Antrag

der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marcus Faber, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Ulla Ihnen, Ulrich Lechte, Alexander Müller, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Bettina Stark-Watzinger, Stephan Thomae, Dr. Florian Toncar und der Fraktion der FDP

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

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag nimmt zur Kenntnis:

Als Distributed-Ledger-Technologie (verteiltes Kontenbuch) bezeichnet man dezentral geführte Datenbanken, die Teilnehmern des Netzwerks eine gemeinsame Schreib-, Lese- und Speicherberechtigung erteilen und ohne zentrale Autorität gepflegt werden. Die Blockchain-Technologie ist eine Form der Distributed-Ledger-Technologie (DLT), die sich besonders gut zur Abbildung von Transaktionshistorien eignet. Das verteilte Kontenbuch besteht hierbei aus einer chronologischen Kette von Datenblöcken, die diese Transaktionen verschlüsselt speichert. Das Vertrauen in das System wird nicht mehr durch die Autorität eines zentralen Organs hergestellt, sondern durch den Einsatz kryptografischer Verfahren.

Mit Blockchain steht momentan eine neue Technologie für die dezentrale und konsensuale Datenhaltung in verteilten Netzwerken zur Verfügung, die großes Potenzial in nahezu allen Wirtschaftsbereichen wie auch im öffentlichen Sektor hat. So befinden sich bereits verschiedenste Unternehmungen in der Konzeptions- oder Pilotphase. Die Bedeutung der Blockchain-Technologie wird aktuell jedoch insbesondere im Finanzsektor deutlich:

Durch ihre sichere Verschlüsselung eignet sich die Blockchain-Technologie zum Beispiel als digitales Zahlungsmittel. Diese sogenannten „Kryptowährungen“ (z. B. Bitcoin) haben bis jetzt den größten Bekanntheitsgrad von allen Blockchain-Applikationen erlangt. Die globale Marktkapitalisierung aller Kryptowährungen beträgt derzeit etwa 207 Milliarden US-Dollar, <https://coinmarketcap.com/charts/>. Auch in Deutschland haben Kryptowährungen zunehmend an Akzeptanz gewonnen. Nach konservativen Schätzungen des Blockchain-Centers der Frankfurt School of Finance and Management nutzen 400.000 Bundesbürger Kryptowährungen als Investment, www.bundestag.de/blob/547154/f316613869fff44f54cd6eaaa053f1b7/wd-4-021-18-pdf-data.pdf. Dabei ziehen nach einer repräsentativen Befragung der Postbank 29 % der Bürger Kryptowährungen als Investment in Betracht, in der Altersgruppe zwischen 18 und 34 Jahren sogar 49 %.

Doch die Blockchain-Technologie bietet längst viele weitere Anwendungsmöglichkeiten für den Finanzmarkt. „Initial Coin Offerings“ (ICOs) sind eine Form des Crowdfundings via Blockchain-Technologie und bieten im Vergleich zu klassischen Finanzierungsinstrumenten einen unmittelbaren Zugang zu Kapitalgebern. Dabei fallen durch die hohe Technologisierung deutlich niedrigere Verwaltungskosten an, wodurch sich gerade für kleine und mittelständische Unternehmen eine flexible Finanzierungsalternative ergibt. So befindet sich der Markt für ICOs in einer rasanten Wachstumsphase. Allein in diesem Jahr (Stand: 23.08.2018) betrug das Volumen der Kapitalaufnahme durch ICOs weltweit bereits 18 Milliarden US-Dollar.

II. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Potenzial der Blockchain-Technologie kann nur ausgeschöpft werden, wenn Rechtssicherheit für die Anwendung besteht und ein praktikabler Rechtsrahmen für die Nutzung gegeben ist. Privatpersonen wie Unternehmen dürfen nicht weiter aus Furcht vor rechtlichen Grauzonen davor zurückschrecken, diese Zukunftstechnologie zu nutzen. Leider herrscht derzeit keine Klarheit, inwieweit der bestehende Rechtsrahmen auf die neue Technologie Anwendung findet und inwiefern rechtliche Lücken existieren.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und das Bundesfinanzministerium haben es bis jetzt verpasst, Kompetenzen aufzubauen und die nötigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen. So hemmt z. B. die Einzelfallentscheidungspraxis der BaFin zur Klassifizierung von Token nötige Innovationen im Markt. Im Allgemeinen wird die öffentliche Verwaltung dieser zukunftsweisenden Technologie derzeit nicht gerecht.

Infolge des verpassten Kompetenzaufbaus hat sich eine ganze Reihe an regulatorischem Nachholbedarf aufgestaut. So fehlt zum Beispiel weiterhin Klarheit bei der regulatorischen Behandlung und Differenzierung zwischen Utility-Token, Debt-Token und Security-Token. Auch sind Fragen eines durchsetzungsfähigen Rechtsschutzes z. B. bei Totalverlusten von Anlagen in Token durch sogenannte „ICO-Scams“ offen. Hierdurch entsteht eine Skepsis gegenüber der Zukunftstechnologie Blockchain. Zusätzlich gibt es im Hinblick auf das Steuerrecht eine große Verunsicherung bei Marktteilnehmern und Investoren. So ist selbst bei einfachen Veräußerungen nicht klar, welche Verbrauchsreihenfolge anzuwenden ist. Diese Versäumnisse gilt es zu beheben, um die Blockchain für alle Bürger nutzbar und anwendbar zu machen.

Die erforderlichen Nachbesserungen des Rechtsrahmens dürfen das bestehende Innovationspotenzial dabei weder lenken noch einschränken. Stattdessen muss ein ordnungspolitischer Rahmen Standards für künftige Projekte festlegen, der dem Ideal des mündigen Bürgers Rechnung trägt. Gleichzeitig müssen die Risiken der Blockchain-Technologie erkannt, hierüber informiert und ein angemessener Nutzer- wie Anleger-schutz gewährleistet werden. Dies muss unter der Prämisse erfolgen, Vertrauen in diesen neuen Markt aufzubauen, ihn jedoch in seiner einfachen Handhabung nicht zu beschränken.

Deutschland galt vor einigen Jahren in der Finanzbranche noch als Vorreiter in der Blockchain-Technologie. So hat Deutschland als erste Nation überhaupt bereits 2013 den Bitcoin als Rechnungseinheit im Sinne des Kreditwesengesetzes (KWG) als Unterfall von Finanzinstrumenten qualifiziert. Dieser Standortvorteil darf nicht verspielt werden. Die Geschwindigkeit der Innovationen bei den Finanzprodukten um „Blockchain-Forks“ und ICOs enteilt allerdings derzeit dem Gesetzgeber.

„Made in Germany“ darf nicht nur in der Industrie als Qualitätssiegel gelten. Die deutsche Politik muss zeitnah Maßnahmen treffen, um Deutschland auch in der Distributed-Ledger-Technologie wieder als Vorreiteration zu positionieren. Geschieht dies nicht, besteht die Gefahr der Abwanderung von Innovationskraft und „Know-How“ in

Länder mit fortschrittlicherer Regulierung und effizienterer Verwaltung.

III. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung zu folgenden Maßnahmen auf:

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 einsehbaren 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 widersprüchliche 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 so genannten „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.

Berlin, den 10. September 2018

Christian Lindner und Fraktion