

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas Lutze, Fabio De Masi, Jörg Cezanne, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/1975 –**

Die Position der Bundesregierung zur Regulierung von Kryptowährungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Kryptowährung „Bitcoin“ hat in letzter Zeit viel Aufmerksamkeit in der deutschen und internationalen Presse erfahren. Die Idee eines „dezentralen, weltweit zugänglichen Buchungssystems für Überweisungen“, das völlig unabhängig von der Giralgeldschöpfung durch die Geschäftsbanken und der Steuerung durch die Notenbank ist, fasziniert viele Finanzakteure (vgl. Hickel, Rudolf „Bitcoins: Pseudowährung als Spekulationsinstrument“ Bremen 2018). Zugleich eröffnet sie neuen Raum für Spekulationsgeschäfte, was die Entwicklung des Bitcoin-Wechselkurses eindrucksvoll vor Augen führt. Auch unter Anbietern der Fondsbranche hat das Rennen um den ersten börsennotierten Fonds (ETF) auf Bitcoin bereits begonnen. Gleichwohl zeichnet sich ab, dass der Weg dorthin länger ist, als anfänglich gedacht (Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Die verflixte Sache mit dem Bitcoin-ETF, 12. Januar 2018).

Einige Börsen und Investmentfonds sind von den zuständigen Finanzaufsichtsbehörden in ihrem jeweiligen Heimatland inzwischen mit Auflagen belegt worden. Zentralbanken diskutieren angesichts des Kursfeuerwerks ebenfalls über eine Regulierung von Kryptowährungen. Die chinesische Regierung hat Kryptowährungsbörsengänge, sogenannte ICOs, bereits verboten und den Handel mit digitalen Währungen stark eingeschränkt. Großbritannien macht sich dafür stark, dass Regeln gegen Geldwäsche auch für Kryptowährungen gelten. Steuerbehörden wurden dahingehend ebenfalls aktiv. So hat etwa die US-Steuerbehörde IRS von der größten Kryptobörse des Landes, Coinbase, Informationen über ihre Kunden verlangt (www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/devisenrohstoffe/ripple-die-ziele-fuer-2018/20812524-2.html).

Einige Zentralbanken entwickeln andererseits längst ihre eigenen Kryptowährungen. Die Bank of England und die Schwedische Reichsbank arbeiten an Crypto-Repräsentationen des Britischen Pfund und der Schwedischen Krone (www.wiwo.de/finanzen/boerse/konkurrenz-fuer-den-bitcoin-staatliches-kryptogeld-aus-schweden-china-venezuela/20867706-2.html).

1. Wie viele Bitcoins befinden sich nach Kenntnis der Bundesregierung im Besitz von staatlichen Anlegern der Bundesrepublik Deutschland?

Plant die Bundesregierung eine zeitnahe Veräußerung dieser Bitcoins, wenn ja, wann und welche?

Die Frage wird dahingehend verstanden, dass die im Besitz des Bundes befindlichen Bitcoin erfragt werden. Soweit im Rahmen eines angemessenen Aufwandes ermittelbar, besitzt der Bund durch seine Geschäftsbereichsbehörde, das Zollkriminalamt, gegenwärtig Bitcoin in Höhe von ca. 3,829 (gerundet) Einheiten, deren zeitnahe Veräußerung nicht beabsichtigt ist.

2. Inwieweit betrachtet die Bundesregierung aktuelle gesetzliche Regeln zur Besteuerung der Gewinne und Umsätze mit Bitcoins und anderen Kryptowährungen in Deutschland als ausreichend?

Die Umsatzsteuer ist in der Europäischen Union weitgehend harmonisiert. Jeder Mitgliedstaat ist an die verbindlichen Vorgaben der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (sog. Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie – MwStSystRL –) gebunden. Die MwStSystRL enthält keine expliziten Regelungen zur Besteuerung der Umsätze mit Bitcoin und anderen sog. Virtuellen Währungen. Dementsprechend enthält auch das Umsatzsteuergesetz keine expliziten Regelungen zur Besteuerung der Umsätze mit Bitcoin und anderen sog. Virtuellen Währungen. Es finden die allgemeinen Regelungen Anwendung. Die Bundesregierung erachtet die bestehenden gesetzlichen Regeln zur Besteuerung der Umsätze mit Bitcoin und anderen sog. Virtuellen Währungen als ausreichend.

Die ertragsteuerrechtliche Beurteilung der genannten Sachverhalte wird mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert. Dabei wird sich auch zeigen, ob die aktuellen gesetzlichen Regelungen ausreichend sind. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

3. Wie werden nach Kenntnis der Bundesregierung das Mining und die Verwendung von per Mining gewonnenen Kryptowährungseinheiten in Deutschland umsatz- und ertragsteuerlich behandelt?

Die umsatzsteuerliche Behandlung von sog. Virtuellen Währungen richtet sich nach dem BMF-Schreiben vom 27. Februar 2018 [III C 3 – S 7106-b/13/10001 (2018/0018436)].

Danach handelt es sich bei den Leistungen der Miner generell um nicht (umsatz-)steuerbare Vorgänge.

Die Verwendung von sog. Virtuellen Währungen wird der Verwendung von konventionellen Zahlungsmitteln gleichgesetzt, soweit sie von den an der Transaktion Beteiligten als alternatives vertragliches und unmittelbares Zahlungsmittel akzeptiert werden und keinem anderen Zweck als dem eines reinen Zahlungsmittels dienen. Die Hingabe von sog. Virtuellen Währungen zur bloßen Entgeltentrichtung ist somit nicht steuerbar.

Bei Zahlung mit sog. Virtuellen Währungen bestimmt sich das Entgelt beim Leistenden grundsätzlich nach dem Gegenwert in der Währung des Mitgliedsstaates, in dem die Leistung erfolgt und zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Leistung ausgeführt wird. In analoger Anwendung des Artikel 91 Absatz 2 MwStSystRL soll die Umrechnung zum letzten veröffentlichten Verkaufskurs (z. B. auf entsprechenden Umrechnungsportalen im Internet) erfolgen.

Für sog. Virtuelle Währungen, die neben der Währungsfunktion einen zusätzlichen Verwendungszweck haben, gelten die allgemeinen umsatzsteuerlichen Regelungen. Es ist im Einzelfall jeweils zu prüfen, ob ein im Inland umsatzsteuerbarer Leistungsaustausch stattfindet und ob die Voraussetzungen einer Umsatzsteuerbefreiung erfüllt sind.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Wie werden nach Kenntnis der Bundesregierung der An- und Verkauf bzw. der Tausch von Kryptowährungseinheiten und digitalen Token in andere Kryptowährungseinheiten und digitale Token in Deutschland umsatz- und ertragsteuerlich behandelt?

Bei dem Umtausch von konventionellen Währungen in sog. Virtuelle Währungen und umgekehrt handelt es sich um eine steuerbare sonstige Leistung, die im Rahmen einer richtlinienkonformen Gesetzesauslegung nach § 4 Nummer 8 Buchstabe b UStG umsatzsteuerfrei ist, soweit die sog. Virtuellen Währungen den konventionellen Zahlungsmitteln gleichgesetzt werden können (vgl. hierzu die Antwort zu Frage 3).

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

5. Welche Risiken und Gefahren für die Finanzstabilität in Deutschland gehen nach Ansicht der Bundesregierung von Kryptowährungen aus?

Aufgrund der geringen Marktkapitalisierung von „Kryptowährungen“ und den bisher beschränkten Verflechtungen mit dem Finanzsektor sieht die Bundesregierung derzeit keine Risiken für die Finanzmarktstabilität. Die Bundesregierung hält es allerdings für angezeigt, die Risiken auch auf Ebene der G20 weiter zu erörtern und die Entwicklungen genau zu beobachten.

6. Wie viele der von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) beaufsichtigten Finanzdienstleistungsinstitute handeln nach Kenntnis der Bundesregierung mit Bitcoins bzw. nutzen diese oder andere Kryptowährungen?

Nach Kenntnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) handeln mindestens sechs von ihr beaufsichtigte Institute im Sinne des § 1 Absatz 1b KWG mit Bitcoin bzw. anderen „Kryptowährungen“ oder ermöglichen deren Erwerb.

7. Wie viele Geldwäsche-Verdachtsmeldungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung bislang in Zusammenhang mit Kryptowährungen (auf der Grundlage der gegenwärtigen geldwäscherechtlichen Regelungen und der Einordnung von Bitcoins als Finanzinstrument) bei der FIU (= Financial Intelligence Unit – deutsche Zentralstelle für Finanztransaktionsunternehmungen) eingegangen (bitte unter Angabe des Jahres beantworten)?

Bei der seit dem 26. Juni 2017 in der Generalzolldirektion neu eingerichteten Financial Intelligence Unit (FIU) sind dort bis zum 31. Dezember 2017 insgesamt 195 Verdachtsmeldungen mit möglichen Bezügen zu „Kryptowährungen“ eingegangen. Zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 30. April 2018 sind weitere 280 Verdachtsmeldungen eingegangen.

8. Wie viele Verfahren hat die BaFin nach Kenntnis der Bundesregierung wegen Verstößen von Finanzinstituten gegen geldwäscherechtliche Sorgfalts- und Meldepflichten in Zusammenhang von Kryptowährungen bislang eingeleitet (bitte unter Angabe des Jahres beantworten), und um welche Verstöße handelt es sich dabei?

Die BaFin hat bislang noch keine entsprechenden Verfahren eingeleitet.

9. Ist es zutreffend, dass die reine Nutzung von Bitcoin oder anderen Kryptowährungen zum Beispiel beim Einkauf von Waren oder zum Bezahlen von Dienstleistungen nicht geldwäscherechtlich reguliert ist, und welche Gefahren gehen nach Ansicht der Bundesregierung von dieser Regelungslücke aus?

Soweit die Nutzung von Bitcoin oder anderen „Kryptowährungen“ unter Einschaltung von Kryptohandelsplätzen stattfindet, greifen in Deutschland bereits geldwäscherechtliche Vorschriften (siehe Antwort zu den Fragen 10 und 11). Zudem kommen geldwäscherechtliche Normen zur Anwendung, wenn der Vertragspartner eines Kunden zu den in § 2 des Geldwäschegesetzes aufgeführten Verpflichteten gehört. Dazu gehören auch die Sorgfaltspflichten in Bezug auf Kunden nach Maßgabe des Abschnitts 3 des Geldwäschegesetzes. Das gilt unabhängig von der Zahlungsart, also auch dann, wenn der Kunde mit „Kryptowährungen“ bezahlt.

Auf europäischer Ebene sieht zudem die Änderungsrichtlinie zur 4. Geldwäscherechtlinie EU/2015/849 vor, dass Dienstleister, die sog. Virtuelle Währungen in staatliche Währungen (also z. B. EUR) und umgekehrt tauschen sowie Anbieter von elektronischen Geldbörsen in den Kreis der geldwäscherechtlich Verpflichteten aufgenommen werden müssen. Das hat unter anderem zur Folge, dass die Umtauschplattformen und Anbieter elektronischer Geldbörsen gegenüber ihren Kunden geldwäscherechtliche Sorgfaltspflichten anzuwenden haben. Ferner müssen die Mitgliedstaaten nach der Änderungsrichtlinie dafür sorgen, dass solche Umtauschplattformen und Anbieter von elektronischen Geldbörsen zu registrieren sind. Die Änderungsrichtlinie tritt voraussichtlich im Juni 2018 in Kraft und sieht eine 18-monatige Umsetzungsfrist für den Großteil der Regelungen, auch denen zu den sog. Virtuellen Währungen, vor. Die Bundesregierung prüft derzeit, inwiefern es Anpassungsbedarf der deutschen rechtlichen Bestimmungen gibt (zur derzeitigen Rechtslage siehe Antwort zu den Fragen 10 und 11). Es gibt aber nach derzeitiger deutscher Rechtslage und nach den Vorgaben der Änderungsrichtlinie keine geldwäscherechtliche Regulierung, die allein an die Zahlungsart mit „Kryptowährungen“ anknüpft. Die Regulierung setzt vielmehr bei den Beteiligten einer Transaktion und ihrem Risikoprofil an. Das ist im Einklang mit internationalen Standards, die vorgeben, bei welchen Beteiligten an Transaktionen und Geschäftsbeziehungen besondere Geldwäscherisiken bestehen und Regulierung greifen sollte. Im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse befasst sich die Bundesregierung aktuell mit den Risiken, die Deutschland im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung betreffen. Der Abschluss ist im Jahr 2019 geplant. Im Rahmen dieser Analyse wird sich die Bundesregierung auch mit dem Themenkomplex „Kryptowährungen“ und dem einhergehenden Risiko in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befassen. Eventuell bestehender Handlungsbedarf soll hierbei identifiziert und adressiert werden. Das beinhaltet auch, ob die derzeitige Rechtslage risikobehaftete Lücken lässt, die geschlossen werden müssen.

10. Sieht die Bundesregierung aktuell regulatorischen Handlungsbedarf in Bezug auf Kryptowährungen wie Bitcoins, und falls ja, welchen?
11. Welche Vorschläge und Maßnahmen der Bundesregierung zur bzw. angesichts der Regulierung der digitalen Währung wurden auf dem G-20-Gipfel der Finanzminister im März 2018 besprochen?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Um die Risiken von „Kryptowährungen“ zu adressieren, gibt es in Deutschland bereits wichtige Vorschriften: So braucht man für den gewerblichen Handel mit „Kryptowährungen“ grundsätzlich eine Erlaubnis der BaFin. Außerdem müssen in Deutschland ansässige Kryptohandelsplätze dieselben geldwäscherechtlichen Vorschriften befolgen, wie andere Finanzdienstleister – vor allem, was die Identifizierung von Kunden angeht. Auch dies wird von der BaFin überprüft. Inwiefern es im Zuge der Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur 4. Geldwäscherichtlinie EU/2015/849 noch Regelungsbedarf gibt, wird derzeit geprüft (siehe Antwort zu Frage 9).

Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass sich die Bundesregierung auf europäischer und internationaler Ebene für einen angemessenen Rechtsrahmen für den Handel mit „Kryptowährungen“ und Token einsetzt. Aufgrund der internationalen Handelbarkeit von Token und der hinter diesen Token stehenden grenzübergreifenden Blockchain-Technologie ist primär ein internationales und europäisches Vorgehen zielführend.

Auf internationaler Ebene hat die Bundesregierung mit einer deutsch-französischen Initiative erreicht, dass das Thema „Krypto-Assets“ auf dem G20-Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure am 19./20. März 2018 in Buenos Aires erstmals behandelt wurde. Neben den Chancen der Technologien hinter „Krypto-Assets“ für die Verbesserung der Effizienz und der Inklusion des Finanzsystems waren etwaige Risiken für die Finanzstabilität, die Verbesserung des Anleger- und Verbraucherschutzes, der Schutz der Marktintegrität sowie die Bekämpfung krimineller Nutzungsmöglichkeiten Gegenstand der Beratungen. Dabei wurde die Notwendigkeit der weltweiten Implementierung der FATF-Standards, soweit diese „Krypto-Assets“ betreffen, hervorgehoben. Um die weiteren Arbeiten auf G20-Ebene zu unterstützen, wurde das Financial Stability Board (FSB) beauftragt, zusammen mit den anderen internationalen Standardsetzern im Juli 2018 den G20 über ihre Arbeiten zu „Krypto-Assets“ zu berichten. Auf europäischer Ebene befasst sich die Europäische Kommission im Rahmen des am 8. März 2018 veröffentlichten FinTech-Aktionsplans mit sog. Initial Coin Offerings (ICOs). Danach prüft die Europäische Kommission erforderliche Regulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene.

In Deutschland hat die BaFin mit ihrem Hinweisschreiben „Aufsichtsrechtliche Einordnung von sogenannten Initial Coin Offerings (ICOs) zugrunde liegenden Token bzw. Kryptowährungen als Finanzinstrumente im Bereich der Wertpapieraufsicht“ vom 20. Februar 2018 (www.bafin.de/SharedDocs/Downloads/DE/Merkblatt/WA/dl_hinweisschreiben_einordnung_ICOs.html) für mehr Rechtssicherheit gesorgt. Zum Schutz der Anlegerinnen und Anleger hat die BaFin zudem bereits im November 2017 vor den Risiken von ICOs gewarnt (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2017/meldung_171109_ICOs.html).

12. Welche existierenden Bundesverbände oder Interessenvertretungen für Bitcoin und andere Kryptowährungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland aktiv?

Die Bundesregierung hat keine umfassenden Kenntnisse über die in Deutschland aktiven Bundesverbände oder Interessenvertretungen für Bitcoin und andere „Kryptowährungen“. Mit diesen Themen beschäftigen sich eine Vielzahl von Verbänden, beispielsweise der Blockchain Bundesverband e. V. und der Bitkom e. V.

13. Wie schätzt die Bundesregierung die Infrastruktur beim Austausch des Bitcoins bzw. Bitcoin-Automaten ein?

Jedes Institut, das eine Erlaubnis für den Eigenhandel (§ 32 Absatz 1 Satz 1 i. V. m. § 1 Absatz 1a Satz 2 Nr. 4 KWG) hat, hat das Recht innerhalb und außerhalb seiner inländischen Geschäftsstellen Automaten aufzustellen, die den Tausch von Bitcoin in Euro und umgekehrt ermöglichen. Der BaFin ist kein Fall bekannt, dass ein Institut Bitcoin-Automaten aufgestellt hat.

14. Welche EU-Länder haben nach Kenntnis der Bundesregierung durch Kryptowährungen den höchsten Energieverbrauch?

Welche Maßnahmen und technischen Lösungen setzen die EU-Länder und Deutschland ein, um den Stromverbrauch durch Bitcoin und andere Kryptowährungen zu verringern?

Bezüglich der Frage zum höchsten Energieverbrauch durch „Kryptowährungen“ innerhalb der EU-Länder wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/1055 verwiesen.

Die Europäische Union hat sich anspruchsvolle Ziele zur Steigerung der Energieeffizienz bzw. zur Senkung des Energieverbrauchs für die Jahre 2020 und 2030 gesetzt. Jegliche Entwicklungen im Energieverbrauch sollten von den Mitgliedstaaten der EU daher vor diesem Hintergrund behandelt werden. Die Bundesregierung hat sich im Energiekonzept weitere ehrgeizige Ziele bei der Minderung des Brutto-Stromverbrauchs für die Jahre 2020 und 2050 gesetzt. Diese Ziele beziehen sich auf den Stromsektor insgesamt und wirken sich damit auch beim Stromverbrauch von „Kryptowährungen“ aus. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 12 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/1055 verwiesen.

15. Plant die Bundesregierung, wissenschaftliche Gutachten in Auftrag zu geben, in denen die Regulierung der Kryptowährungen bzw. Risiken und Möglichkeiten, einschließlich der in diesem Zusammenhang genutzten Technologien, analysiert werden, um daraus Schlussfolgerungen für ihre politische Arbeit zu ziehen?

Wenn ja, welche und wann, und wie lautet jeweils ihr Prüfauftrag?

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik bereitet gerade die Vergabe des Projekts „Sicherheitsuntersuchung ausgewählter Blockchain-Anwendungen“ vor. Das Projekt wird voraussichtlich im Zeitraum Juni 2018 bis März 2019 durchgeführt. Ziel des Projektes ist eine Marktsichtung gängiger Blockchain-Produkte und deren Sicherheitsmechanismen und eine anschließende

sicherheitstechnische und kryptografische Untersuchung ausgewählter Anwendungen. Im Übrigen bestehen derzeit keine konkreten Planungen für wissenschaftliche Gutachten.

16. Wie bewertet die Bundesregierung die Nutzen und Risiken von öffentlichen Digital- oder Kryptowährungen, deren Einführung unter anderem von der schwedischen Zentralbank diskutiert wird?

Angesichts einer Vielzahl offener Fragen und erheblicher Risiken bei unklarem Nutzen ist die Ausgabe von digitalem Zentralbankgeld an einen breiten Empfängerkreis für die Eurozone derzeit keine Option. Anders als in Schweden ist in der Eurozone derzeit kein massiver Rückgang der Bargeldnutzung zu verzeichnen.

17. Welche Anforderungen muss eine öffentliche Digital- oder Kryptowährung nach Ansicht der Bundesregierung erfüllen, um als digitales gesetzliches Zahlungsmittel fungieren zu können?

Eine etwaige Entscheidung zur Einführung einer öffentlichen Digitalen Währung müsste im Einklang mit Artikel 128 Absatz 1 und 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union stehen.

