

**12.02.21****Beschluss**  
des Bundesrates

---

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937****COM(2020) 593 final; Ratsdok. 11053/20**

Der Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung des Verordnungsvorschlags, für Märkte für Kryptowerte einen einheitlichen Rechtsrahmen in der EU zu schaffen. Auf diese Weise können einerseits durch entsprechende Rechtssicherheit die Chancen für die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle in diesem Bereich erhöht und andererseits gleichzeitig potenzielle Risiken aus einem verstärkten Angebot von Kryptowerten für Anlegerinnen und Anleger, die Marktintegrität und die Stabilität des Finanzsystems begrenzt werden. Dies hat der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme vom 27. April 2018 zum FinTech-Aktionsplan der Kommission (vergleiche BR-Drucksache 70/18 (Beschluss)) deutlich gemacht und die Bundesregierung unter anderem darum gebeten sich dafür einzusetzen, dass schnellstmöglich ein EU-weiter Rahmen für Kryptowährungen geschaffen wird.
2. Es ist wichtig, dass bei der künftigen Regulierung die unterschiedlichen Arten von Kryptowerten – die wohl bekannteste ist die Kryptowährung "Bitcoin" – berücksichtigt werden. „Bitcoin“ wurde durch eine unbekannte Verbindung von Programmierern entwickelt und kann also grundsätzlich von jeder Person geschaffen werden und scheint daher von den vorgeschlagenen Regelungen – die beim Emittenten anknüpfen – nicht ausreichend erfasst zu sein.

3. Der Bundesrat gibt mithin zu bedenken, dass Kryptowerte wie Bitcoin, bei denen der Emittent nicht bekannt ist, weder von einer Notifizierungs- noch von einer Zulassungspflicht erfasst werden und demzufolge weitgehend unreguliert bleiben. Dies begünstigt die Entstehung eines grauen Kapitalmarkts für Kryptowerte mit hohem Gefährdungspotenzial für Verbraucherinnen und Verbraucher, da die Produkte ohne vorherige Überprüfung und ohne gesetzliche Anforderungen, beispielsweise in Bezug auf Eigenkapitalausstattung und Produktinformationen, in den Markt gelangen.
4. Er bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass alle relevanten Arten von Kryptowerten in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, damit Risiken angemessen in der Regulierung berücksichtigt werden können. Das deutsche Kreditwesengesetz (KWG) beispielsweise definiert Kryptowerte als solche, die von natürlichen oder juristischen Personen als Zahlungsmittel akzeptiert werden oder zu Anlagezwecken (wie zum Beispiel Bitcoin) dienen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner sicherzustellen, dass aus Anlegerschutzgesichtspunkten alle relevanten Arten von Kryptowerten (wie zum Beispiel Bitcoin) von den Krypto-Dienstleistungen erfasst werden, damit Risiken angemessen in der Regulierung berücksichtigt werden können. Das KWG beispielsweise verzichtet auf Anforderungen an Emittenten von Kryptowerten. Damit ist unstrittig, dass diese Regulierung der Krypto-Dienstleister sich auch auf Bitcoin oder ähnliche Kryptowerte erstreckt. Ob demgegenüber aufgrund der Regulierung von Emittenten (Artikel 4 bis 14 des Verordnungsvorschlags) Krypto-Dienstleister für Kryptowerte, bei denen es keinen klassischen Emittenten gibt, Dienstleistungen erbringen dürfen, bleibt im Verordnungsvorschlag unklar.

5. Die Herstellung, das sogenannte Mining, von Kryptowerten, kann erhebliche ökologische Auswirkungen mit sich bringen, da die – beispielsweise für die Kryptowährung Bitcoin – erforderlichen komplexen Rechenoperationen unter Beteiligung zahlreicher Computer zu einem enormen Stromverbrauch führen. Die Verlagerung der Erzeugung von Kryptowerten auf weniger energieintensive Verfahren hat erst begonnen. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, wie die ökologischen Auswirkungen von energieintensiven Kryptowerten bei der Ausgestaltung des Regulierungsrahmens berücksichtigt werden können.

6. Ziel der Regulierung von Kryptowerten sollte sein, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen Innovations- und Wettbewerbsförderung, Verbraucherschutz und Finanzstabilität geschaffen wird. Es ist notwendig, die Verhaltens- und Aufsichtsregeln der EU anzupassen, um die Finanzstabilität zu wahren, potenzielle (Geldwäsche-)Risiken einzudämmen und die Verbraucherinnen und Verbraucher nach dem Grundsatz „gleiche Tätigkeit, gleiches Risiko, gleiche Regeln“ zu schützen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, inwiefern bestehende Regulierungen – wie etwa die Geldwäscherichtlinie – anzupassen sind, um dieses Ziel zu erreichen. Es ist wichtig, die Nutzung von Kryptowerten zu kriminellen Zwecken zu verhindern und effektiv zu bekämpfen. Wünschenswert wäre insofern beispielsweise, dass Klarheit in Bezug auf die Pflicht zur Kundenidentifikation ("Know-Your-Customer-Prinzip") geschaffen wird.
7. Der Bundesrat spricht sich für eine intensive Einbindung der betroffenen Marktakteure, Aufsichtsorgane und der Mitgliedstaaten in den Erarbeitungsprozess dieser Regelungen durch die Kommission aus, um eine ausgewogene Abwägung zwischen dem Erhalt innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen und einer angemessenen Regulierung von Risiken zu erzielen. Er bittet die Bundesregierung darum sicherzustellen, dass die primärrechtlich vorgegebene Beschränkung delegierter Rechtsakte auf nicht wesentliche Vorschriften beachtet wird und die Regelungstechnik nicht zu einem Ausschluss mitgliedstaatlicher Einflussmöglichkeiten führt.
8. Der Bundesrat hält es für überlegenswert, ob die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) im Fall von signifikanten wertreferenzierten Token sowie signifikanten E-Geld-Token Entscheidungen (einschließlich der Einordnung als signifikant) nur in Abstimmung mit den einzurichtenden Aufsichtskollegien (vergleiche Artikel 99 bis 102 des Verordnungsvorschlags) treffen kann.

Nach dem Verordnungsvorschlag soll die Aufsicht über signifikante Token auf die EBA übertragen werden. Dabei kann die EBA eigenständig darüber entscheiden, ob ein Token signifikant ist oder nicht. Die nationalen Aufsichtsbehörden sind als Mitglieder der vorgenannten Kollegien, bei denen die EBA zudem den Vorsitz hat, am Aufsichtsprozess signifikanter Token beteiligt. Die begrenzte Einbindung und Unverbindlichkeit der Beschlüsse beziehungsweise Stellungnahmen der Aufsichtskollegien nach dem Verordnungsvorschlag wird

aber der Relevanz signifikanter Token für die tangierten Banken, anderen Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern in den Mitgliedstaaten nicht gerecht.

9. Der Bundesrat erachtet die CRR-Instituten gewährten Erleichterungen bezüglich des Genehmigungsverfahrens zur Emission von wertreferenzierten Token im Sinne einer Vermeidung übermäßiger regulatorischer Belastungen für sachgerecht. Er bittet in diesem Zusammenhang die Bundesregierung, sich bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass von diesen Erleichterungen auch die deutschen Förderbanken profitieren können, die einem gleichwertigen nationalen Aufsichtsrahmen unterliegen.
10. Der Verordnungsvorschlag sieht vor, dass bestimmte nach der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente (Richtlinie 2014/65/EU, MiFID) zugelassene Wertpapierdienstleister und nach der Eigenmittelrichtlinie (Richtlinie 2013/36/EU, CRD) zugelassene Kreditinstitute bei der Erbringung von Kryptodienstleistungen keine zusätzliche Zulassung benötigen, da ein ausreichendes Schutzniveau gewährleistet ist. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass dies ebenfalls für nach der Zentralverwahrrverordnung (Verordnung (EU) 909/2014, CSDR) zugelassene Institute gilt – beispielsweise für die Verwahrung und Verwaltung von Kryptowerten für Dritte.
11. Er regt an zu prüfen, ob die Emittenten von Kryptowerten im Notifizierungs- und Zulassungsverfahren auch zu Angaben verpflichtet werden sollten, die die Annahme rechtfertigen, dass ein technisch funktionsfähiges und den Anforderungen an die Cybersicherheit genügendes System für die Ausgabe, den Handel und die Übertragung der Kryptowerte besteht. Auch sollte geprüft werden, ob die Haftung für Folgen von Funktionsstörungen ausreichend geregelt ist, da der Verordnungsvorschlag insoweit lediglich eine Haftung von Kryptodienstleistern, die für die Verwahrung und Verwaltung zugelassen sind, vorsieht.

12. Um etwaige Ansprüche der Anlegerinnen und Anleger ausreichend abzusichern, regt der Bundesrat zudem an, Krypto-Dienstleister, die eine beratende Tätigkeit ausüben, Kryptowerte aufbewahren und verwalten oder eine Handelsplattform betreiben, zum Abschluss einer Vermögensschadenshaftpflichtversicherung zu verpflichten und den Nachweis hierüber im Zulassungsverfahren zu erbringen.
13. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Zulassungsanforderungen für nichtwertreferenzierte Kryptowerte keine Vorgaben zur Eigenkapitalausstattung enthalten, was das Risiko von nicht mit der erforderlichen kaufmännischen Sorgfalt betriebenen und unseriösen Angeboten im Markt erhöht.  
  
Er ist der Auffassung, dass die Höhe der Eigenmittelanforderungen der Emittenten und Krypto-Dienstleister angesichts der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Situation und der bestehenden Betrugsgefahren überprüft werden sollte.
14. Der Bundesrat befürwortet ausdrücklich die Verpflichtung der Emittenten zur Erstellung von sogenannten Whitepapers, die Verbraucherinnen und Verbraucher unter anderem über Risiken sowie Rückzahlungsansprüche informieren und Grundlage der Kaufentscheidung sein sollen. Sofern die Kryptowerte in mehr als einem EU-Mitgliedstaat öffentlich angeboten werden sollen, ist die Erstellung des „Whitepapers“ in einer der Amtssprachen des Herkunftsstaats nicht ausreichend. Zur Sicherstellung der vollumfänglichen Information aller Verbraucherinnen und Verbraucher bedarf es in diesen Fällen verpflichtend eines in einer in der internationalen Finanzwelt gebräuchlichen Sprache abgefassten „Whitepapers“.
15. Der Bundesrat weist darauf hin, dass bei der Kategorie der wertreferenzierten Kryptowerte, deren Wert an eine beliebige Währung oder beispielsweise auch an Rohstoffpreise geknüpft sein kann, erhebliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Wertstabilität bestehen. Dem sollte die Regulierung durch eine stärkere Differenzierung Rechnung tragen, bei der die spezifischen Risiken, beispielsweise durch unterschiedliche standardisierte Vorgaben zur Kundeninformation, sowie die unterschiedlichen typischen Verwendungszwecke deutlicher abgebildet werden.

16. Für die Marketing-Mitteilungen fehlt es bisher an einer verpflichtenden Sprachenregelung. Da die darin enthaltenen Informationen nicht mit den Informationen im „Whitepaper“ übereinstimmen müssen, befürwortet der Bundesrat eine Verpflichtung der Emittenten, die Marketing-Mitteilung in der für das „Whitepaper“ gewählten Sprache abzufassen. Verbraucherinnen und Verbraucher könnten dadurch die Informationen ohne größeren Aufwand vergleichen und auf ihre Richtigkeit überprüfen.
17. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob die Eigenmittelausstattung für Emittenten wertreferenzierter Token in Höhe von 350 000 Euro oder 2 Prozent des durchschnittlichen Betrags des Reservevermögens (3 Prozent bei signifikanten wertreferenzierten Token) angemessen ist. Verbraucherinnen und Verbraucher innerhalb der EU sollten sich jederzeit einer Rücktauschmöglichkeit eines wertreferenzierten Tokens in Zentralbankgeld sicher sein können, auch in Krisenfällen. Die notwendige Eigenmittelausstattung könnte beispielsweise näher an den Kapitalvorgaben von Wertpapierfirmen ausgerichtet werden.
18. Der Bundesrat spricht sich zudem für eine klare zeitliche Vorgabe bei der Rückerstattung gesammelter Geldbeträge im Falle einer Annullierung des öffentlichen Angebots von Kryptowerten aus, die keine wertreferenzierten Kryptowerte oder E-Geld-Token sind. Die vorgesehene Regelung, die lediglich eine baldmöglichste Rückerstattung verlangt, bietet den Emittenten einen großzügigen Handlungsspielraum zum Nachteil der Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Schaffung einer konkreten zeitlichen Vorgabe würde zu mehr Rechtssicherheit auf beiden Seiten führen.
19. Er regt an zu prüfen, die Emittenten wertreferenzierter Token zu einer laufenden Überwachung ihrer internen Kontrollmechanismen zu verpflichten. Die im Verordnungsvorschlag vorgesehene regelmäßige Überprüfung überlässt zu große Spielräume und birgt die Gefahr, dass Risiken und Bedrohungen der IT-Sicherheit nicht rechtzeitig erkannt werden.
20. Für die Übernahme eines Emittenten wertreferenzierter Token oder eines Anbieters von Krypto-Dienstleistungen sollte die Zuverlässigkeit des Antragstellers aus Sicht des Bundesrates ausdrücklich als Zulässigkeitsvoraussetzung genannt werden. Gerade weil die Zuverlässigkeit ein Zulassungskriterium für die

Aufnahme der Tätigkeit als Emittent oder Krypto-Dienstleister darstellt und zu den ausdrücklich genannten organisatorischen Anforderungen gehört, sollte eine Überprüfung zum Schutze der Verbraucherinteressen bereits bei der Anzeige der Übernahme erfolgen.

21. Der Krypto-Dienstleister soll bei einem ausdrücklichen Einverständnis der Anlegerinnen und Anleger von der Verpflichtung befreit werden können, im Falle der Insolvenz die Eigentumsrechte der Anlegerinnen und Anleger zu schützen und zu verhindern, dass deren Kryptowerte auf eigene Rechnung verwendet werden. Der Bundesrat spricht sich gegen die Befreiungsmöglichkeit in ihrer konkreten Gestaltung aus, da aufgrund der begrenzten Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen ein nicht zu vernachlässigendes Insolvenzrisiko besteht. Zudem existieren weder Regelungen über eine Verpflichtung des Krypto-Dienstleisters zur Aufklärung noch über die Form des Einverständnisses der Anlegerinnen und Anleger.
22. Der Bundesrat weist im Hinblick auf die durch delegierte Rechtsakte und technische Standards der EBA beziehungsweise der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde noch zu konkretisierenden Regelungen auf die Bedeutung einer ausgewogenen Abwägung zwischen einer angemessenen Regulierung von Risiken und dem Erhalt innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen hin. Er spricht sich daher für eine intensive Einbindung der Fachexpertise der Betroffenen und der Mitgliedstaaten in den Erarbeitungsprozess dieser Regelungen durch die Kommission aus.
23. Es ist davon auszugehen, dass (signifikante) wertreferenzierte Token sowie E-Geld-Token zur Nutzung als Zahlungsmittel im allgemeinen Wirtschaftsverkehr konzipiert werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung deshalb zu prüfen, ob nicht auch Dienstleister, die die Zahlungsabwicklung mit solchen Token anbieten, ebenfalls in den Anwendungsbereich der Zahlungsdiensterichtlinie aufzunehmen sind, um mögliche Regelungslücken zu vermeiden.