife. Im Ergebnis werfe der Antrag aber mehr Fragen auf, als er Antworten gebe.

Die Koalitionsfraktionen wiesen darauf hin, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarte Blockchain-Strategie noch vor der Sommerpause vorgestellt werden solle. Es habe bereits eine Anhörung der Verbände durch die Bundesregierung gegeben. Das Bundesministerium der Finanzen habe gemeinsam mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Eckpunktepapier für die regulatorische Behandlung von elektronischen Wertpapieren und Krypto-Token veröffentlicht. Zu dem Eckpunktepapier habe es aus der deutschen wie auch aus der internationalen Wirtschaft schon positive Rückmeldungen gegeben.

Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD betonten, dass die Kritik des Antrags in Bezug auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) überzogen sei. Die BaFin werde in der Branche als ein kompetenter Ansprechpartner wahrgenommen. Das sei auch bei der öffentlichen Anhörung deutlich geworden. Im Verwaltungsrat der BaFin sei schon mehrfach über die Digitalisierung gesprochen worden. Die BaFin arbeite diesbezüglich an mehreren Säulen. Eine dieser Säulen sei der Umgang mit neuen digitalen Finanzinstrumenten. Es sei aber zutreffend, dass mehr Personal in diesem Bereich der BaFin notwendig wäre.

Die Koalitionsfraktionen machten darauf aufmerksam, dass im Antrag verstärkt das Thema „Initial Coin Offerings“ (ICOs) angesprochen werde. Es fehle aber an einer kritischen Auseinandersetzung mit den Ereignissen, die in den letzten 24 Monaten am Markt zu beobachten gewesen seien. Man habe dort ein erhebliches Missbrauchspotential festgestellt. Vor diesem Hintergrund lobe man ausdrücklich die BaFin, die frühzeitig vor ICOs und den damit verbundenen Risiken gewarnt habe.

Die **Fraktion der AfD** bezeichnete den Antrag der Fraktion der FDP als einen großen Schritt in die richtige Richtung. Sie teile insbesondere die Aufforderung an die Bundesregierung, Rechtssicherheit in diesem Bereich zu schaffen. Es gehöre auch zu den Grundaufgaben der Mitglieder des Parlaments, die Rahmenbedingungen für neue Technologien zu schaffen.

Als einzigen Kritikpunkt sehe die Fraktion der AfD, dass der Antrag den Schwerpunkt auf Kryptowährungen lege. Andere Potentiale der Distributed-Ledger-Technologie kämen dadurch zu kurz.

Die Risiken bei dieser Technologie lägen auf der Hand. Es handle sich um einen Hochtechnologiebereich, in dem Freiheiten benötigt würden und auch Verluste zu verkraften seien. Es habe am Markt eine Konsolidierung bei den Kryptowährungen stattgefunden. Die Marktkapitalisierung der Kryptowährungen steige jetzt aber wieder an.

Die **Fraktion der FDP** betonte, dass sie mit ihrem Antrag vom September 2018 die Bundesregierung zu entsprechenden Maßnahmen motivieren wollte. Das gehöre zu den Aufgaben einer Oppositionsfraktion. Sie wünsche sich einen Aufbruch innerhalb der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen.

Die seit September 2018 zu beobachtenden Aktivitäten der Bundesregierung zeigten, dass die Bundesregierung den Handlungsbedarf erkannt habe. Wenn die Bundesregierung demnächst ihre Blockchain-Strategie vorstellen werde, seien bereits zwei Jahre vergangen. Die Bundesregierung müsse sich daher fragen lassen, inwieweit der Koalitionsvertrag zeitnah umgesetzt worden sei und wann die Umsetzung in der Praxis erfolgen solle. Denn es gebe in diesem Bereich viele Punkte, die ungeklärt seien.

Das Kammergericht Berlin habe in einem Urteil vom September 2018 dargelegt, dass die BaFin mit ihrer 2013 erteilten Einstufung des Bitcoins als Rechnungseinheit nach dem Kreditwesengesetz (KWG) zu weit gegangen sei. Das sei nach Auffassung der Richter allein Aufgabe des Gesetzgebers.

Es gehe daher vor allem um Rechtssicherheit. Die Emittenten würden Rechtssicherheit im Hinblick auf den regulatorischen Rahmen brauchen. Die Klassifizierung der Token sei bislang eine Einzelfallentscheidung der BaFin. Daher wünsche sich die Fraktion der FDP, dass die BaFin künftig die Klassifizierung der Token nach einem öffentlich einsehbaren Kriterienkatalog vornehme, an dem sich potentielle Emittenten orientieren könnten.

Ein weiterer Aspekt sei die Frage der steuerlichen Behandlung der Token. Es gebe diesbezüglich eine große Unsicherheit. Die Bundesregierung habe ihre im Jahr 2013 getroffene Einstufung der Token nicht weiterentwickelt. Es gebe viele offene Fragen, die die Bundesregierung bis heute nur damit erkläre, dass sie eine Klärung dieser Fragen in Abstimmung mit den Ländern versuche.

Die Fraktion der FDP betonte, dass die offenen Fragen im Bereich der Distributed-Ledger-Technologie geklärt werden müssten, wenn Deutschland ein attraktiver Standort für diesen Bereich sein wolle. Ansonsten sei zu befürchten, dass die Anwendung dieser Zukunftstechnologie nur in einer rechtlichen Grauzone oder im Ausland stattfinde.

Schließlich habe man festgestellt, dass die Bundesregierung bereits einen Vorschlag aus dem Antrag aufgegriffen habe. Die Bundesregierung überlege, das Urkundenerfordernis für Aktien, Schuldverschreibungen und Sondervermögen abzuschaffen. Das sei ein richtiger Schritt.

Die **Fraktion DIE LINKE**. begrüßte den Antrag der Fraktion der FDP, da damit eine entsprechende Debatte ausgelöst worden sei. Sie sehe Potentiale der Blockchain-Technologie beispielsweise bei der Steuerverwaltung und bei der Kontrolle von Standards und Produktlieferketten.

Der Antrag der Fraktion der FDP benenne eine Reihe von Punkten, die man unterstütze. Man teile die Auffassung, dass es eine unzureichende Rechtssicherheit in diesem Bereich gebe, dass innerhalb der BaFin entsprechende Kompetenzen aufgebaut werden müssten und dass es regulatorischen Lücken im Bereich der ICOs gebe.

Die Fraktion DIE LINKE. betonte, dass sie bei der konkreten Ausgestaltung der Regulierung aber Unterschiede zum Antrag der Fraktion der FDP sehe. Der finanzielle Verbraucherschutz werde im Antrag aufgeführt. Dagegen

fehle der Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Im Rahmen der Fünften Geldwäscherichtlinie würden zwar Plattformbetreiber und Wallet-Anbieter für Kryptowährungen einbezogen. Allerdings würden weiterhin große Lücken bestehen, beispielsweise bei den Cryptocurrency-Exchanges, wo Krypto-Assets umgetauscht werden könnten.

Auch die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte den Antrag. Es gebe offene Fragen im Hinblick auf die ICOs, die Blockchain-Technologie insgesamt, aber auch zum Kompetenzaufbau bei den Regulatoren, speziell bei der BaFin, und zur Koordination innerhalb der Behörden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte, dass man bei der Regulierung vor allem die EU-Ebene im Blick haben müsse. Sie begrüße daher, dass die Bundesregierung im ECOFIN-Rat die Regulierung in diesem Bereich vorantreibe.

Man sei gespannt auf die angekündigte Blockchain-Strategie der Bundesregierung. Allerdings befürchte man, dass die Strategie wie in der Vergangenheit etwa bei der Digitalisierung oder der künstlichen Intelligenz nur aus einem Sammelsurium von verschiedenen Eckpunkten bestehe. Stattdessen sollte im Rahmen der Strategie ein konkretes Ziel benannt werden, das erreicht werden sollte. Eine Beschränkung auf ein oder zwei Leuchtturmprojekte sei nicht zu empfehlen.

Berlin, den 8. Mai 2019

Dr. Jens Zimmermann
Berichtersteller

Frank Schäffler
Berichtersteller