

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/5689 –

Die Rolle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht bei Kryptowährungen und Token

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Kammergericht Berlin hat geurteilt, dass der Handel mit Bitcoin kein Bankgeschäft bzw. keine Straftat darstellt, weil es sich dabei weder um eine Rechnungseinheit noch um ein Finanzinstrument nach dem Kreditwesengesetz (KWG) handelt. Daher sei auch keine Erlaubnis für das Betreiben von Bankgeschäften erforderlich (Aktenzeichen: 161 Ss 28/18).

Das Kammergericht gab in der Urteilsbegründung an: „Mit der Behauptung, Bitcoins fielen unter den Begriff der Rechnungseinheiten im Sinne von § 1 Absatz 11 KWG, überspannt die Bundesanstalt den ihr zugewiesenen Aufgabenbereich.“ Damit stellt das Urteil die Verwaltungspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in Bezug auf Kryptowährungen und Token grundsätzlich in Frage, da die postulierten Erlaubnispflichten insgesamt von der Einstufung von Kryptowährungen als Finanzinstrument abhängen (www.faz.net/aktuell/finanzen/digital-bezahlen/bitcoin-handel-ist-nicht-straftaer-laut-urteil-des-kammergerichts-15835029.html).

1. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Kammergerichts Berlin, dass es sich bei Bitcoin weder um eine Rechnungseinheit noch um ein Finanzinstrument nach dem Kreditwesengesetz (KWG) handle?
 - a) Teilt die Bundesregierung die Schlussfolgerung des Kammergerichts, dass für den Handel von Kryptowährungen keine Erlaubnis für das Betreiben von Bankgeschäften erforderlich sei?

Das strafrechtliche Urteil des Kammergerichts Berlin betrifft nicht die Verwaltungspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), nach der Kryptowährungen als Finanzinstrumente in Form von Rechnungseinheiten im Sinne des § 1 Absatz 11 Satz 1 Nummer 7 Alternative 2 KWG eingeordnet werden, so dass Finanzdienstleistungen mit Kryptowährungen nach § 32 Absatz 1 Satz 1 des Kreditwesengesetzes (KWG) erlaubnispflichtig sind. Das Urteil des Kammergerichts Berlin beschränkt sich auf die Frage der Strafbarkeit. Dies hat zur Folge, dass das Gericht den ohne Erlaubnis durchgeführten gewerblichen

Handel mit Kryptowährungen als nicht nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 KWG strafbar ansieht. Konsequenzen für die Verwaltungspraxis zur Erlaubnisspflichtigkeit von Finanzdienstleistungen mit Kryptowährungen ergeben sich daraus nicht. Vielmehr unterliegt ein verwaltungsrechtlicher Erlaubnistatbestand wie § 32 Absatz 1 Satz 1 KWG, den die Strafvorschrift des § 54 Absatz 1 Nummer 2 KWG in Bezug nimmt, nicht generell den strengen Beschränkungen des Artikel 103 Absatz 2 GG, sondern nur, soweit er zur Ausfüllung der strafrechtlichen Blankettnorm herangezogen und damit selbst zum Teil der Strafrechtsnorm wird (BVerfG, Beschluss vom 5. April 2006, Az.: 1 BvR 2780/04). Die Frage nach der unterschiedlichen Auslegung einer Norm, je nachdem, ob sie als Bezugsnorm einer Strafvorschrift ausgelegt wird oder nicht, wird in Teilen des Schrifttums mit den Begriffen Normspaltung oder Normambivalenz umschrieben (vgl. etwa Schröder, Handbuch Kapitalmarktstrafrecht, 2. Aufl., Rn. 954a).

- b) Welche Folgen hätte es für den „Kryptowährungs-Markt“, wenn der Handel nicht mehr erlaubnispflichtig wäre?

Könnten dann z. B. sogenannte Bitcoin-Geldautomaten unverzüglich in Deutschland aufgestellt werden?

Unabhängig von der Frage, ob Erlaubnistatbestände, die an der die Einordnung von Bitcoin als Finanzinstrument anknüpfen, erfüllt sind, können ggf. weitere Erlaubnistatbestände nach den jeweiligen Aufsichtsgesetzen einschlägig sein. Eine Aussage über die Erlaubnispflicht ist abhängig von der Ausgestaltung eines Geschäftsmodells im Einzelfall.

2. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf bezüglich der Klärung von grundsätzlichen Fragen bei der Erlaubnispflicht von Geschäften mit Kryptowährungen und Token bei der Finanzaufsicht oder bei dem Gesetzgeber?

Die Bundesregierung prüft derzeit, ob die Fortführung der Verwaltungspraxis der BaFin zur Erlaubnispflicht von Geschäften mit Kryptowährungen und Token durch gesetzgeberische Maßnahmen flankiert werden sollte. Die Entscheidung der BaFin, Kryptowährungen als Finanzinstrumente in Form von Rechnungseinheiten im Sinne des § 1 Absatz 11 Satz 1 Nummer 7 Alternative 2 KWG einzuordnen, fiel bereits 2011 in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen. Damit wurde unter anderem den geldwäscherechtlichen Risiken von Kryptowährungen Rechnung getragen. Diese Risiken werden auch durch die Änderungsrichtlinie (EU) 2018/843 zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie adressiert, deren Umsetzung derzeit von der Bundesregierung vorbereitet wird.

3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des Kammergerichts Berlin, dass die BaFin den ihr zugewiesenen Aufgabenbereich „überspannt“ habe?
- a) Welche zukünftigen (aufsichts-)rechtlichen Änderungen ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung aus der Rechtsprechung des Kammergerichts Berlin für die Befugnisse der BaFin (sowohl im Bereich der Kryptowährung und Token als auch allgemein)?
- b) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, ob, und wenn ja, wie die BaFin in Zukunft ihre Verwaltungs- bzw. Erlaubnispraxis ändern möchte?

Die Fragen 3a und 3b werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung nimmt die Einschätzung des Kammergerichts Berlin, dass die BaFin den ihr zugewiesenen Aufgabenbereich „überspannt“ habe, zur Kenntnis, teilt sie jedoch nicht. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1a verwiesen.

4. Plant die Bundesregierung, das Kreditwesengesetz um den Tatbestand der Finanzdienstleistungen um Kryptowährungen und Token zu erweitern?
 - a) Falls ja, welchen Zeitplan strebt die Bundesregierung für entsprechende Änderungen an?
 - b) Falls nicht, wie möchte die Bundesregierung sicherstellen, dass bisherige Verbraucherschutz-Standards von neuen Marktteilnehmern im Bereich der Kryptowährungen und Token eingehalten werden?

Die Fragen 4a und 4b werden zusammen beantwortet.

Auf Grund der Einordnung von Kryptowährungen als Finanzinstrumente in Form von Rechnungseinheiten im Sinne des § 1 Absatz 11 Satz 1 Nummer 7 Alternative 2 KWG unterfallen Finanzdienstleistungen mit Kryptowährungen bereits jetzt der Erlaubnispflicht nach § 32 Absatz 1 Satz 1 KWG. Sofern derzeit bestimmte Formen von Token nicht als Finanzinstrumente zu qualifizieren sind, prüft die Bundesregierung in Vorbereitung der Umsetzung der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/843 zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie notwendigen Anpassungsbedarf. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

5. Welche weiteren Gesetzesvorhaben sind seitens der Bundesregierung im Bereich Kryptowährungen und Token geplant?

Da Kryptowährungen und Token weltweit emittiert und gehandelt werden, setzt sich die Bundesregierung im Einklang mit dem Koalitionsvertrag für einen angemessenen Regulierungsrahmen für Kryptowährungen und Token vor allem auf europäischer und internationaler Ebene ein – wie bei der Finanzmarktregulierung üblich.

