

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,  
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/13993 –**

### Die Blockchain-Strategie der Bundesregierung für den Finanzsektor

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat in der Kabinettsitzung am 18. September 2019 ihre „Blockchain-Strategie“ beschlossen. Als einer der Kernpunkte der Initiative wurde das Kapitel „Stabilität sichern und Innovationen stimulieren: Blockchain im Finanzsektor“ vereinbart ([www.blockchain-strategie.de](http://www.blockchain-strategie.de)).

1. Hat sich die Bundesregierung mit den europäischen Finanzmarktaufsichten bzw. der Europäischen Zentralbank bei der Erarbeitung des Kapitels „Stabilität sichern und Innovationen stimulieren: Blockchain im Finanzsektor“ abgestimmt?
  - a) Teilen die europäischen Institutionen die Position der Bundesregierung?
  - b) Welche Punkte der Blockchain-Strategie für den Finanzsektor erfordern nach Kenntnis der Bundesregierung Gesetzesänderungen auf europäischer Ebene?

Bis wann sind die entsprechenden Änderungen geplant?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung steht zur finanzmarktbezogenen Fragestellung der Blockchain-Technologie mit Institutionen der Europäischen Union im Austausch. Ergebnisse dieses Austausches sind auch in die Blockchain-Strategie der Bundesregierung eingeflossen. Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) hat in ihrer Empfehlung zu Initial Coin Offerings und Krypto-Assets vom 9. Januar 2019 Herausforderungen bei der Anwendung des bestehenden europäischen Regulierungsrahmens auf Krypto-Assets, die Finanzinstrumente sind, dargelegt, die sich daraus ergeben, dass der europäische Regulierungsrahmen bisher nicht auf deren Spezifika zugeschnitten ist. Die Bundesregierung teilt grundsätzlich diese Einschätzung der ESMA, insbesondere auch die Empfehlung, die bestehenden Herausforderungen durch europäische Regulierungsmaßnahmen zu adressieren. Der Vizepräsident der Europäi-

schen Kommission Valdis Dombrovskis hat am 8. Oktober 2019 seine Absicht angekündigt, einen Legislativvorschlag für Krypto-Assets vorzulegen.

2. Bis wann will die Bundesregierung das deutsche Recht für elektronische Wertpapiere öffnen?

Es ist die Entscheidung des Gesetzgebers, ob und wann ein Gesetz in Kraft tritt. Nach Ansicht der Bundesregierung könnte ein Gesetz zur Einführung elektronischer Wertpapieren noch in dieser Legislaturperiode in Kraft treten. Sie bereitet derzeit einen entsprechenden Gesetzentwurf vor.

- a) Welche Änderungen gibt es hinsichtlich des Positionspapiers vom März 2019 ([www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzes\\_texte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_VII/19\\_Legislaturperiode/2019-03-07-Eckpunktepapier-Wertpapiere-Krypto-Token/2019-03-07-Eckpunktepapier-regulatorische-Behandlung-elektronische-Wertpapiere-Krypto-Token.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzes_texte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-03-07-Eckpunktepapier-Wertpapiere-Krypto-Token/2019-03-07-Eckpunktepapier-regulatorische-Behandlung-elektronische-Wertpapiere-Krypto-Token.pdf?__blob=publicationFile&v=7))?

Hinsichtlich des gemeinsamen Eckpunktepapiers des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) „Eckpunkte für die regulatorische Behandlung von elektronischen Wertpapieren und Krypto-Token: Digitale Innovationen ermöglichen – Anlegerschutz gewährleisten“ vom 7. März 2019 gibt es bislang keine Änderungen. Es ist Grundlage für die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs in gemeinsamer Federführung von BMJV und BMF. In den Stellungnahmen zum Eckpunktepapier sowie in der mündlichen Anhörung am 7. Mai 2019 gab es viel Zustimmung für die Positionen des Eckpunktepapiers. Auch die Konsultation zur „Blockchain-Strategie“ der Bundesregierung hat ergeben, dass viele Beteiligte die Tokenisierung von Wertpapieren als eine der zukünftig zentralen Blockchain-Anwendungen ansehen. Es besteht daher kein Anlass, von den im Eckpunktepapier dargestellten Positionen abzuweichen.

- b) Wie soll nach Auffassung der Bundesregierung die Übertragung von elektronischen Wertpapieren erfolgen, insbesondere bei Nutzung der Distributed-Ledger-Technologie (bitte das zivilrechtliche Konzept erläutern)?

Wie bereits in der Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/11385 ausgeführt, hängt das zivilrechtliche Konzept für die Übertragung von elektronischen Wertpapieren davon ab, welche Rechtsnatur elektronische Wertpapiere haben werden. Im gemeinsamen Eckpunktepapier des BMJV und des BMF wird hierzu ausgeführt, dass elektronische Wertpapiere zum einen kraft gesetzlicher Fiktion zu Sachen erklärt, zum andern – nach dem Vorbild des schweizerischen Bucheffektengesetzes – zu einem neuen Recht sui generis gemacht werden könnten. Würden elektronische Wertpapiere kraft gesetzlicher Fiktion zu Sachen erklärt, würde sich die Übertragung nach sachenrechtlichen Grundsätzen richten, das heißt eine Übertragung mittels Einigung und Übergabe(surrogat). Würden elektronische Wertpapiere zu einem neuen Recht sui generis gemacht werden, käme eine Übertragung mittels Abtretung in Betracht. Die Beratungen innerhalb der Bundesregierung zu dieser Fragestellung sind noch nicht abgeschlossen.

- c) Bis wann soll die Prüfung zur Einführung der elektronischen Aktie bzw. elektronischen Investmentfondsanteile erfolgen bzw. abgeschlossen sein?

- d) Wie ist der Zeitplan der Bundesregierung hinsichtlich der Einführung der elektronischen Aktie und elektronischen Investmentfondsanteile?

Die Fragen 2c und 2d werden zusammen geantwortet.

Wie im BMJV/BMF-Eckpunktepapier sowie in der am 18. September 2019 verabschiedeten „Blockchain-Strategie“ der Bundesregierung (abrufbar unter [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/09/2019-09-18-PM-Block.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/09/2019-09-18-PM-Block.html)) ausgeführt, soll sich die vorgesehene Öffnung für elektronische Wertpapiere zunächst auf elektronische Schuldverschreibungen beschränken und die Einführung der elektronischen Aktie und elektronischer Investmentfondsanteile erst in einem nächsten Schritt geprüft werden. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 8b der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/11385 verwiesen.

3. Bis wann soll nach Planung der Bundesregierung der Gesetzentwurf zur Regulierung des öffentlichen Angebotes bestimmter Krypto-Token, die keine Wertpapiere im Sinne der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente oder Vermögensanlagen darstellen, veröffentlicht bzw. umgesetzt werden?

Bis wann plant die Bundesregierung, eine entsprechende europäische Regulierung zu verabschieden?

Gesetzgebung in der Europäischen Union ist Aufgabe der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments sowie des Europäischen Rates. Wie im gemeinsamen Eckpunktepapier des BMJV und des BMF ausgeführt, wäre eine nationale Regulierung des öffentlichen Angebotes bestimmter Krypto-Token nur eine Brückenlösung bis zu einer vorzugswürdigen europäischen Regulierung. Die Bundesregierung begrüßt daher, dass der Vizepräsident der Europäischen Kommission Valdis Dombrovskis am 8. Oktober 2019 seine Absicht angekündigt hat, einen Legislativvorschlag für Krypto-Assets vorzulegen. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 8 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/11385 verwiesen.

4. Plant die Bundesregierung Gesetzesinitiativen, welche mehr Rechtssicherheit für Handelsplattformen und Krypto-Verwahrer schaffen, die noch nicht von der Vierten Änderungsrichtlinie zur Geldwäschebekämpfung abgedeckt sind?
- a) Wenn ja, mit welchem Zeitraum?
- b) Wenn ja, in welchen Punkten gehen diese Maßnahmen über die Vierte Änderungsrichtlinie zur Geldwäschebekämpfung hinaus?

Der am 31. Juli 2019 vom Bundeskabinett verabschiedeten Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten Geldwäscherichtlinie (EU) 2018/843 umfasst Maßnahmen, um mehr Rechtssicherheit für Handelsplattformen und Kryptoverwahrer zu schaffen. Der Gesetzentwurf wird derzeit vom Deutschen Bundestag beraten. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Einordnung des Kryptoverwahrgeschäftes als Finanzdienstleistung löst eine Erlaubnispflicht nach § 32 Absatz 1 Satz 1 des Kreditwesengesetzes aus. Das das Kryptoverwahrgeschäft betreibende Unternehmen unterliegt den Anforderungen des Kreditwesengesetzes und der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Weitere Maßnahmen für das Kryptoverwahrgeschäft, die über die Erfordernisse der Richtlinie hinausgehen, sind derzeit nicht geplant.

5. Wie definiert die Bundesregierung „Alternative zu staatlichen Währungen“ in der Blockchain-Strategie mit Hinblick auf Stablecoins?

Auf die Antwort des Bundesfinanzministeriums auf die Schriftliche Frage 16 der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger auf Bundestagsdrucksache 19/13890 wird verwiesen.

6. Sieht die Bundesregierung ein grundsätzliches Potenzial darin, dass Stablecoins eine „Alternative zu staatlichen Währungen“ werden?
  - a) Wenn ja, was wären die Nachteile daran?
  - b) Wenn ja, welche Maßnahmen befürwortet die Bundesregierung?
  - c) Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Libra eine entsprechende „Alternative zu staatlichen Währungen“ werden könnte (wenn dies nicht durch staatliche Regulierung verhindert wird)?

Die Fragen 6 bis 6c werden gemeinsam beantwortet.

Über das Marktpotenzial und die Auswirkungen einer Einführung von Stablecoins wie Libra lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt keine verlässlichen Aussagen treffen. Sollten Stablecoins, die ihre Geldeigenschaften nicht vom Euro ableiten und in einer eigenen Rechnungseinheit ausgegeben werden, im Euroraum eine breite Verwendung finden oder sogar an Stelle des gesetzlichen Zahlungsmittels treten, dürfte hieraus eine Vielzahl von Risiken resultieren. Die G7 Finanzministerien und Notenbanken haben hierzu zusammen mit der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und dem Internationalen Währungsfonds einen umfangreichen Bericht erstellt. Dieser wurde am 17. Oktober 2019 veröffentlicht (vgl. [www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf](http://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf), S. 12 ff.).

In dem Bericht halten die G7 fest, dass sich Risiken und Gefahren durch Stablecoins vor allem in folgenden Bereichen ergeben könnten: Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Zahlungsverkehr, Cyber-Sicherheit, Geldpolitik, Finanzstabilität, fairer Wettbewerb, Besteuerung, Verbraucher- und Anlegerschutz sowie Datenschutz. Stablecoins könnten zudem eine Bedrohung für das internationale Währungssystem und die nationale Souveränität darstellen, wenn sie die etablierten Währungen tatsächlich verdrängen würden.

Die derzeit zum Libra-Projekt vorliegenden Informationen sind keine ausreichende Grundlage, um abschließende Aussagen im Hinblick auf erforderliche Maßnahmen vorzunehmen. Es bedarf daher einer weiteren Konkretisierung des Geschäftsmodells durch die Libra Association und ihre Gesellschafter. Die G7 sind sich aber bereits jetzt einig, dass kein globales Stablecoin-Projekt in Betrieb genommen werden sollte, bis die rechtlichen, regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Herausforderungen und Risiken angemessen adressiert sind. Insbesondere muss auch die währungspolitische Souveränität gewahrt bleiben. Das bedeutet zum einen, dass das Design der Stablecoin-Projekte diesen Risiken und Zielstellungen Rechnung tragen muss und zum anderen, dass Stablecoins klar und angemessenen reguliert sein müssen. Diese kritische Haltung der G7 ist maßgeblich auf die frühen Festlegungen des Bundesfinanzministers und seines französischen Amtskollegen zurückzuführen, die bereits Mitte dieses Jahres deutlich gemacht haben, dass sich Stablecoins nicht als Alternative zu staatlichen Währungen etablieren dürfen.

7. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung durch Stablecoins (z. B. Libra) auf den internationalen Zahlungsverkehr?
  - a) Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung durch Stablecoins (z. B. Libra) auf den innereuropäischen Zahlungsverkehr?
  - b) Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung durch Stablecoins (z. B. Libra) auf den deutschen Zahlungsverkehr?

Die Fragen 7 bis 7b werden gemeinsam beantwortet.

Die Auswirkungen von Stablecoins auf den Zahlungsverkehr hängen von der konkreten Ausgestaltung des Stablecoins, der Marktakzeptanz und zahlreichen weiteren Faktoren (z. B. Integration in bestehende und neue Plattformen und Zahlungsdienste, Nutzungsbedingungen) ab.

Je nach technischer Ausgestaltung eines Stablecoin-Ökosystems und je nach Anzahl und Bedeutung der am Geschäftsmodell beteiligten Unternehmen kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Stablecoins, die global angeboten werden sollen und die ihre Geldeigenschaft nicht aus der staatlichen Währung ableiten, die gesetzliches Zahlungsmittel ist, signifikant auf den weltweiten Zahlungsverkehr auswirken können, mit entsprechenden negativen Auswirkungen insb. auf Finanzstabilität und Währungs- und Geldpolitik.

8. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung durch Stablecoins (z. B. Libra) auf die Finanzmarktstabilität?

Mögliche negative Auswirkungen von Stablecoins auf die Finanzstabilität werden in dem am 17. Oktober 2019 veröffentlichten Bericht der G7-Finanzministerien und Notenbanken, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und des Internationalen Währungsfonds „Investigating the impact of global stablecoins“ (vgl. [www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf](http://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf), S. 12 ff.) beschrieben.

9. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung durch Stablecoins (z. B. Libra) auf die Effektivität von Währungspolitik?

Mögliche negative Auswirkungen von Stablecoins auf die Effektivität der Währungspolitik werden in dem am 17. Oktober 2019 veröffentlichten Bericht der G7-Finanzministerien und Notenbanken, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und des Internationalen Währungsfonds „Investigating the impact of global stablecoins“ (vgl. [www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf](http://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf), S. 19ff) beschrieben. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

10. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass für die Einführung von Stablecoins aufsichtsrechtlich eine Zulassung als e-Geld-Institut nach dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) erforderlich ist?

Ob ein Unternehmen, welches Stablecoins emittiert, eine Erlaubnis für das Betreiben des E-Geld-Geschäfts nach § 11 Absatz 1 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes benötigt, ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Stablecoins. Darüber hinaus könnte abhängig von der Ausgestaltung u. a. eine Qualifikation als Einlagengeschäft im Sinne des Kreditwesengesetzes oder als Investmentvermögen im Sinne des Kapitalanlagegesetzbuches in Betracht kommen.

11. Können nach Auffassung der Bundesregierung Stablecoins auf der bestehenden Rechtsgrundlage verboten werden?
  - a) Wenn ja, auf welcher?
  - b) Wenn nein, welche Anpassungen wären notwendig?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 17 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/13117 wird verwiesen.

12. Plant die Bundesregierung, neben den bisher allein zugelassenen Video-identifizierungsmöglichkeiten ([www.bafin.de/DE/Verbraucher/verbraucher\\_node.html](http://www.bafin.de/DE/Verbraucher/verbraucher_node.html)) bei KYC-Prozessen (KYC = Know-Your-Customer) auch alternative Prozesse wie Video-Selfi (Anmerkung: schauen Sie sich mal NECT <https://nect.com/products/> an) oder Blockchain-basierte Prozesse (wie KILT-Protokoll <https://kilt.io/> oder FRACTAL [www.trustfractal.com/](http://www.trustfractal.com/)) zuzulassen?

Die Bundesregierung plant derzeit keine entsprechenden Zulassungen. Neben der Videoidentifizierung besteht die Möglichkeit, für die Fernidentifizierung den elektronischen Personalausweis zu nutzen. Darüber hinaus beobachtet die Bundesregierung, ob weitere Verfahren die notwendigen Anforderungen erfüllen können. Das Thema ist auch Gegenstand von Expertengesprächen auf EU-Ebene.

13. Plant die Bundesregierung, die Eingaben der Blockchain-Konsultation zu veröffentlichen?  
Wenn ja, wann?

Sämtliche Stellungnahmen, deren Verfasser der Veröffentlichung zugestimmt haben, können unter [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Blockchain/stellungnahmen.pdf](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Blockchain/stellungnahmen.pdf) eingesehen werden.

14. Plant die Bundesregierung weitere Maßnahmen hinsichtlich der Blockchain-Technologie im Finanzsektor, welche noch nicht in der „Blockchain-Strategie“ enthalten sind?
  - a) Wenn ja, welche?
  - b) Wenn ja, wie ist diesbezüglich der Zeitplan der Bundesregierung?

Die Bundesregierung hat alle derzeitigen Pläne für Maßnahmen hinsichtlich der Blockchain-Technologie im Finanzsektor in ihre Blockchain-Strategie aufgenommen.

15. Welches soll nach Planung der Bundesregierung die erste Gesetzesinitiative aus der Blockchain-Strategie sein?

Eine Übersicht der Maßnahmen der Blockchain-Strategie kann dem Anhang der Blockchain-Strategie auf Seite 23 entnommen werden (vgl. [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/blockchain-strategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/blockchain-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=10)).



