

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/10240 –**

Geldwäscherisiken und Verbraucherschutz bei der Distributed-Ledger-Technologie und Initial Coin Offerings

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Blockchain-Technologie, basierend auf der Distributed-Ledger-Technologie (DLT), hat eine Vielzahl neuer Anlageprodukte wie virtuelle Assets und virtuelle Währungen geschaffen. Die Produkte lassen sich als „Tokens“ in unterschiedliche Kategorien einteilen. Je nach Funktion unterscheidet man zwischen Utility-Tokens, Security-Tokens bzw. Equity-Tokens, Currency-Tokens (virtuelle Währungen oder Coin) und Debt-Tokens. Initial Coin Offering (ICOs) lehnen sich an den Börsengang (Initial Public Offering, IPO) an. Sie bezeichnen die Emission einer Art der oben genannten Tokens durch ein Unternehmen oder eine Einheit zur Kapitalaufnahme. Ein Token wird im Austausch für herkömmliche Währung oder eine andere virtuelle Währung emittiert. Je nach emittierter Token-Art besteht außerdem weder Prospekt- noch Erlaubnispflicht. In diesem Sinne unterscheiden sich ICOs stark von standardisierten und regulierten Börsengängen (IPOs). Die Verwendung der Blockchain-Technologie erlaubt es außerdem, auf einen zentralen Vermittler wie Banken oder Börsen zu verzichten. Transaktionen werden lediglich durch die Ergänzung eines Blocks in der Blockchain mithilfe anonymisierter Informationen dargestellt (www.bundestag.de/resource/blob/563340/f5778e1c5254fd8c4b01d44520148f2/WD-4-092-18-pdf-data.pdf).

Da virtuelle Währungen weder staatlich garantiert sind noch einen physischen Wert besitzen, besteht eine hohe Wertschwankung und ein hohes Verlustrisiko. So ist die gesamte Marktkapitalisierung laut Europäischer Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) von 700 Mrd. Euro im Januar 2018 auf 110 Mrd. Euro im Dezember 2018 gesunken (www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391_crypto_advice.pdf). Bei ICOs kommen zusätzlich Betrugsgefahren durch mangelnde Transparenz und fehlende Regulierung hinzu (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/BaFinPerspektiven/2018/bp_18-1_Beitrag_Fusswinkel.html). Mittlerweile haben nahezu alle nationalen Aufsichtsbehörden in der EU Verbraucherwarnungen für ICOs herausgegeben, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Juni 2019 übermittelt.

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

Deutschland mittlerweile zwei Mal. Bei bis zu 78 Prozent der weltweiten ICOs handelt es sich um Betrugsfälle (www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma22-106-1338_smsg_advice_-_report_on_icos_and_crypto-assets.pdf).

Eine einschlägige Regulierung und Klassifizierung der virtuellen Währungen und virtuellen Assets stehen in Deutschland und der EU aus. Derzeit prüft die BaFin im Einzelfall, ob durch die konkrete vertragliche Ausgestaltung eines ICOs u. a. Prospektpflichten nach dem Wertpapierprospektgesetz (WpPG) oder Vermögensanlagengesetz (VermAnlG) ausgelöst werden oder ob Anbieter eine Erlaubnis nach dem Kreditwesengesetz (KWG), dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB), dem Zahlungsdienstaufsichtsgesetz (ZAG) oder dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) benötigen (www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma22-106-1338_smsg_advice_-_report_on_icos_and_crypto-assets.pdf). De facto unterliegen die emittierten Tokens aber keinen standardisierten regulatorischen Anforderungen und können so gestaltet werden, dass sie keinem der oben genannten Gesetze unterliegen (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1711_ICO.html;jsessionid=E0ED6B1EA47811C79B807F62CAA1D523.1_cid298?nn=9021442).

Die bis zum 10. Januar 2020 in nationales Recht umzusetzende fünfte Anti-Geldwäscherichtlinie (2018/843/EU, AMLD5) unterwirft Plattformbetreiber für virtuelle Währungen wie Bitcoin sowie Anbieter von elektronischen Geldbörsen (Wallets) geldwäscherechtlichen Melde- und Sorgfaltspflichten. Nicht erfasst sind dabei Handelsplattformen, die lediglich den Umtausch zwischen verschiedenen virtuellen Währungen anbieten (crypto-to-crypto exchange) oder Dienstleister, die ICOs begleiten bzw. organisieren. In Deutschland besteht schon heute eine Erlaubnispflicht für virtuelle Währungsbörsen, wenn deren Geschäftsmodell in die Kategorie erlaubnispflichtiges Finanzkommissionsgeschäft fällt (vgl. www.bafin.de/DE/Aufsicht/FinTech/VirtualCurrency/virtual_currency_node.html). Dennoch ist die rechtliche Situation besonders aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle und der schwierigen Klassifizierung von virtuellen Währungen nicht immer eindeutig. Im Hinblick auf die eingeschränkte Erfassung bestimmter Handelsplattformen sowie der ausbleibenden Standardisierung und Klassifizierung von Tokens stellt sich die Frage nach der Effektivität der fünften Anti-Money Laundering Directive (AMLD5), potenzielle Geldwäscherisiken zu erfassen. Die mangelnde Rechtssicherheit aufgrund der Gestaltungsmöglichkeiten der ICOs und Tokens wirft außerdem verbraucherrechtliche Bedenken auf.

1. Welche Maßnahmen sind nach Kenntnis der Bundesregierung auf europäischer Ebene geplant, um die Regulierung bzw. Klassifizierung aller Token-Arten zu gewährleisten?

Wie bewertet die Bundesregierung den „Case-by-Case-Ansatz“ der Aufsichtsbehörden im Hinblick auf eine angemessene und fachgerechte Klassifizierung von Tokens?

Die Europäische Kommission hat im FinTech-Aktionsplan vom 8. März 2018 angekündigt, bis Ende 2018 die Entwicklungen bei Kryptoanlagen und Initial Coin Offerings (ICOs) u. a. zusammen mit den Europäischen Aufsichtsbehörden zu beobachten und ausgehend von der Bewertung der Chancen, der Risiken und des geltenden Regulierungsrahmens Handlungsbedarf zu prüfen.

Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) hat dementsprechend am 9. Januar 2019 eine Empfehlung zu ICOS und Kryptoassets veröffentlicht, in der sie Handlungsbedarf und mögliche Lösungsansätze für einen europaweiten Umgang mit Krypto-Token darlegt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Europäische Kommission auf dieser Grundlage zeitnah nach ihrer neuen Zusammensetzung die notwendigen Regulierungsmaßnahmen einleiten wird.

Auf Grund der unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung von Krypto-Token bedarf es in jedem Einzelfall der Prüfung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin),

- ob durch die konkrete vertragliche Ausgestaltung eines Krypto-Tokens/ICOs u. a. Prospektpflichten nach dem Wertpapierprospektgesetz (WpPG) oder Vermögensanlagegesetz (VermAnlG) ausgelöst werden oder
- ob die Anbieter eine Erlaubnis nach dem Kreditwesengesetz (KWG), dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB), dem Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz (ZAG) oder dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) benötigen oder
- ob Pflichten nach dem Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) einzuhalten sind. Eine Klassifizierung kann eine derartige Einzelfallprüfung nicht ersetzen. Sie wird vor dem Hintergrund, dass Mischformen zwischen den Klassifizierungen möglich sind, immer nur ein Hilfsmittel sein. Dies bestätigt sich auch bei einem Rechtsvergleich, z. B. mit der Schweiz. Dort hat die Schweizer Finanzmarktaufsicht FINMA im Rahmen ihrer Wegleitung zu ICOs hervorgehoben, dass für die Einordnung eines Krypto-Tokens die Einzelfallentscheidung erheblich ist (vgl. www.finma.ch/de/news/2018/02/20180216-mm-ico-wegleitung/).

2. In wie vielen Fällen hat die BaFin in den Jahren 2017 und 2018 in Deutschland eine Einzelfallprüfung von ICOs durchgeführt?

Wie begründet die Bundesregierung die Nichterfassung bzw. Prüfung der ICOs bzw. Tokens?

3. Inwiefern hat die BaFin nach Kenntnis der Bundesregierung die Möglichkeit, ICOs zu erfassen und jeweilige Einzelfallprüfungen durchzuführen, sofern sich ein Emittent nicht selber an die Behörde wendet?

Wie oft ist es seit 2009 zu Einzelfallprüfungen auf Initiative der BaFin gekommen (bitte getrennt nach Jahren ausweisen)?

Die Fragen 2 und 3 werden zusammen beantwortet.

Die BaFin hat im Jahr 2017 40 und im Jahr 2018 190 Einzelfallprüfungen im Zusammenhang mit ICOs durchgeführt.

Diese Anzahl enthält sowohl Prüfungen, bei denen sich die Betreiber aktiv an die BaFin gewendet haben, als auch solche, die zur Wahrung der Integrität des Finanzmarkts auf Initiative der BaFin durchgeführt wurden. Auf Initiative der BaFin werden solche ICOs untersucht, bei denen ein hinreichender Anfangsverdacht auf das Betreiben unerlaubter Geschäfte vorliegt bzw. Anzeichen bestehen, dass ein öffentliches Angebot von als Wertpapier bzw. Vermögensanlage zu qualifizierenden Krypto-Token erfolgt, das nicht den Anforderungen nach dem Wertpapierprospektgesetz bzw. Vermögensanlagegesetz erfüllt.

In den Jahren 2017 wurden acht und 2018 26 Einzelfallprüfungen auf Initiative der BaFin durchgeführt. Vor dem Jahr 2017 spielten ICOs nur eine untergeordnete Rolle, so dass keine statistische Erfassung erfolgte.

4. Welche aufsichtsrechtlichen Hürden erschweren nach Auffassung der Bundesregierung die Erfassung des Volumens und der Entwicklung der Märkte für virtuelle Währungen und virtuelle Assets, und welche konkreten Schritte müssten eingeleitet werden, um eine Erfassung zu ermöglichen?

Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung diesbezüglich?

Informationen über Handelsvolumen und Entwicklung der internationalen Märkte für Krypto-Token können verschiedenen öffentlich zugänglichen Quellen entnommen werden. Die Datenerhebung erfolgt allerdings nicht auf einheitlicher Datengrundlage und nicht nach einheitlichen Qualitätsstandards.

Da es sich bei den Märkten für Krypto-Token um noch sehr junge Märkte handelt, ist zu erwarten, dass mit Erlangung eines höheren Reifegrades dieser Märkte sich durch Selbstregulierungsmechanismen auch die Qualität der Handelsdaten verbessert. Sofern diese zu erwartende Entwicklung nicht eintritt, könnte die Einführung gesetzlicher Pflichten zur Meldung von Geschäften und Referenzdaten durch Handelsplattformen für Krypto-Token zu einer Verbesserung der Datengrundlage führen.

Die Bundesregierung beobachtet diese Entwicklung und arbeitet innerhalb von internationalen Standardsetzern wie dem Financial Stability Board auch an Fragestellungen zur Sicherung der Datenqualität mit.

5. Wie groß ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der Online-Wallets und der Anteil der Offline- bzw. Hardware-Wallets (elektronische Geldbörsen) an den gesamten Wallets in Deutschland und international?

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik lässt zurzeit durch das Forschungszentrum Informatik eine Studie „Sicherheitsuntersuchung ausgewählter Blockchain-Anwendungen“ durchführen, die im Herbst 2019 abgeschlossen sein soll. Bestandteil der Studie ist auch eine grobe Marktsichtung von Blockchain-Anwendungen.

Im Bereich Wallets wurden bisher 17 Hardware-Wallets identifiziert. Bei Produkten, die von einer Firma hergestellt und vertrieben werden, wurde das Land des Firmensitzes ermittelt. In allen anderen Fällen wurde (beispielsweise anhand der Code-Beiträge auf Entwicklerplattformen) ermittelt, ob das Produkt von bis zu drei Privatpersonen entwickelt wird, oder von einer Community (vier oder mehr Personen).

Land	Anzahl der Hersteller von Hardware-Wallets
Österreich	3
Frankreich	3
Kanada	2
USA	2
Hong Kong	1
Luxemburg	1
Schweiz	1
Seychellen	1
Südkorea	1
Taiwan	1
Tschechien	1

Weiterhin wurden bisher 39 „Software-Wallets“ identifiziert. Diese sind abhängig von der Definition nicht unbedingt deckungsgleich mit „Online-Wallets“, weil nicht jede Software-Wallet unbedingt einen Online-Service benötigt.

Land	Anzahl der Hersteller von Online-Wallets
USA	15
Community	3
Vereinigtes Königreich	3
Estland	2
Malta	2
Privatpersonen	2
Schweiz	2
Seychellen	2
China	1
Deutschland	1
Israel	1
Kanada	1
Litauen	1
Luxemburg	1
Mauritius	1
Niederlande	1

Es liegen keine Daten darüber vor, wie hoch der Anteil der vorstehenden Wallets an den gesamten Wallets in Deutschland und international ist.

6. Welche regulatorischen Hürden bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit in der EU bzw. in Deutschland, Offline (cold)- bzw. Hardware-Wallets zu beaufsichtigen, und hat die Bundesregierung diesbezüglich geldwäscherechtliche Bedenken?
7. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der ESMA hinsichtlich einer unzureichenden Reichweite der fünften Anti-Geldwäscherichtlinie (AMLD5) in Bezug auf (1) Börsen, die ausschließlich virtuelle Währungen handeln (crypto-to-crypto exchanges), und (2) Dienstleistern für ICOs?
8. Plant die Bundesregierung, die in Frage 11 genannten Börsen und Dienstleister in der Umsetzung der AMLD5 in nationales Recht zu berücksichtigen bzw. den Anwendungsbereich auf diese Akteure zu erweitern?
 - a) Wenn nein, aus welchen Gründen?
 - b) Wenn ja, welche genauen Erweiterungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung im Umsetzungsgesetz nach derzeitigem Kenntnisstand geplant?
9. Erwägt die Bundesregierung eine Ausweitung in der nationalen Umsetzung der AMLD5 auf weitere Plattformbetreiber, um der Bandbreite von Handelsplattformen und Dienstleistern für ICOs gerecht zu werden?

Die Fragen 6 bis 9 werden zusammen beantwortet.

In Deutschland sind Dienstleistungsanbieter, die den Umtausch von virtuellen Währungen in gesetzliche Währungen und umgekehrt sowie in andere virtuelle Währungen anbieten, regelmäßig bereits nach geltender Rechtslage Finanzdienstleistungsunternehmen und damit Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 2 des Geldwäschegesetzes (GwG). Geldwäscherechtlich bisher nicht in Deutschland erfasst sind hingegen der gewerbliche Handel von Kryptowerten, die keine Rechnungseinheiten sind und auch nicht unter die sonstigen Kategorien des § 1 Absatz 11 Satz 1 KWG fallen sowie die Verwahrung und Sicherung von kryptografischen Schlüsseln und Kryptowerten; im letzteren Fall jedoch nur insoweit wie § 1 Absatz 1a Satz 2 Nummer 12 KWG bzw. § 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 KWG nicht einschlägig sind.

In Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten Geldwäscherichtlinie EU/2018/843 sieht der vom Bundesministerium der Finanzen am 20. Mai 2019 veröffentlichte Referentenentwurf (vgl: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-05-24-Gesetz-4-EU-Geldwaescherichtlinie/0-Gesetz.html) die Schaffung einer weiten Definition des Kryptowertes vor. Damit sollen alle Verwendungsformen von virtuellen Währungen erfasst werden. Nach § 1 Absatz 11 Satz 3 KWG-E sollen Kryptowerte als digitale Darstellungen eines Wertes definiert werden, der von keiner Zentralbank oder öffentlichen Stelle emittiert wurde oder garantiert wird und nicht den gesetzlichen Status einer Währung oder von Geld besitzt, aber von natürlichen oder juristischen Personen aufgrund einer Vereinbarung oder tatsächlichen Übung als Tausch- oder Zahlungsmittel akzeptiert wird oder Anlagezwecken dient und der auf elektronischem Wege übertragen, gespeichert und gehandelt werden kann.

Weiterhin werden das Kryptoverwahrgeschäft als neue Finanzdienstleistung sowie der Kryptowert als neues Finanzinstrument eingeführt. Nach § 32 KWG in Verbindung mit § 1 Absatz 1a Satz 2 Nummer 6 KWG-E soll die Verwahrung, die Verwaltung und die Sicherung von Kryptowerten oder privaten kryptografischen Schlüsseln, die dazu dienen für andere, Kryptowerte zu halten, zu speichern und zu übertragen zukünftig als Kryptoverwahrgeschäft erlaubnispflichtige Finanzdienstleistung sein.

Vorstehende Vorschläge führen zusammen mit den bestehenden Regelungen in § 1 Absatz 1 und 1a KWG sowie § 2 Absatz 1 Nummer 2 GwG dazu, dass die jeweiligen Dienstleistungsanbieter als erlaubnispflichtige Kredit- oder Finanzdienstleistungsinstitute geldwäscherechtlich Verpflichtete werden, soweit sie nicht bereits bisher Verpflichtete sind. Mit dieser Umsetzung würde auch der Einschätzung der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) zum Umfang der Änderungsrichtlinie Rechnung getragen.

10. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Nutzung virtueller Währungen bzw. virtueller Assets zur Durchführung von Geldwäsche bzw. der Finanzierung einschlägiger Vortaten vor?

Virtuelle Währungen finden als Zahlungs- sowie als Wertaufbewahrungsmittel immer größere Akzeptanz und werden insofern auch für illegale Zwecke zunehmend interessanter. Geschäfte mit illegalen Gütern auf sog. Darknet-Märkten im Internet werden grundsätzlich über derartige Währungen (Bitcoin oder andere virtuelle Währungen wie Moreno) abgewickelt. Diese illegalen, in virtuellen Währungen anfallenden Einnahmen der Verkäufer (der sog. Vendoren) müssen aber zunächst „gewaschen“ werden, um im realen Wirtschaftsleben in traditionellen Währungen eingesetzt werden zu können.

Dem Bundeskriminalamt (BKA) sind Ermittlungsverfahren und Verurteilungen bekannt, in denen illegale Bitcoin-Einnahmen aus Rauschgiftgeschäften im Darknet über Bankkonten „gewaschen“ wurden bzw. in denen im Darknet Geldwäscheservices für illegale Einnahmen aus Rauschgiftgeschäften mit einer Auszahlung in Bitcoins angeboten wurden.

Die Bundesregierung beschäftigt sich derzeit zudem im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse mit der Nutzung von virtuellen Währungen zur Geldwäsche und zur Terrorismusfinanzierung. Ergebnisse werden hierzu in den nächsten Monaten veröffentlicht.

11. Wie viele Betrugsfälle bzw. Anzeigen gegen betrügerische ICOs und Tokens gab es nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2009 in Deutschland (bitte nach Jahren auflisten)?

In der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) werden Betrugsfälle in Verbindung mit ICOs und Krypto-Token nicht gesondert ausgewiesen. Eine Aussage, wie viele der aufgeführten Betrugsfälle bzw. Anzeigen gegen betrügerische ICOs und Krypto-Token erstattet wurden, ist daher nicht möglich.

12. Wie viele Planstellen sind bei der BaFin sowie dem Bundeskriminalamt für Betrugsfälle und Anzeigen gegen Anbieter von virtuellen Währungen und Assets vorgesehen, und mit wie vielen Vollzeitäquivalenten sind diese aktuell besetzt?

Welcher Personalaufwuchs ist für die Jahre 2020 bis 2022 vorgesehen?

Die Zuständigkeit für die Verfolgung von Betrugsstraftaten liegt bei den Staatsanwaltschaften bzw. den Polizeibehörden der Länder. Zu internen Personalangelegenheiten des BKA können aus ermittlungstaktischen Gründen keine Angaben gemacht werden.

Eine konkrete Aufschlüsselung von Planstellen bei der BaFin für Anzeigen gegen Anbieter virtueller Währungen ist nicht möglich. Für Aufgaben wie „Verbotene und unerlaubt betriebene Geschäfte nach den Aufsichtsgesetzen verfolgen“ und „Marktüberwachung bzgl. Vermögensanlagenprospektrecht durchführen“ werden in der BaFin 23 Planstellen vorgehalten, in denen auch Kapazitäten für Fälle mit Bezug zu virtuellen Währungen und anderen Krypto-Token enthalten sein können.

13. Wie viele Geldwäscheverdachtsmeldungen mit Bezug auf virtuelle Währungen wurden seit 2009 abgegeben (bitte nach Jahren auflisten)?

Im Zeitraum 2009 bis 2018 sind beim BKA bzw. ab 1. Juli 2017 bei der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) folgende Geldwäscheverdachtsmeldungen mit Bezug zu virtuellen Währungen eingegangen:

Zeitraum	Anzahl Verdachtsmeldungen
2009	63
2010	94
2011	81
2012	99
2013	49
2014	124
2015	217
2017 (ab 1.7.2017)	201
2018	573

Für das Jahr 2016 und den Zeitraum 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2017 liegen dem BKA keine diesbezüglichen Informationen vor.

14. Wie viele Planstellen mit Fachqualifikation im Bereich virtueller Währungen und Assets sind bei der Financial Intelligence Unit (FIU) vorgesehen, und mit wie vielen Vollzeitäquivalenten sind diese aktuell besetzt?

Welcher Personalaufwuchs ist für die Jahre 2020 bis 2022 vorgesehen?

Die FIU verfügt über einen multidisziplinären Personalansatz. Das bedeutet, dass neben Bediensteten der Zollverwaltung extern eingestellte Beschäftigte mit vorwiegend betriebs- oder wirtschaftswissenschaftlichen Hochschulabschlüssen mit einschlägiger Berufserfahrung (im Banken- und Versicherungsbereich) sowie mit bankenspezifischem Fachwissen in der FIU Dienst verrichten.

Fragestellungen zu virtuellen Währungen und Krypto-Token werden in der FIU primär in dem speziellen Arbeitsbereich „strategische Analyse“ behandelt, der gegenwärtig über 16 Planstellen verfügt, die mit 13 Vollzeitäquivalenten, d. h. Analystinnen und Analysten besetzt sind. Die weitere Personalführung in diesem Bereich erfolgt – wie in allen Bereich der FIU – mit höchster Priorität. Für diesen Bereich ist ein Planstellenausbau auf insgesamt 56 Stellen mit entsprechender Vollzeitäquivalenzbesetzung beabsichtigt.

15. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen virtuelle Assets im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung sichergestellt bzw. eingezogen wurden, und welchen Schwierigkeiten unterliegt die Vermögensabschöpfung bei virtuellen Assets im Einzelfall und im Allgemeinen?

In der Zuständigkeit des Zollfahndungsdienstes erfolgten im Rahmen zugehöriger strafrechtlicher Ermittlungsverfahren bislang in fünf Fällen Sicherungen von virtuellen Währungen. In einigen unter Federführung des BKA geführten Ermittlungsverfahren wurden virtuelle Währungen gesichert.

Für die Rechtslage vor dem am 1. Juli 2017 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung hat der Bundesgerichtshof entschieden, dass die virtuelle Währung „Bitcoin“ als erlangte Vermögensvorteile dem Verfall unterliegen (BGH, Beschluss vom 6. Juni 2018 – 4 StR 569/17; BGH, Beschluss vom 27. Juli 2017 – 1 StR 412/16). Das seit dem 1. Juli 2017 geltende Recht hat nach Auffassung der Bundesregierung insoweit zu keinen Änderungen geführt.

Schwierigkeiten liegen bei der Vermögensabschöpfung grundsätzlich in der relativen Anonymität bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs mit virtuellen Währungen.

16. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung strafrechtliche Reformen geplant, um mit virtuellen Währungen umzugehen, z. B. im Bereich der Vermögensabschöpfung?

Auf die Antwort zu Frage 15 wird verwiesen. Es sind insoweit keine Reformen im Bereich der Vermögensabschöpfung geplant.

17. Welche Frühindikatoren sollten aus Sicht der Bundesregierung in die aufsichtsrechtliche Bewertung von ICOs einfließen, um illiquide Tokens umgehend vom Markt nehmen zu können?

Die Frage wird seitens der Bundesregierung so verstanden, dass sie sich auf die Voraussetzungen von Produktinterventionsmaßnahmen der BaFin bezieht.

Die Voraussetzungen für die Produktinterventionsbefugnis ergeben sich aus Artikel 42 der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für Finanzinstrumente (MiFIR) und werden durch die in Artikel 21 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/567 aufgeführten Kriterien und Faktoren konkretisiert. Voraussetzung für eine Produktintervention ist zunächst, dass es sich bei dem Krypto-Token um ein Finanzinstrument handelt. Weiterhin muss sich die BaFin vergewissert haben, dass das betroffene Finanzprodukt erhebliche Bedenken für den Anlegerschutz aufwirft oder eine Gefahr für das ordnungsgemäße Funktionieren und die Integrität der Finanz oder Warenmärkte oder für die Stabilität des Finanzsystems oder eines Teils davon darstellt. Die Illiquidität eines Krypto-Tokens allein ist für sich kein ausreichender Grund für eine Produktinterventionsmaßnahme.

18. Welche Anforderungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung an Verbraucher hinsichtlich der sicheren Aufbewahrung der digitalen Schlüssel bzw. Private Keys zu stellen?

In diesem Zusammenhang wird von der Bundesregierung auf die vom BSI am 23. Mai 2019 unter dem Titel „Blockchain sicher gestalten. Konzepte. Anforderungen. Bewertungen.“ veröffentlichte Sicherheitsanalyse der Blockchain-Technologie verwiesen (www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Krypto/Blockchain_Analyse.pdf?__blob=publicationFile&v=5#download=1). Die Analyse umfasst auch Anforderungen an den Umgang mit privaten Schlüsseln, auf die hier inhaltlich verwiesen wird.

19. Inwieweit hält es die Bundesregierung für angemessen und erforderlich, auch ICOs einer Prospektpflicht zu unterstellen?

Inwieweit hält es die Bundesregierung für erforderlich, die Whitepapers durch die Emittenten zumindest zu Informationsblättern im Stile des Wertpapier-Informationsblattes (WIB) etc. weiterzuentwickeln?

Mögliche Prospektpflichten im Rahmen von sog. Initial Coin Offerings sind Gegenstand der „Eckpunkte für die regulatorische Behandlung von elektronischen Wertpapieren und Krypto-Token: Digitale Innovationen ermöglichen – Anleger-schutz gewährleisten“ des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 7. März 2019 (vgl. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/2019-03-08-eckpunkte-elektronische-wertpapiere.html bzw. www.bmfv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Eckpunkte_Krypto_Blockchain.html). Das Eckpunktepapier dient der Vorbereitung eines Referentenentwurfs in gemeinsamer Federführung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz.

20. Welche rechtlichen Möglichkeiten stehen Kleinanlegern im Falle von Betrugsfällen bzw. Verlusten durch gescheiterte ICOs und Unternehmensinsolvenzen etc. nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland zur Verfügung?

Sieht die Bundesregierung die rechtlichen Rahmenbedingungen als ausreichend an, um einen angemessenen Verbraucherschutz zu gewährleisten?

Grundsätzlich stehen betrogenen Anlegern auch bei ICOs die gleichen rechtlichen Instrumentarien wie bei anderen Betrugsfällen zur Verfügung. Soweit Krypto-Token als Wertpapiere bzw. Vermögensanlagen zu qualifizieren sind, unterscheidet sich das Instrumentarium im Falle von Betrugsfällen bzw. Verlusten durch gescheiterte ICOs nicht von dem bei anderen Anlagen in Wertpapieren bzw. Vermögensanlagen. Darüber hinaus lässt sich der Umfang des rechtlichen Instrumentariums losgelöst von einem konkret zu beurteilendem Fall kaum abstrakt darlegen. Geschädigten ist in jedem Fall zu raten, fachkundige Unterstützung durch die rechtsberatenden Berufe einzuholen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 19 verwiesen.

21. Inwieweit gehören ICOs nach Auffassung der Bundesregierung zu Finanzprodukten des sog. Grauen Kapitalmarktes?

Der Begriff „Grauer Kapitalmarkt“ ist weder definiert noch hat er einen feststehenden Inhalt. Unter diesem Begriff werden häufig Angebote von Kapitalanlagen gefasst, die nicht in Wertpapieren verbrieft sind und nicht über Banken oder Finanzdienstleistungsinstitute vertrieben werden.

Wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, bedarf die aufsichtsrechtliche Einordnung von Krypto-Token einer Einzelfallbetrachtung durch die BaFin. Insofern hängt es von der Ausgestaltung der jeweiligen Krypto-Token ab, ob diese als Finanzprodukte des sog. Grauen Kapitalmarktes bezeichnet werden können.

22. Welche Schlussfolgerungen zog die Bundesregierung aus dem durch die BaFin verhängten Stopp des ICO-Börsengangs von Rise, auch vor dem Hintergrund, dass hier ICOs und Genussscheine als Finanzanlage vermengt und dadurch das Finanzierungsmodell noch intransparenter wurde (vgl. Handelsblatt, Deutsche Finanzaufsicht stoppt erstmals virtuellen Börsengang, 19. Februar 2019)?

Soweit Krypto-Token als Wertpapiere oder Vermögensanlagen zu qualifizieren sind, verfügt die BaFin bei öffentlichen Angeboten dieser Krypto-Token über ein wirksames Instrumentarium zum Schutz der Integrität des Finanzmarktes und zum Schutz der Anlegerinnen und Anleger. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 19 verwiesen.

23. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung Bildungs- bzw. Informationsangebote für ICO-Anbieter in Planung, um über Geldwäscherisiken und Verbraucherschutz bei ICOs und virtuellen Währungen aufzuklären?

Dem Bildungs- bzw. Informationsbedürfnis von Anbietern von Krypto-Token kommt die BaFin über Veröffentlichungen, wie etwa dem „Hinweisschreiben zur Aufsichtsrechtliche Einordnung von sog. Initial Coin Offerings (ICOs) zugrundeliegenden Token bzw. Kryptowährungen als Finanzinstrumente im Bereich der Wertpapieraufsicht“ vom 20. Februar 2018, dem Artikel „Blockchain – Gedanken zur Regulierung“ in den BaFin-Perspektiven vom 1. August 2018 und Veranstaltungen wie der auch dieses Jahr am 11. September 2019 stattfindenden BaFin-Tech nach.

24. Wie verhält sich die Rechtslage nach Kenntnis der Bundesregierung zum Schutz vor Betrugsfällen für deutsche Anleger für ICOs aus dem Ausland?

Der jedermann und damit auch Anlegerinnen und Anleger schützende Straftatbestand des Betrugs ist auch auf aus dem Ausland heraus begangene Fallgestaltungen anwendbar, soweit das deutsche Strafrecht anwendbar ist. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

25. Auf welche Höhe schätzt die Bundesregierung die Dunkelziffer bzw. die Anzahl der nicht gemeldeten Betrugsfälle im Vergleich zu den Anzeigen?

Eine belastbare Schätzung nicht gemeldeter Fälle ist nicht möglich.

26. Welche regulatorischen Möglichkeiten bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung, die Transparenz, Fungibilität, Liquidität, Rechtssicherheit und eine gewisse Risikoeinordnung für potenzielle Anleger zu erhöhen?

Die gemeinsamen „Eckpunkte für die regulatorische Behandlung von elektronischen Wertpapieren und Krypto-Token: Digitale Innovationen ermöglichen – Anlegerschutz gewährleisten“ des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 7. März 2019 enthalten mit der geplanten Einführung elektronischer Wertpapiere, die auch auf einer Blockchain begeben werden können sollen, eine wichtige Maßnahme, um Transparenz, Fungibilität und Rechtssicherheit für Anlegerinnen und Anleger zu erhöhen. Darüber hinaus werden mit der zur Diskussion gestellten Regulierung des öffentlichen Angebotes von Krypto-Token, die nicht als Wertpapiere oder Vermögensanlagen zu qualifizieren sind, die derzeit bestehenden starken Informationssymmetrien bei derartigen ICOs adressiert.

- a) Inwieweit greift nach Auffassung der Bundesregierung hier der zivilrechtliche Rahmen zum Schutz der Anleger bei einer Einführung einer Prospektpflicht, und würde nach Auffassung der Bundesregierung eine Prospektpflicht ausreichen, um Käufer vor Betrug und Geldwäsche zu schützen?
- b) Auf welchen Rechtsgrundsätzen würde nach Kenntnis der Bundesregierung der Anlegerschutz im Falle von Verlusten durch Betrug o. Ä. basieren, die erst nach der Prospekterstellung bzw. in einem weiterentwickelten Stadium des Unternehmens entstehen?

Die Fragen 26a und 26b werden gemeinsam beantwortet.

Bei Prospekten für Krypto-Token, die als Wertpapiere bzw. Vermögensanlagen zu qualifizieren sind, gilt bereits jetzt die spezialgesetzliche Prospekthaftung nach dem Wertpapierprospektgesetz bzw. dem Vermögensanlagengesetz. Nur sofern die Einführung einer neuen spezialgesetzlichen Prospektpflicht für Krypto-Token, die keine Wertpapiere oder Vermögensanlagen sind, ohne eine korrespondierende spezialgesetzliche, allgemeine Regelungen verdrängende Haftungsregelung erfolgen würde, bliebe Raum für die Anwendung von allgemeinen zivilrechtlichen Prospekthaftungsansprüchen im engeren Sinne.

Auch die sogenannte Prospekthaftung im weiteren Sinne, die letztlich ein Anwendungsfall der Haftung aus Verschulden bei Vertragsschluss gemäß §§ 280 Absatz 1, 311 Absatz 2, 241 Absatz 2 BGB ist, kann nach Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes bei Vorliegen spezialgesetzlicher Vorschriften zur Prospekthaftung innerhalb deren Anwendungsbereich ausgeschlossen sein (BGH, Urteil vom 23. Oktober 2018, Az. XI ZB 3/16, Rz. 54 f.). Soweit dies nicht der Fall ist, dürfte die Prospekthaftung im weiteren Sinne als Unterfall der allgemeinen Haftung aus Verschulden bei Vertragsschluss aus hiesiger Sicht grundsätzlich anwendbar sein. Welche konkreten Maßstäbe bei der Anwendung dieses Rechtsinstituts auf die vergleichsweise neue Konstellation von ICOs zu beachten sind, kann angesichts der Vielzahl von verschiedenen Sachverhaltskonstellationen und bisher fehlender höchstrichterlicher Rechtsprechung in diesem Bereich allerdings nicht abschließend beurteilt werden.

Etwaige deliktische Ansprüche z. B. im Zusammenhang mit Betrug nach §§ 823 Absatz 2 BGB i. V. m. § 263 StGB oder wegen vorsätzlicher sittenwidriger Schädigung nach § 826 BGB bleiben unberührt.

27. Wie bewertet die Bundesregierung ein Verbot von virtuellen Währungen, die Anonymität gewährleisten wie z. B. Monero oder Zcash, aus Sicht des Verbraucherschutzes sowie im Hinblick auf Geldwäscherisiken?

Aus Sicht der Bundesregierung kann ein Verbot von virtuellen Währungen, die eine stärkere Anonymität als Bitcoin gewährleisten, nicht allein national durchgesetzt werden. Gleichzeitig haben bereits jetzt Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 GwG die Pflicht, angemessene geschäfts- und kundenbezogene interne Sicherungsmaßnahmen zu schaffen, um die Risiken von Geldwäsche und von Terrorismusfinanzierung in Form von Grundsätzen, Verfahren und Kontrollen zu steuern und zu mindern. Hierzu gehört gemäß § 6 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 GwG die Schaffung und Fortentwicklung geeigneter Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs von neuen Produkten und Technologien zur Begehung von Geldwäsche und von Terrorismusfinanzierung oder für Zwecke der Begünstigung der Anonymität von Geschäftsbeziehungen oder von Transaktionen.