

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/30264 –**

Umsetzungsstand der Blockchain-Strategie

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat am 18. September 2019 die sogenannte Blockchain-Strategie verabschiedet. Insgesamt hat sich die Bundesregierung nach eigenen Angaben das Ziel gesetzt, 44 Maßnahmen durchzuführen. Die Maßnahmen liegen im Verantwortungsbereich von zehn Bundesministerien. Von den 44 vorgesehenen Maßnahmen sind nach Angaben der Bundesregierung 41 Maßnahmen begonnen oder bereits abgeschlossen worden (https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bekanntmachung-umsetzung-blockchain-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

1. Wie verteilen sich die 44 Maßnahmen aus der Blockchain-Strategie auf die verschiedenen Bundesministerien?

Die federführenden Zuständigkeiten der Bundesministerien für die Maßnahmen der Blockchain-Strategie der Bundesregierung sind in Anlage 1 ausgewiesen.

- a) Welche Bundesministerien haben keine eigenen Maßnahmen hinsichtlich der Blockchain-Strategie?

Das Auswärtiges Amt (AA), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) haben für keine der Maßnahmen der Blockchain-Strategie der Bundesregierung eine eigene Maßnahme.

- b) Inwiefern prüfen die nicht in die Blockchain-Strategie eingebundenen Bundesministerien trotzdem den Einsatz der Blockchain-Technologie für ihre Zuständigkeitsbereiche?

Das AA nutzt keine Blockchain in seinem Zuständigkeitsbereich, hält sich aber offen, bei Bedarf auf diese Technologie zurückzugreifen. Das BMAS plant, perspektivisch die Potenziale und Einsatzmöglichkeiten der Blockchain-Tech-

nologie für den Einsatz im BMAS und den nachgeordneten Behörden des Geschäftsbereichs zu prüfen. BMFSFJ hat und prüft aktuell keinen Blockchain-Anwendungsfall. Im Geschäftsbereich des BMVg wird kontinuierlich eine Weiterentwicklung in Bezug auf Fähigkeiten und Betrachtung von technologischen Entwicklungen u. a. zu Distributed Ledger Technologien (DLT) verfolgt, um mögliche Anwendungspotenziale zur Unterstützung des Auftrags der Bundeswehr zu identifizieren. Konkrete Bedarfe werden im Rahmen des Vergaberechts ausgeschrieben und gemäß den Bestimmungen des „Customer Product Management“ eingeführt.

2. Welche Maßnahmen der Blockchain-Strategie der Bundesregierung sind bereits abgeschlossen?
3. Welche Maßnahmen der Blockchain-Strategie der Bundesregierung wurden bereits begonnen, sind aber noch nicht abgeschlossen?
 - a) In welchen Bundesministerien sind die jeweiligen Projekte angesiedelt?
 - b) Bis wann plant die Bundesregierung die jeweiligen Maßnahmen abzuschließen?
4. Welche Maßnahmen der Blockchain-Strategie der Bundesregierung wurden bisher weder begonnen noch abgeschlossen?
 - a) In welchen Bundesministerien sind die jeweiligen Projekte angesiedelt?
 - b) Bis wann plant die Bundesregierung die jeweiligen Maßnahmen zu beginnen?

Die Fragen 2, 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Eine Aufschlüsselung der Maßnahmen hinsichtlich des Umsetzungsstands befindet sich in Anlage 1. Die Bundesregierung ist bestrebt, alle Maßnahmen so schnell wie möglich zu beginnen und abzuschließen.

5. Plant die Bundesregierung weitere Maßnahmen hinsichtlich Stablecoins?

Bei Stablecoins handelt es sich um Kryptowerte. Mit der Verwaltungspraxis Kryptowerte als Rechnungseinheiten und damit als Finanzinstrumente im Sinne des Kreditwesengesetzes (KWG) einzustufen, sorgte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) bereits frühzeitig dafür, dass Finanzdienstleistungen mit diesen Instrumenten gemäß §§ 32 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 1a, Absatz 11 Satz 1 Nummer 7 KWG der Erlaubnispflicht und der laufenden Aufsicht nach dem KWG unterliegen. Damit unterliegen sie zudem den entsprechenden geldwäscherechtlichen Anforderungen.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie zum 1. Januar 2020 hat der Gesetzgeber zusätzlich Kryptoverwahrer wie auch Krypto-Dienstleister, die den Umtausch von Kryptowerten in andere Kryptowerte anbieten, in Deutschland als erlaubnispflichtige Finanzdienstleistungsinstitute klassifiziert, die damit ebenfalls geldwäscherechtlich Verpflichtete sind. Diese Gesetzesänderung geht insbesondere zurück auf Empfehlungen der Financial Action Task Force.

Mit der auf europäischer Ebene derzeit noch zu verhandelnden EU-Verordnung über Märkte für Kryptowerte (Regulation on Markets in Crypto-assets (MiCA)) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593>) wird ein wichtiges Gesetzgebungsvorhaben vorangetrieben, das den ge-

samten Regulierungsrahmen für Kryptowerte – einschließlich „stablecoins“ – weiter verbessern sollen. Mit dem Vorschlag der Kommission vom 24. September 2020 soll ein europäischer Regulierungsrahmen für Kryptowerte geschaffen werden. Unter anderem greift dieser Legislativvorschlag die in Deutschland zur Regulierung von Kryptoverwahren und Krypto-Dienstleistern bereits etablierte Systematik auf. Darüber hinaus erwartet die Bundesregierung im Rahmen des für Mitte 2021 angekündigten Gesetzgebungsvorschlags der Kommission für die Geldwäscheprävention (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2021_commission_work_programme_en.pdf) auch weitere europäische Vorschläge für Maßnahmen zur Eindämmung der Nutzung von Kryptowerten bei der Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche.

Zudem warnen die europäischen und nationalen Aufsichtsbehörden seit 2013 regelmäßig vor dem Handel mit Kryptowerten. Bezüglich der für die Anlegerinnen und Anleger bestehenden Verlustrisiken bei Kryptowerten haben die BaFin (letztmalig am 13. Januar 2021 und 19. März 2021) und verschiedene europäische Finanzaufsichtsbehörden (ESMA, EBA; letztmalig am 17. März 2021) Investorenwarnungen erlassen, in denen sie insbesondere auf das Risiko eines Totalausfalls hinweisen. (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Verbrauchermitteilung/weitere/2021/meldung_210113_Warnung_Kryptowerte.html).

- a) Hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) gegenüber der Bundesregierung bzw. der Bundesanstalt für Finanzdienstleistung (BaFin) die Gründe für den Abbruch des Zulassungsverfahrens seitens der Diem Association in der Schweiz kommuniziert, und wenn ja, welche?

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA hat der BaFin gegenüber keine Gründe für den Abbruch des Zulassungsverfahrens kommuniziert, die über die Angaben in der Pressemitteilung der FINMA vom 12. Mai 2021 hinausgehen

(vergleiche www.finma.ch/de/news/2021/05/20210512-mm-diem/).

- b) Steht die Bundesregierung bereits im Austausch mit den US-amerikanischen Aufsichtsbehörden hinsichtlich einer möglichen Diem-Zulassung, und wenn ja, bis wann rechnet die Bundesregierung mit einer Zulassung?

Die BaFin steht nicht im Austausch mit US-amerikanischen Aufsichtsbehörden hinsichtlich einer Zulassung von Diem in den USA.

6. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Wertpapiere bisher als elektronische Wertpapiere ausgegeben wurden?
 - a) Wie viele Emittenten haben bisher von der Neuregelung zum elektronischen Wertpapier Gebrauch gemacht?

Allgemein und zu 6a:

Elektronische Wertpapiere nach dem Gesetz über elektronische Wertpapiere („eWpG“) entstehen erst durch ihre Eintragung in ein elektronisches zentrales Register oder Kryptowertpapierregister. Da diese Registerformen erst auf der Grundlage des eWpG geschaffen werden müssen, das Gesetz aber gerade erst in Kraft getreten ist, können bis jetzt noch keine Emittenten von der Neuregelung Gebrauch gemacht haben, elektronische Wertpapiere auszugeben.

- b) Wie begründet die Bundesregierung, dass Aktien weiterhin nicht als elektronisches Wertpapier ausgegeben werden können?

Wie in der Regierungsbegründung zu § 1 eWpG ausgeführt wird, sollte die Regulierung von elektronischen Aktien erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, denn sie hätte erhebliche gesellschaftsrechtliche Auswirkungen.

Bei Aktien geht es anders als bei Inhaberschuldverschreibungen um ein mitgliedschaftliches Verhältnis zwischen Gesellschafter und Gesellschaft, dem bei Einführung elektronischer Aktien Rechnung getragen werden müsste. Damit verbunden stellt sich insbesondere auch die Frage der Wirkung von Registereinträgen für das Verhältnis zwischen Gesellschafter und Gesellschaft, etwa für Stimmrechtsausübungen, Dividendenberechtigung, Nachweis der Aktionärsstellung etc. Dies bedarf jedoch einer detaillierten Überprüfung geltender Regelungen des Aktienrechts, auch im Hinblick auf die europarechtlichen Anforderungen der Aktionärsrechterichtlinie (Richtlinie (EU) 2017/828) zur Kommunikation mit Aktionären. Schließlich bestehen auch weitere unionsrechtliche Vorgaben, etwa aus der Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849), die erst seit kurzem in nationales Recht umgesetzt werden und die bspw. Anforderungen für die Intermediäre zur „Know your customer“-Prüfung enthalten und denen bei Wegfall der Intermediäre im Falle von Krypto-Aktien ausreichend Rechnung getragen werden müsste. Insgesamt ist daher abzuwarten, wie sich die Neuregelungen für elektronische Wertpapiere für Inhaberschuldverschreibungen in der Praxis bewähren und welche Korrekturen hierbei gegebenenfalls erforderlich werden sollten, bevor eine substantielle Erweiterung der Regelungen durch Einbeziehung von Aktien erfolgt.

- c) Bis wann soll seitens des Bundesministeriums der Finanzen eine Verordnungsermächtigung erfolgen, welche künftig auch digitale Kryptofondsanteile ermöglicht, und wurde die Europäische Kommission bereits über das entsprechende Vorhaben informiert?

Die Bundesregierung hat vorgeschlagen, dass das Gesetz über elektronische Wertpapiere eine Verordnungsermächtigung enthält, welche die Schaffung digitaler Kryptofondsanteile auf dem Verordnungswege ermöglichen würde. Das Gesetz ist am 9. Juni 2021 im Bundesgesetzblatt verkündet worden. Eine Notifizierung an die Europäische Kommission über die Absicht, Kryptofondsanteile einzuführen, ist bislang nicht erfolgt.

7. Wie viele Unternehmen haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung bisher als Kryptoverwahrer registriert?

Derzeit haben bei der BaFin 27 Unternehmen einen Erlaubnisantrag für das Kryptoverwahrergeschäft gestellt, wovon 19 von der Übergangsvorschrift des § 64y KWG Gebrauch gemacht haben. Eine Erlaubnis wurde bisher nicht erteilt.

8. Hat die Bundesregierung bereits ein Pilotprojekt für blockchain-basierte Energieanlagenanbindung an eine öffentliche Datenbank gestartet (vgl. Punkt 2.2. der Blockchain-Strategie), und wenn nicht, warum nicht?

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat die Deutsche Energieagentur (dena) mit der Durchführung des Pilotprojekts für Blockchain-basierte Energieanlagenanbindung (BMIL) beauftragt. Das Projekt wurde 2020 begonnen und endet 2021.

Der Blockchain Machine Identity Ledger ist ein digitales und dezentrales Verzeichnis für Geräte-Identitäten. Es ermöglicht potentiell und komplementär zum intelligenten Messwesen die Integration von Energie-Erzeugungsanlagen ins Energiesystem und kann die Basis für eine Vielzahl an weiteren digitalen Mehrwertdiensten darstellen. Die Ergebnisse des Pilotprojekts werden Ende 2021 veröffentlicht.

9. Welche blockchain-basierten Anwendungen, welche den Verbraucherschutz fördern, hat die Bundesregierung bisher gefördert (vgl. Punkt 2.10. der Blockchain-Strategie)?

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik (FIT) einen Anwendungsfall der Blockchain-Technologie in der Lebensmittelkette entwickelt, um u. a. Transparenz und Rückverfolgbarkeit für den Verbraucher herzustellen. Derzeit wird geprüft, wie und ob eine praktische Umsetzung erfolgen kann.

10. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher hinsichtlich des Einsatzes der Blockchain-Technologien im Rahmen der Beweisführung eingeleitet (vgl. Punkt 3.2. der Blockchain-Strategie)?

Die Prüfung, ob und ggf. wie die Blockchain-Technologie im Rahmen der Beweisführung vor Gerichten eingesetzt werden kann, setzt zunächst eine umfassende Aufarbeitung aller technischen Aspekte der Datensicherung mittels der Blockchain-Technologie voraus.

Erst danach können ggf. die Einsatzmöglichkeiten und Auswirkungen auf die Beweisführung in gerichtlichen Verfahren geprüft werden. Derzeit ist die Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz (BLK) in einer ihrer Arbeitsgruppen mit dem Thema „Blockchain“ befasst. Sie prüft dort den Einsatz von Blockchain-Technologien im Zusammenhang mit dem Thema „elektronisches Gültigkeitsregister“ als eine denkbare Technologie, ein solches Register umzusetzen.

11. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher hinsichtlich des Einsatzes der Blockchain-Technologien in der Kreativwirtschaft eingeleitet (vgl. Punkt 3.3. der Blockchain-Strategie)?

Die Bundesregierung beobachtet und prüft den möglichen Einsatz Blockchain-Anwendungen in der Kreativwirtschaft fortdauernd. Sie befindet sich im Austausch mit Akteuren der Branche und aus der Wissenschaft, insbesondere auf EU-Ebene im Kontext des Projekts „Copyright Infrastructure“. Hierbei geht es zunächst auch darum, die Erzeugung und den Fluss von digitalen Inhalten und zugehörigen Metadaten bei der Schaffung, Verwertung und Nutzung kreativer Inhalte zu analysieren, um auf diese Grundlage valide zu beurteilen, welche Möglichkeiten des Einsatzes der Blockchain-Technologie bestehen.

12. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher hinsichtlich des Einsatzes der Blockchain-Technologien bei einer internationalen Schlichtungsstelle eingeleitet (vgl. Punkt 3.6. der Blockchain-Strategie)?

Die Umsetzung der Maßnahme wird derzeit innerhalb der Bundesregierung geprüft. Weitere Angaben sind zum aktuellen Zeitpunkt nicht möglich.

13. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher hinsichtlich des Einsatzes der Blockchain-Technologien für eine Anpassung des Identifikationsnachweises im Zulassungswesen eingeleitet (vgl. Punkt 3.7. der Blockchain-Strategie)?

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat als Ergebnis einer Prüfung die Absenkung des Vertrauensniveaus auf „substantiell“ als vertretbar bewertet. Als erster Schritt wurde den Ländern zur besseren Abwicklung der kontaktlosen Zulassungsmöglichkeit zur Bewältigung der pandemiebedingten Erschwernisse im behördlichen Verfahren bis Ende 2021 nahegelegt, auf die Identifizierung mittels der eID-Funktion des Personalausweises zu verzichten. Die Länder haben dies durch Ausnahmegenehmigungen für Behörden umgesetzt, in denen pandemiebedingte Kapazitätsengpässe auftraten. Darüber hinaus ist eine Rechtsänderung geplant, die die Absenkung des Vertrauensniveaus für die Identifizierung einer antragstellenden Person im internetbasierten Zulassungsverfahren auf „substantiell“ generell vorsehen soll. Die Rechtsänderung soll mit der nächsten Entwicklungsstufe für die internetbasierte Kfz-Zulassung umgesetzt werden. Erste Beratungen dazu haben mit den Ländern, die der Änderung des Fahrzeugzulassungsrechts im Bundesrat zustimmen müssen, stattgefunden.

14. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher hinsichtlich des Einsatzes der Blockchain-Technologien zur Einführung akkreditierter Zertifizierungsverfahren für Smart Contracts eingeleitet (vgl. Punkt 3.9. der Blockchain-Strategie)?

Das BMWi ist dabei, die relevanten Stakeholder zu identifizieren, und wird in Kürze zu einem ersten Dialog einladen.

15. Wie viele Treffen oder sonstige Veranstaltungen haben bereits zu der geplanten Dialogreihe zur Blockchain-Technologie stattgefunden (vgl. Punkt 5.1. der Blockchain-Strategie)?

Im Rahmen des Fachdialogs Blockchain des BMWi fand am 12. Februar 2021 ein virtueller Auftakt-Workshop und am 20. Mai 2021 ein virtueller Workshop „Token-Ökonomie“ statt.

16. Plant die Bundesregierung weitere Maßnahmen hinsichtlich der Blockchain-Technologie bzw. Kryptowährungen, welche bisher nicht von der Blockchain-Strategie erfasst wurden, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung arbeitet am Aufbau einer Infrastruktur, die offen und genehmigungsfreie Nachweise jeglicher Art in der Sphäre der Bürgerinnen und Bürger digital verfügbar machen soll. Innerhalb des Vorhabens wird derzeit auch der Einsatz von Blockchain-Technologien erprobt.

Im Bereich der Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beabsichtigt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Erlass einer Kryptowertetransferverordnung auf der Grundlage von § 15 Absatz 10 Ziffer 1 Geldwäschegesetz. Darin soll angeordnet werden, dass die Beteiligten bei der Übertragung von Kryptowerten Informationen über Auftraggeber und Begünstigten übermitteln, damit – wie bei Geldüberweisungen – die Transaktionen auch in Bezug auf die Berechtigten nachverfolgt werden können, um den Missbrauch für Zwecke der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zu verhindern. Durch diese Datenübermittlung werden neben der Rückverfolgbarkeit der

Transaktionsbeteiligten auch die Überprüfung auf von Sanktionen betroffene Personen und eine stärker risikoorientierte Vorgehensweise der beteiligten Dienstleister ermöglicht.

Die Kryptowertetransferverordnung ist am 26. Mai 2021 zur Anhörung veröffentlicht worden (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2021-05-26-Kryptowertetransfer-Verordnung/0-Gesetz.html).

Zudem hat das BMF in Zusammenarbeit mit den obersten Finanzbehörden der Länder den Entwurf einer Verwaltungsanweisung (BMF-Schreiben) zur Ertragsbesteuerung von Kryptowährungen erarbeitet und wird diesen im Sommer mit den betroffenen Verbänden und Organisationen erörtern.

Darüber hinaus verhandeln die Mitglieder der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), darunter auch Deutschland, derzeit einen rechtlichen Rahmen für den internationalen Austausch steuerlich relevanter Daten zu Kryptovermögen.

Grundsätzlich besteht weiterhin Bedarf für einen intensiven Austausch der Blockchain-Community mit der Politik, um Blockchain-basierte Lösungen nach der erfolgreichen Umsetzung als Pilotprojekte in das Stadium der breit skalierten Umsetzung zu führen. Deswegen hat Staatsministerin Bär am 22. April 2021 zu einem Fachgespräch zum Thema Blockchain eingeladen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat zum Digital-Gipfel-Event am 18. Mai 2021 ein Papier zum Umsetzungsstand der Blockchain-Technologie und mit einem Ausblick veröffentlicht (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bekanntmachung-umsetzung-blockchain-strategie.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.