

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss Digitale Agenda  
  
Ausschussdrucksache  
**19(23)067**

## Stellungnahme

des Bundesverbandes deutscher Banken e.V. zur Anhörung zum Thema  
"Digitale Währungen, insbesondere Libra" am 25. September 2019 im  
Ausschuss Digitale Agenda des Deutschen Bundestages

20. September 2019

## **1. In welchem Zusammenhang stehen staatliche Währungen, digitale Währungen und Kryptowährungen? Auf welchen technischen Verfahren und Infrastrukturen (bspw. Distributed-Ledger-Technologien [DLT]) basieren die unterschiedlichen Vorschläge für Digitalwährungen?**

Der Gebrauch des Begriffs Währung ist in diesem Zusammenhang ungenau. Unter Währung wird alleine die staatliche Ordnung des Geldwesens verstanden. Es geht daher um den Zusammenhang von staatlicher Währung und digitalem Geld oder digitalem Geld auf Kryptobasis.

Digitales Geld gibt es bereits seit langem, wir kennen es sowohl als Giralgeld (durch Banken geschöpftes Geld oder kontobasiertes digitales Geld) als auch in Form digitalen Zentralbankgeldes, zu dem nur die Banken Zugang haben. Spätestens seit der Erfindung von Bitcoin rückt jedoch „digitales Geld“ in einer anderen Form in den Mittelpunkt. Es handelt sich meist um „Geld“ in Form von Kryptogeld, das nicht von einer Zentralbank oder einem Staat geschaffen wurde. Es ist weder Giralgeld noch ist es – bislang – durch Vermögenswerte gesichert. Es existiert lediglich in Form einer Buchung in einem dezentralen digitalen Transaktionsverzeichnis (Distributed Ledger). Es lautet auf Rechnungseinheiten, die nicht mit bestehenden Währungen zusammenhängen. Es stellt keine Forderung gegen eine natürliche oder juristische Person dar. Es gibt keinen historischen Präzedenzfall für diese Art von privatem Geld. Digitales Geld auf Kryptobasis ist die erste echte Innovation im Geldwesen seit der Erfindung des Papiergeldes.

Eine Variante dieser Form von Geld sind Stablecoins. Stablecoins basieren in der Regel auch auf der Distributed Ledger Technologie, werden zur Vermeidung hoher Volatilität jedoch eins zu eins durch einen entsprechenden Betrag an staatlichen Währungen gesichert. Hier handelt es sich also um eine Kopplung mit Währungen. Möglich ist auch eine Sicherung nicht durch eine staatliche Währung an sich, sondern durch finanzielle Vermögenswerte (z. B. Wertpapiere) in diesen Währungen. Die Erträge aus diesen Wertpapieren werden vom Emittenten als Seignorage eingezogen. Dieses Schema beinhaltet eine gewisse Fristen- und Liquiditätstransformation und ähnelt in seiner Art einem Geldmarktfonds. Es birgt auch ähnliche Risiken, einschließlich der Gefahr von Runs. Zu dieser Klasse von Stablecoins gehört Libra.

### Technische Verfahren und Infrastrukturen:

Da es verschiedene Arten von Blockchains und DLTs gibt [wie z. B. öffentliche (Public) Blockchain-Systeme, private Blockchain-Systeme (Private) oder Mischformen (Federated Blockchain-Systeme)], ist eine Einordnung komplex. Skalierbarkeit, Anwendbarkeit, Transaktionskosten oder die Sicherheit einer digitalen Währung hängen davon ab, welche Charakteristika eines Blockchain-Systems betrachtet werden. Jede Form von digitalem Geld auf Kryptobasis kann demnach andere Funktionen und Eigenschaften haben. Einige Formen von digitalem Geld auf Kryptobasis sind fester Bestandteil einer bestimmten Blockchain und bilden ausschließlich „Zahlfunktionen“, wie etwa Bitcoin für die Bitcoin-Blockchain und Ether für

Ethereum<sup>1</sup>, ab. Daneben kann digitales Geld auch in Verbindung mit Smart Contracts<sup>2</sup> wie etwa bei Ethereum auftreten. Im Fall der Einbindung von Smart Contracts sprechen wir im Folgenden nicht nur von digitalem Geld, sondern von programmierbarem digitalen Geld. Es ist jedoch auch die Einbindung von Smart Contracts bei Giralgeld (kontobasiertes digitales Geld) technisch vorstellbar. Die Verbindung von digitalem Geld mit Smart Contracts stufen wir als eine Innovation mit bedeutendem Potenzial ein, die als wesentlicher Baustein für die nächste Evolutionsstufe der Digitalisierung gesehen werden kann. Ihr ist eine besondere Aufmerksamkeit in der Betrachtung von digitalem Geld beizumessen.

Die Übertragbarkeit von existierenden Regeln und Aufsichtsstrukturen auf Digitalwährungen ist nur durch Einzelfallprüfungen der jeweiligen Digitalwährung möglich.

## **2. Welche Rechtsunsicherheiten stehen potentiellen deutschen oder europäischen Anbietern von Kryptowährungen entgegen? Was müsste konkret geändert werden, damit Anbieter in Zukunft eine Chance haben gegenüber US-Konzernen und chinesischen Anbietern? Welche Risiken bestehen für die europäischen Volkswirtschaften, wenn sich solche Anbieter hier nicht bilden können?**

Es ist sehr wahrscheinlich, dass digitales Geld auf Kryptobasis erforderlich sein wird, damit neue Wertschöpfungsketten der digitalen Wirtschaft effizient umgesetzt werden können (Beispiele: smart contracts, machine-to-machine-payment). Es ist derzeit vollkommen offen, wer der Emittent dieser Geldform sein wird. Die Banken in Deutschland sehen sich durchaus in der Lage, eine solche Dienstleistung in Form von programmierbarem digitalen (Geschäftsbanken-)Geld (auf Kryptobasis oder auch Kontobasis) bereit zu stellen.

Rechtsunsicherheiten bestehen u. a. in folgenden Punkten:

- Die rechtliche Einordnung von digitalem Geld auf Kryptobasis ist nicht abschließend geklärt. Je nach Ausgestaltung kann es bereits von geltendem Bankaufsichtsrecht erfasst sein (z. B. als E-Geld oder Finanzinstrument) oder auch nicht.
- Es gibt bislang keinen einheitlichen grenzüberschreitend geltenden Rechtsrahmen für digitales Geld auf Kryptobasis. Die rechtliche Einordnung und Bewertung kann sich daher von Land zu Land unterscheiden.

---

<sup>1</sup> Ethereum ist ein quelloffenes verteiltes System, welches das Anlegen, Verwalten und Ausführen von dezentralen Programmen bzw. Kontrakten (Smart Contracts) in einer eigenen Blockchain anbietet.

<sup>2</sup> Smart Contracts sind Computerprotokolle, die Verträge abbilden oder überprüfen oder die Verhandlung oder Abwicklung eines Vertrags technisch unterstützen können.

- Vorgaben des geltenden Kartellrechts können Risiken bergen: Wenn deutsche oder europäische Unternehmen digitales Geld auf Kryptobasis anbieten wollen, haben sie u. E. international nur dann eine Chance, sich gegenüber US-Konzernen und chinesischen Anbietern zu behaupten, wenn sich mehrere Unternehmen zusammenschließen und zu diesem Zweck zusammenarbeiten. Eine solche Kooperation wäre nach deutschem bzw. europäischem Wettbewerbsrecht zu bewerten. Ob sie zulässig wäre, ist unsicher, u. a. auch weil unklar wäre, wie nach dem geltenden Kartellrecht der relevante Markt zu definieren wäre.

Es ist davon auszugehen, dass die Bemühungen, bspw. in China, zur Einbindung von Smart Contracts in den Wertschöpfungsprozess zu erheblichen Effizienzvorteilen führen kann. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit und damit die europäische Volkswirtschaft haben.

### **3. Welche vorrangigen Regulierungsfragen stellen sich aus Ihrer Perspektive im Zusammenhang mit digitalen Währungen (Währungsmonopol, Finanzaufsicht, Verbraucherschutz, Datenschutz, Geldwäsche, etc.)? Inwieweit sind existierende Regeln und Aufsichtsstrukturen auf Digitalwährungen übertragbar?**

Digitales Geld auf Kryptobasis wirft wegen der möglichen volkswirtschaftlichen Wirkungen und dem Schutz des Rechtsverkehrs verschiedene Regulierungsfragen auf, u. a. Erfassung durch das Bankaufsichtsrecht, zivilrechtliche Einordnung, Verbraucherschutz, Datenschutz. Grundsätzlich dürften sich viele Rechtsfragen mit dem geltenden Recht lösen lassen. Doch wird es sicherlich auch Streitige Themen geben, die erst durch Befassung der Gerichte gelöst werden können. Deshalb ist es zur Schaffung von Rechts- und Investitionssicherheit überlegenswert, für digitales Geld den bestehenden Rechtsrahmen zu ergänzen bzw. zu konkretisieren oder sogar einen speziellen Rechtsrahmen zu schaffen.

Um die Frage der zuständigen Finanzaufsicht zu klären, muss das Geschäftsmodell zunächst regulatorisch eingeordnet werden. Wichtig ist vor allem, dass digitales Geld nicht unbeaufsichtigt bleibt und dass sich eine eindeutige Zuständigkeit ergibt. Sollte digitales Geld eine systemrelevante Stellung auf europäischer Ebene erreichen, sollte spätestens dann darüber nachgedacht werden, die Aufsicht über eine solche, zentral auf europäischer Ebene anzusiedeln.

Im Hinblick auf die Prävention der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung stellt sich insbesondere die Frage der Kontrolle der Gewährleistung des gleichen Standards durch

Walletprovider für digitales Geld (z. B. Calibra<sup>3</sup>). Die Walletprovider müssen grundsätzlich – nach der Umsetzung der Fünften Geldwäsche-Richtlinie in den EU Mitgliedstaaten zum Januar 2020 – in der EU den gleichen Präventionsstandard wie Banken erfüllen. Allerdings sind Walletprovider nicht stets in der EU angesiedelt. Faktisch dürfte die Durchsetzung europäischer oder gar deutscher Anforderungen durch europäische oder deutsche Aufsichtsbehörden außerhalb des EWR kaum möglich sein.

#### **4. Auf welchen Ebenen und wie sollten Ihrer Meinung nach Regulierungsfragen hinsichtlich Digitalwährungen behandelt werden? Wie kann neben Regulierungsfragen eine internationale Standardsetzung erfolgen, die die Offenheit der Technologien und damit die Innovationspotentiale sicherstellt?**

Die Regulierung von digitalem Geld mit einer globalen Verbreitung muss mindestens auf europäischer, besser noch auf internationaler Ebene erfolgen, auch wenn das als sehr schwierig erscheint. Digitales Geld muss das Vertrauen der Öffentlichkeit durch die Einhaltung der höchsten Regulierungsstandards gewährleisten und einer umsichtigen Aufsicht unterliegen. Dabei sollte die Regulierung proportional zu den Risiken erfolgen. Hierbei ist der Grundsatz „*same business, same risk, same rules*“ zu beachten. Dementsprechend gilt, dass z. B. Technologieunternehmen, die Bankdienstleistungen anbieten, auch wie Banken reguliert sein müssen. Auch sollte die Regulierung möglichst technologie-neutral gefasst sein, damit diese wegen des technischen Fortschritts nicht laufend angepasst werden muss.

##### Internationale Standardsetzung:

Der Bankenverband tritt für offene Standards, die für alle Marktteilnehmer leicht zugänglich, weiterentwickelbar und einsetzbar sind, ein.

Gegenwärtig wird die internationale Standardsetzung in verschiedenen Initiativen diskutiert. Hierzu haben sich erste Industrie Foren und Konsortien gebildet, um gemeinsam Standards, einen Technologierahmen sowie eine Referenzarchitektur inklusive Schnittstellen voranzutreiben.

Bei der Standardsetzung kann auf bestehenden Normen aufgebaut werden, zum Beispiel auf ISO-Normen aus den Bereichen IT-Sicherheit, Skalierbarkeit, Webservices und IoT. Bei der ISO wurde dafür in 2017 ein neues Technical Committee (TC) für „Blockchain and distributed ledger technologies“ gegründet. Das deutsche Spiegelgremium bei DIN ist der Arbeitsausschuss

---

<sup>3</sup> Calibra ist eine Tochtergesellschaft von Facebook. Ein Produkt von Calibra ist eine digitale Geldbörse (Wallet) für Libra.

„Blockchain und Technologien für verteilte Journale“. Der Bankenverband begleitet die Standardisierungsinitiativen bei DIN/ISO.

Als weitere Initiative unterstützt der Bankenverband die International Token Standardization Association (ITSA) mit Sitz in Deutschland. Diese hat sich zum Ziel gesetzt, die Entwicklung und Umsetzung umfassender Marktstandards zur Identifizierung, Klassifizierung und Analyse von DLT- und Blockchain-basierten kryptografischen Tokens zu fördern. ITSA steht hierzu im Austausch mit anderen Standardsetzern wie z. B. DIN/ISO.

In der EU werden Standardisierungsansätze u. a. in der International Association for Trusted Blockchain Applications (INATBA) diskutiert. Die Vereinigung mit Sitz in Brüssel bringt Lieferanten und Anwender von DLT mit Vertretern von Regierungsorganisationen und Normungsgremien aus der ganzen Welt zusammen.

Eine weitere privatwirtschaftliche Standardisierungsinitiative ist die Enterprise Ethereum Alliance (EEA) mit dem Ziel, einen Open-Source-Standard zu entwickeln. Gegenwärtig lässt sich noch nicht abschätzen, welcher der unterschiedlichen Ansätze sich am Markt durchsetzen wird.

**5. Welche Gründe sprechen dafür, dass Libra mehr Erfolg haben könnte als bisherige Kryptowährungen wie Bitcoin oder Ethereum, die im Zahlungsverkehr bis heute nur ein Nischendasein führen? Wie sehen Sie Libra im Vergleich zu bereits bestehenden Systemen (z. B. We-Chat etc.)? Gehen Sie davon aus, dass sich ggf. neben Libra weitere im Zahlungsverkehr relevante Privatwährungen etablieren werden und diese in Wettbewerb miteinander treten? Wie bewerten Sie das Governance-Konzept der Libra Assoziation und welche Rolle ist darin für Regierungen vorgesehen?**

Die Erfolgchancen von Libra beruhen u. a. auf seiner Konstruktion als Stablecoin (siehe Antwort zu Frage 1). Die Verbindung zu einem Währungskorb garantiert Libra eine relative Wertstabilität. Mit anderen Worten, digitales Geld auf Kryptobasis wird nur dann wertstabil sein können, wenn es sich die Stabilität großer staatlicher Währungen „borgt“. Weitere Faktoren für einen Erfolg von Libra sind die durch die Libra Association gegebene Akzeptanzstruktur sowie die hohe Verbreitung von Facebook, WhatsApp und Instagram, die zu einem ausgeprägten Netzwerkeffekt führen. Allein durch die Gründungsmitglieder der Libra Association und insbesondere die enge Kopplung an Facebook und die Calibra Wallet könnte Libra mit einem Potential von fast 2,5 Mrd. Nutzern weltweit eine überlegene Reichweite erzielen. Im Gegensatz zu bestehendem digitalen Geld auf Kryptobasis könnte Libra das „Henne-Ei-Problem“ lösen: Ein Händler wird eine Zahlungsmethode nur dann akzeptieren, wenn die Reichweite auf der Kundenseite groß genug ist. Kunden wiederum fragen Zahlungsmethoden dann nach, wenn sie damit auch bei hinreichend vielen Händlern bezahlen können.

„We-Chat“ ist keine Stablecoin, sondern lediglich ein mobiles Mittel des Zahlungsverkehrs. Vergleichbare Initiativen wie Libra, die in einem ähnlichen Umfang agieren könnten, sind derzeit nicht bekannt. Parallelen sind mit der marktreifen Initiative der chinesischen Zentralbank zu ziehen, die plant, einen durch die Währung Yuan gesicherten Stable Coin einzuführen. Ebenso haben u. a. Unternehmen wie Walmart und der Messenger-Dienst Telegram angekündigt, eigenes digitales Geld auf Kryptobasis einführen zu wollen.

Wir können derzeit nicht ausschließen, dass andere Plattformunternehmen digitales Geld emittieren. Währungs- bzw. Geldwettbewerb ist zunächst per se keine effiziente ökonomische Lösung. Er tritt nur in ökonomischen Ausnahmesituationen auf. Sollten weitere Plattformunternehmen planen, digitales Geld zu emittieren, könnte dahinter das Bemühen zu sehen sein, jeweils eine beherrschende Marktstellung erreichen zu wollen. Es wäre für die Effizienz des Finanzsystems nichts gewonnen, wenn ihm neue Ausprägungen von Geld hinzugefügt würden. Entweder entstünde eine Vielzahl neuer Wechselkurse und damit Transaktionskosten und Volatilität, oder das digitale Geld wäre nur im Unternehmenskosmos des Plattformunternehmens zu nutzen. Dies hätte enorme Abhängigkeiten zur Folge und ist volkswirtschaftlich nicht wünschenswert.

**6. Libra ist in der Entwicklung und es gibt Stimmen, die sagen, dass die dahinter stehende Blockchaintechnologie noch lange nicht ausgereift ist. Wie lässt sich sicherstellen, dass Libra ausgereift ist, wenn es zum Einsatz kommt, und nicht mehr im Live-Betrieb „getestet“ wird?**

Diesen Sachverhalt können wir derzeit nicht beurteilen.

**7. Ist Libra als eigenständige Währung zu betrachten? Sollte ein privater Akteur eine neue Währung einführen dürfen und inwieweit ist davon auszugehen, dass die Libra Association „private Geldpolitik“ machen wird?**

Libra ist keine eigenständige Währung, sondern ein Stablecoin, der seine Reputation aus der Stabilität von US-Dollar, Euro und Yen beziehen soll. Dieser Umstand ist jedoch nicht relevant, wenn eine große Zahl von Nutzern der sozialen Netzwerke Libra als Geld akzeptieren.

Facebook hat sich dahingehend geäußert, keine geldpolitischen Ambitionen zu hegen. Wird Libra jedoch ein Erfolg, dann wird alleine durch das große Volumen der Libra-Reserve eine geldpolitische Bedeutung entstehen. Dies geschieht bereits durch die Festlegung der Gewichte der einzelnen Währungen im Währungskorb, da dadurch die Nachfrage nach staatlichen Wertpapieren in den betroffenen Ländern beeinflusst wird. Eine Änderung der Gewichte hätte wiederum Auswirkungen auf die Kapitalmärkte und damit vermutlich auch auf die Geldpolitik.

Entscheidungen der Libra Association zur Libra Reserve haben damit grundsätzlich das Potenzial, die Geldpolitik zu beeinflussen.

In Schwellenländern dürfte bereits die Präsenz von Libra ausreichen, um die Wirksamkeit der Geldpolitik zu beeinflussen. Eine Verschärfung bestehender Krisen kann nicht ausgeschlossen werden.

### **8. Welche Auswirkungen auf nationale Finanzsysteme sind durch die Hinterlegung von Libra mit Staatsanleihen und einzelnen nationalen Währungen zu erwarten? Sollte ein einzelner (privater) Akteur solch einen Einfluss auf das weltweite Finanzsystem haben?**

Je nachdem, wie groß die Akzeptanz von Libra sein wird, entsteht ein Wertpapierfonds – aufgrund der kurzen Laufzeiten kann konkret von einem Geldmarktfonds gesprochen werden – der einen dreistelligen Milliardenbetrag erreichen kann. Die Libra-Reserve hätte damit ohne Zweifel eine hohe Relevanz für das internationale Finanzsystem und müsste folglich auch entsprechend reguliert werden.

Staatliche Wertpapiere mit kurzer Laufzeit sind ein wichtiges Element in der Refinanzierung der Banken. Sie werden als Sicherheit bei den Notenbanken im Gegenzug zu Zentralbankgeld hinterlegt. Außerdem schreibt die Regulierung den Banken vor, diese Wertpapiere für ihre Liquiditätssteuerung zu nutzen.

Die mögliche hohe Nachfrage seitens Libra wird das Marktangebot verknappen und die Refinanzierung verteuern.

### **9. Welche Fragen müssen von der Libra Association unbedingt vor der Einführung geklärt werden? Sprechen Sie sich dafür aus, dass die Libra Association mit dem Libra Projekt pausieren sollte bis es angemessene (internationale) Regulierungen gibt?**

In den Ländern, in denen Libra aktiv werden möchte, muss zunächst von den Aufsichtsbehörden eindeutig geklärt werden, unter welche der bestehenden Regulierungen Libra fällt. Hierzu ist eine detailliertere Beschreibung der Geschäftsprozesse erforderlich als sie derzeit vorliegt. Dafür ist vor allem das Zusammenspiel der „Authorised Reseller“ und der „Reserve“ interessant. Wer hält wie lange den „Kaufpreis“ und wer prägt die „Libra-Coins“? Außerdem ist von Bedeutung, wie der Rücktauschprozess ausgestaltet ist und wie sich der Wechselkurs errechnet.



Sind die Vorfragen geklärt, kann ermittelt werden, welche derzeitige Regulierung Libra erfüllen muss (z. B. Banklizenz, E-Geld-Institutlizenz). Aus der Einstufung in eine Regulierungskategorie ergibt sich auch, in welchem Umfang die Libra Association weitere wichtige Aufsichtsvorgaben, wie z. B. zu Anti-Money Laundering (AML), Counter Terrorist Financing (CTF) oder Cyber-Security einhalten muss.

Anschließend muss dringend überprüft werden, ob die einschlägige Regulierung ausreichend für das neue Geschäftskonzept ist. Ist dies nicht der Fall, sollte das Libra-Projekt pausieren, bis eine ausreichende internationale, jedoch zumindest europäische, Regulierung vorliegt.

Unabhängig von der Prüfung des Libra-Ansatzes muss Europa reagieren und eine eigene Initiative für programmierbares digitales Geld anstoßen. Denn letztlich werden diese Fragen am Markt – durch Kunden – entschieden, die eine Bedürfnisbefriedigung suchen.

**10. Was bedeutet die Einführung von Libra für die Relevanz von Zentralbanken? Gäbe es Möglichkeiten, ihnen eine Aufsichtsfunktion über Libra zu geben? Wie wäre eine angemessene Kontrolle der Libra Association möglich und welche Gremien sollten/könnten hier beteiligt sein? Welche regulatorischen Grundlagen gibt es hierfür und welche wären notwendig?**

Eine Kontrolle von Libra sollte den Aufsichtsbehörden obliegen und nicht den Notenbanken. Idealerweise sollten bereits bestehende regulatorische Grundlagen herangezogen werden, um Libra zu beaufsichtigen. In Betracht käme hier beispielsweise die Aufsicht über E-Geld-Institute oder aber auch die Aufsicht über Finanzinstitute, die jedoch auf nationaler Ebene erfolgen würde. Denkbar wäre auch die Aufsicht über Libra auf europäischer Ebene anzusiedeln. Dafür bedürfte es vermutlich einer Anpassung der Regulierung.

**11. Mit Libra könnte ein paralleler Wirtschaftskreislauf entstehen, inklusive Kredit- und Kapitalmarkt, der an den Zentralbanken vorbeiläuft. Wie hoch schätzen Sie die Wahrscheinlichkeit eines solchen Szenarios ein? Inwiefern besteht die Gefahr, dass die Einführung von Libra gegen § 35 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, welches die unbefugte Herausgabe von Geldzeichen verbietet, verstößt? Inwiefern besteht die Gefahr, dass es bei starken Abflüssen aus Libra zu Liquiditätsschwierigkeiten, ähnlich wie bei Geldmarktfonds während der Finanzkrise kommt?**

Zunächst ist Libra bisher nur als digitales Zahlungsmittel konzipiert. Die Entstehung von Kredit- und Kapitalmärkten auf Basis von Libra ist derzeit nicht erkennbar, jedoch nicht auszuschließen.

Liquiditätsrisiko bedeutet, dass es zu einer Verzögerung bei der Erfüllung von Rücknahmeanträgen kommt. Das Liquiditätsrisiko hängt von der Marktliquidität der vom Emittenten, beispielsweise der Libra-Reserve, gehaltenen Vermögenswerte ab. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass Märkte rasch austrocknen können. Insofern unterliegt Libra dem gleichen Risiko.

Das Liquiditätsrisiko kann sich dadurch verschärfen, dass im Gegensatz zu den offiziellen Landeswährungen keine Verpflichtung zur Annahme von Libra besteht.

## **12. Sollte eine mögliche Kreditvergabe an Unternehmen und Privatpersonen durch die Libra Association unterbunden werden? Wie könnte eine entsprechende Regulierung aussehen?**

Die Aufgabe der Libra Association ist die Überwachung der Blockchain und die Verwaltung der Libra-Reserve. Die Libra Association ist – nach unserem bisherigen Kenntnisstand – selbst nicht in das operative Geschäft eingebunden. Die Abwicklung der Libra-Aktivitäten erfolgt durch die Wallet Calibra. Für diese sind bislang keine Absichten zur Kreditvergabe bekannt. Da jedoch in Zukunft voraussichtlich weitere Wallets entstehen werden, ist eine Kreditvergabe auf Libra nicht auszuschließen. Interessant dürfte dann die Frage sein, ob dies unter Einhaltung der Volldeckung in der Libra-Reserve erfolgt oder ein eigener Geldschöpfungsprozess entsteht.

Würde die Libra Association mit Hilfe der Reserve oder einer der Wallet-Anbieter in das Kreditgeschäft einsteigen, würde damit Bankgeschäft im Sinne des KWG vorliegen. Spätestens damit wäre die entsprechende Einheit ein reguliertes KWG-Kreditinstitut. Würde man auch das Einlagengeschäft bejahen, wäre die Einheit als CRR-Kreditinstitut einzustufen. In diesem Fall wären die gleichen Regeln einzuhalten wie von einer Bank mit Vollbanklizenz.

Sollte auf Grund der Konstruktion des Geschäftsmodells kein Einlagengeschäft vorliegen, sollte überprüft werden, ob die reduzierten Anforderungen an KWG-Kreditinstitute für Libra verschärft werden müssten. Darüber hinaus müsste geprüft werden, ob insbesondere in anderen Mitgliedstaaten Regelungslücken entstehen, wenn deren nationale Gesetzgebung keine Erlaubnispflicht für Unternehmen vorsieht, die Kreditgeschäft betreiben.

## **13. Welche neuen Chancen ergeben sich aus Libra für die Geschäftsbanken?**

### Banken als Anbieter:

Banken könnten ihren Kunden beispielsweise bankeigene Wallet-Lösungen für die sichere Verwahrung, aber auch für den Erwerb von Libra (und ggf. weiterem digitalen Geld auf

Kryptobasis) gegen Euro anbieten. Sollte Libra über Smart Contracts für DLT-basierte Zahlung in B2B-Geschäftsprozesse eingebunden werden, könnte eine Integration von Libra z. B. im Bereich der Cash-Management-Solutions von Banken denkbar sein.

Auch ist vorstellbar, dass Banken – wie in Teilen zu beobachten – sich als Technologiedienstleister positionieren. In dieser Funktion könnten sie die Einbindung von Smart Contracts sowie damit verbundenen Zahlungsverkehrslösungen in Geschäftsprozesse der Kunden begleiten. Ggf. ergeben sich weitere Opportunitäten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Libra Association. Banken könnten sich auch als Teilnehmer der Libra Association einbringen und so direkt Einfluss auf die Steuerung des Netzwerks und die Verwaltung der Libra-Reserve nehmen.

#### Banken als Nutzer:

Auch Banken könnten Libra im Rahmen ihrer eigenen Geschäftsprozesse als Zahlungsmittel nutzen (z. B. Zahlung von Lieferanten und für Dienstleistungen).

#### **14. Welche Vorteile hat klassisches Zentralbankgeld gegenüber Libra außer der Möglichkeit, damit seine Steuern zu bezahlen? Ist es langfristig denkbar, auch die Steuerzahlung in Libra zu akzeptieren? Welche steuerlichen Besonderheiten sind bei Stable-Coins wie zum Beispiel Libra zu beachten? Welche steuerlichen Konsequenzen gehen mit dem Einsatz sog. Currency-Token/Payment-Token oder alternativer Zahlungsmittel wie Libra für den Verbraucher einher? Welche ungeklärten Sachverhalte in Bezug auf die Besteuerung Blockchain-basierter Vermögenswerte erscheinen derzeit am dringendsten und wo muss der Gesetzgeber aktiv werden?**

Zentralbankgeld, auf das der Bürger heute einen Zugriff hat, sind alleine von den Zentralbanken herausgegebene Banknoten und Münzgeld. Sie alleine sind gesetzliches Zahlungsmittel und nur für sie besteht im Geschäftskreislauf ein Annahmewang und eine unmittelbare Erfüllungswirkung bei der Begleichung von Geldforderungen. Banknoten und Münzgeld haben den Vorteil, dass beim Zahlvorgang die Anonymität des Verwenders vollständig gewahrt werden kann. Diese Eigenschaft wird zwar auch bestimmten Formen von digitalem Geld auf Kryptobasis zugeschrieben, für Libra kann hierzu mangels Informationen derzeit keine Aussage getroffen werden.

Nach deutschem Steuerrecht (§ 224 AO) ist die Begleichung der Steuerschuld nur mit einem (gesetzlichen) „Zahlungsmittel“, d. h. Euro, möglich. Daher müsste Libra nach bisherigem Recht als ein gesetzliches Zahlungsmittel klassifiziert werden, um damit Steuern zu bezahlen. Es hängt daher davon ab, inwiefern Staaten bereit sind, Risiken aus der Volatilität von Libra zu übernehmen bzw. solche Risiken minimiert werden können. Hierbei wird insbesondere von Bedeutung

sein, ob ein jederzeitiger Umtausch von Libra in das jeweilige gesetzliche Zahlungsmittel möglich ist.

Die Besteuerung könnte sich an der bisher bekannten Besteuerung von digitalem Geld auf Kryptobasis wie Bitcoin orientieren. Diese werden als „Wirtschaftsgut“ eingestuft. Die Einkommensbesteuerung richtet sich im Grundsatz nach § 23 EStG. Etwaige Gewinne sind als private Veräußerungsgeschäfte steuerpflichtig, wenn der Betrag von 600 € im Kalenderjahr erreicht wird und Erwerb sowie Veräußerung innerhalb der einjährigen Spekulationsfrist stattfinden (§ 23 Abs. 1 Nr. 2 EStG). Die Gewinne müssen vom Steuerpflichtigen in der Einkommensteuererklärung erklärt werden. Sieht die Finanzverwaltung Stable Coins ebenfalls als Wirtschaftsgüter an, wofür einiges spricht, richtet sich die Einkommensbesteuerung von Stable Coins nach der vorgenannten steuerlichen Behandlung der anderen digitalen Gelder auf Kryptobasis wie Bitcoin.

Nach Ansicht der Finanzverwaltung unterliegen sowohl der Umtausch von konventionellen Währungen in Bitcoin und die Verwendung von Bitcoin als Zahlungsmittel nicht der Umsatzsteuer. Diese Aussage gilt laut Finanzverwaltung auch für andere digitale Gelder auf Kryptobasis, aber nur, soweit diese keinem anderen Zweck als der Verwendung als Zahlungsmittel dienen. Es wird von der Finanzverwaltung maßgeblich darauf abgestellt, ob das digitale Geld auf Kryptobasis von den an der Transaktion Beteiligten als alternatives vertragliches und unmittelbares Zahlungsmittel akzeptiert worden ist. Nur dann unterliegt die Verwendung von Bitcoin als Zahlungsmittel – wie auch bei gesetzlichen Zahlungsmitteln – nicht der Umsatzsteuer. Daher hängt es von der konkreten Ausgestaltung von Libra (Einsatz als Zahlungsmittel) ab, wie die umsatzsteuerliche Einordnung erfolgt.

Es ist zudem zu beachten, dass der Umtausch von Libra in andere Zahlungsmittel als Euro bei Gewinnen grundsätzlich einkommensteuerpflichtig ist.

Es muss geklärt werden, ob Libra Währung oder sonstiges Wirtschaftsgut ist. Die Sicherung des Steuervollzugs insbesondere bei Führung der Wallets in Drittstaaten muss gewährleistet sein. Das Bundesverfassungsgericht fordert gleichheitsgerechte Durchsetzung des staatlichen Steueranspruchs.

- 15. Welche Chancen und ggf. welche Risiken bieten Libra oder andere virtuelle Währungen für Menschen ohne Bankkonto, etwa in Entwicklungsländern, z.B. durch möglicherweise geringe Transaktionsgebühren?**
- 16. Werden durch Libra nationale Währungen, gerade in Schwellenländern, geschwächt und ist eine Abwertung dieser Währungen zu befürchten? Oder gehen Sie davon aus, dass die Etablierung von privaten Kryptowährungen zu einer höheren Geldwertstabilität bei nationalen Währungen führen wird?**

Die Fragen 15 und 16 werden gemeinsam beantwortet.

Diese Fragen sind nicht eindeutig zu beantworten. Der Effekt auf die Währungen der Schwellenländer wird sehr stark von deren Stabilität abhängen. Ist diese schwach, wie derzeit in Argentinien, wäre vorstellbar, dass die Bürger Libra als Ausweichwährung benutzen. Diese Funktion wird bislang überwiegend durch den US-Dollar ausgefüllt. Die Folge einer solchen Kapitalflucht wäre eine weitere Abwertung der Landeswährung. Dies kann unter Umständen auch das Entstehen von neuen Krisenherden oder die Verschärfung bestehender Krisenherde bedeuten.

Die Vorstellung, dass Libra zu einer höheren Geldwertstabilität in Schwellenländern führt, beinhaltet die Annahme, dass das Erscheinen von Libra zu einem Wandel in der nationalen Wirtschaftspolitik, insbesondere der Geldpolitik, hin zu einer stärkeren Stabilitätsorientierung führen würde. Einen solchen Effekt halten wir für höchst unwahrscheinlich.

- 17. Welche Chancen bietet ggf. Libra als Plattform – für verschiedenste Anbieter? Wie kann eine anbieterunabhängige Nutzung, z. B. durch Interoperabilität, sichergestellt werden?**

Wir verstehen Libra nicht als eigenständige Plattform, sondern als universelles Zahlungsmittel, das dann auch von Plattformen jeglicher Gestalt genutzt werden könnte. Diese Nutzung entspricht der heutigen Rolle von Währungen, die als Tauschmittel dienen, und durch Libra ergänzt oder ersetzt werden können. Besondere Anforderungen an die Interoperabilität bestehen daher nicht.

Sollten jedoch mehrere Zahlungsmittel ähnlich Libra parallel eingeführt werden, stellt sich die Frage der Interoperabilität, die in mehreren Bereichen sichergestellt werden müsste: rechtlich (beispielsweise gleicher Rechtsrahmen), technisch (dazu gehören Schnittstellen), prozessual (darunter Rollenmodell von Anbietern und Teilnehmern) und geschäftlich (zum Beispiel hinsichtlich möglicher Ertragsströme).

**18. Welche Gefahren entstehen durch Libra im Hinblick auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung? Könnte man die Libra Association hier – vergleichbar mit den heutigen Vorgaben bei Banken - verpflichten? Wäre es mit dem aktuellen Konzept für Libra überhaupt möglich das Geldwäschegesetz einzuhalten, das unter anderem eine Identifizierung der Kund\*innen erfordert? Würde Libra Steuerhinterziehung vereinfachen? Welche Vorkehrungen müsste es geben, damit Libra nicht dafür genutzt werden kann?**

Es besteht das Risiko des Missbrauches der Zahlungsverkehrsabwicklung über Libra zur Geldwäsche- und zur Terrorismusfinanzierung. Aufgrund der schnellen digitalen und weltweiten Transfermöglichkeit dürften sich praktisch erhebliche Herausforderungen an ein effektives Transaktionsmonitoring durch die Wallets stellen.

Rechtlich werden – jedenfalls in der EU – Walletprovider wie auch Banken zur Prävention der Geldwäsche- und der Terrorismusfinanzierung verpflichtet. Walletprovider könnten jedoch für nationale Aufsichtsbehörden weniger „greifbar“ sein, was die Durchsetzung des Rechts vor faktische Herausforderungen stellen könnte (s. a. Antwort zu Frage 3).

Wenn die Wallets nur dann Kryptowerte (etwa Libra) ausgeben und wechseln, wenn die Personen, deren Werte gewechselt werden, nach den Voraussetzungen des Geldwäschegesetzes identifiziert wurden und ferner ein effektives Transaktionsmonitoring durch die Wallets durchgeführt wird und Verdachtsfälle an die Financial Intelligence Unit gemeldet werden, ist die Erfüllung des deutschen GwG durch Wallets denkbar.

Libra könnte auch Steuerhinterziehung ermöglichen, wenn die Walletbetreiber im In- und Ausland sich zur Meldung von „Einkünften aus Libra“ – Einbeziehung von Wallets in das Kontenabrufverfahren nach § 24c KWG, § 93, 93b AO und ggf. Kapitalertragsteuerabzug durch Walletbetreiber – nicht verpflichten.

**19. Wie kann der Datenschutz bei Libra und anderen Kryptowährungen gewährleistet werden? Wie ist dies in Bezug auf die DSGVO zu bewerten?**

Das Datenschutzrecht ist immer dann relevant, wenn personenbezogene Daten betroffen sind. Noch nicht hinreichend deutlich ist, ob im Libra-System tatsächlich Daten natürlicher Personen verarbeitet werden sollen. Bei digitalem Geld auf Kryptobasis ist dies nicht immanent, es könnte auch ein Verfahren sein, das gänzlich ohne personenbezogene Daten auskommt. Sollten personenbezogene Daten verarbeitet werden, dann ist in der EU die DSGVO zu beachten. Dies gilt auch dann, wenn diese Daten pseudonymisiert sein sollten. Selbst wenn der Sitz des Betreibers außerhalb der EU sein sollte, ist die DSGVO relevant, wenn Daten von Bürgern in der EU

verarbeitet werden; allerdings ist fraglich, wie sich das Datenschutzrecht dann effektiv durchsetzen lässt. Wegen der besonderen Struktur von Libra stellen sich einige grundsätzliche datenschutzrechtliche Fragen: Wer ist die für die Datenverarbeitung verantwortliche Stelle? Wie werden die Datenschutzrechte der Betroffenen (u. a. Transparenz, Lösungsanspruch) gewahrt? Welche Datenschutzbehörde ist zuständig?

Sollten sich diese Fragen nicht mit der DSGVO zufriedenstellend lösen lassen, wäre zu überlegen, die Datenschutzfragen bei digitalem Geld auf Kryptobasis mit einem spezifischen EU-Rechtsakt zu regeln.

## **20. Wie sollte eine Regulierung aussehen, die verhindert, dass Facebook die Daten der Libra Association missbräuchlich nutzen kann?**

Wir interpretieren die Frage dahingehend, dass Libra personenbezogene Daten außerhalb des eigentlichen Zwecks der Geldfunktion für andere Zwecke nutzt. Die DSGVO enthält klare Grenzen für eine Änderung des eigentlichen Vereinbarungszwecks. So kann eine Zweckänderung legitim sein, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Gleichwohl kann es sich anbieten, in einem EU-Rechtsakt zum Datenschutz bei digitalem Geld auf Kryptobasis spezifische Grenzen für die Nutzung von personenbezogenen Daten zu anderen Zwecken als der Geldfunktion zu definieren. Alternativ könnte auch zu überlegen sein, die personenbezogenen Daten verfahrenstechnisch vor einer Zweckentfremdung zu schützen. Dies könnte durch einen technischen Zugriffsschutz gegenüber der Libra Association und/oder dem jeweiligen Walletprovider oder durch den Einsatz des Instruments der Pseudonymisierung geschehen. Sollten aus Gründen der Geldwäsche- und Steuerbetrugsbekämpfung im Libra-System personenbezogene Daten der Nutzer verarbeitet werden, könnte der personenbezogene Zugriff auf solche Daten auf einen bestimmten qualifizierten Kreis bei der Libra Association beschränkt werden und ansonsten den staatlichen Einrichtungen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung vorbehalten sein.

## **21. Selbst wenn Facebook nicht Zugriff auf die Daten der Libra Association hätte, könnte es möglicherweise über die genutzten Zahlungsapps (WhatsApp, Facebook Messenger etc.) Transaktionsdaten nachvollziehen. Welche Implikationen und Gefahren ergeben sich daraus? Wie wirkt sich dies auf personalisierte Werbung aus? Ist dies mit der DSGVO vereinbar? Wie könnte der Datenzugriff verhindert werden? Könnte dies zu diskriminierenden Algorithmen beitragen z.B. durch Diskriminierung von Verbraucher\*innen?**

Aufgrund der Verwandtschaft von Facebook und der Libra Association sowie der bisherigen Datenpolitik von Facebook liegt die Befürchtung nicht fern, dass personenbezogene Daten im

Libra-System für Zwecke außerhalb der Geld- bzw. Zahlungsfunktion genutzt werden könnten. Zwar sieht die DSGVO dafür Grenzen vor (s. o.), doch sind erforderlichenfalls spezifische Datenschutzregelungen für digitales Geld auf Kryptobasis zu schaffen.

**22. Libra soll auf öffentlichen Blockchainverfahren aufbauen, die Transaktionen in pseudonymisierter – nicht anonymisierter Form – protokollieren. Wie kann bei digitalen Währungen, insbesondere bei der Kombination von Blockchainverfahren und Social-Media- Plattformen hoher Datenschutz sichergestellt werden?**

Für digitales Geld auf Kryptobasis ist es nicht zwingend, dass eine Koppelung mit Social-Media-Plattformen erfolgt. Es könnte auch ein in sich geschlossenes System geschaffen werden. Sollte gleichwohl eine Koppelung mit Social-Media-Plattformen erfolgen, gilt zunächst der Zweckbindungssatz der DSGVO, wonach ohne gesonderte Rechtfertigung personenbezogene Daten nicht zu anderen Zwecken als der Zahlungsfunktion genutzt werden dürfen. Zur Herstellung eines „hohen Datenschutzes“ bei digitalem Geld könnte es gleichwohl erforderlich werden, spezifische Rahmenbedingungen aufzustellen (z. B. Grenzen für Verknüpfungen, Gebot der Pseudonymisierung von Daten).

**23. Angesichts der zahlreichen bekanntgewordenen Datenschutzverstöße: Wenn Social-Media- Daten und Finanzdaten in der Hand ein und derselben Firma zentralisiert sind, liegt die Befürchtung nahe, dass früher oder später diese Daten gemeinsam analysiert werden. Auch der Zugriff von Behörden wie bspw. der NSA scheint nicht ausgeschlossen. Dies könnte zu weitreichenden negativen Folgen für Konsument\*innen und zu Einschränkungen der Freiheiten von Bürger\*innen führen. Wie schätzen Sie diese Problematik ein? Was wären die Gefahren, wenn Facebook Zugriff auf die Finanztransaktionsdaten tausender Nutzer\*innen hätte? Wie schätzen Sie wettbewerbsrechtlich die potentielle Verknüpfung unterschiedlicher Daten über unterschiedliche Dienste hinweg ein? Sind die potentielle Größe, Marktmacht, Netzwerkeffekte und die Menge an verarbeiteten Nutzerdaten aus wettbewerbsrechtlicher Sicht kritisch?**

Die in der Frage zum Ausdruck kommenden Befürchtungen sind nicht unbegründet. Deshalb ist, wie oben bereits angemerkt, zu überlegen, spezifische datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen zu definieren, die beispielsweise eine Pseudonymisierung von Daten des digitalen Geldes vorschreiben oder spezifische Grenzen für Verknüpfungen regeln. Es könnte aber auch das Wettbewerbsrecht für eine „gerechte“ Marktordnung genutzt werden. Wie der jüngst veröffentlichte Bericht der Wettbewerbskommission 4.0 zeigt, bietet das Wettbewerbsrecht bereits



Möglichkeiten zur Gestaltung und Einhegung von digitalen Plattformen, was aber noch optimiert werden kann. Das Bundeskartellamt hat in seiner „Facebook“-Entscheidung vom 26. Februar 2019 bereits gezeigt, wie das Wettbewerbsrecht begrenzende Auswirkungen auf die Zulässigkeit der Zusammenführung von Nutzerdaten aus verschiedenen Quellen – auch innerhalb eines Konzerns – haben kann.

#### **24. Drohen Manipulationsgefahren durch „Nudging“, Werbung bzw. Angebote u. Rabatte? Welche Gefahren sehen Sie für Verbraucher\*innen?**

Für Banken ist ein solches Vorgehen analog zu Plattformunternehmen heute nicht üblich. Die Fragestellung kann deshalb von uns nicht beurteilt werden.

#### **25. Welcher Vorgaben bedarf es ggf. zur Prävention von Cyberangriffen?**

Das Blockchain/DLT-Prinzip selbst soll eine nachträgliche Manipulation von Transaktionen verhindern, da die entsprechenden Daten bei einer Vielzahl von Teilnehmern hinterlegt sind. Um auch hier mögliche Systemlücken früh zu erkennen, hat Facebook die Libra-Blockchain als Open-Source-Lösung bereitgestellt und bietet einen Prototyp in einem Pre-Launch-Testnetz an. In Kombination mit einem sogenannten Bug-Bounty-Programm – mit dem Hacker/Experten aufgefordert werden, gegen eine Prämie Lücken/Fehler zu finden – sollen Schwachstellen aufgedeckt werden. Darüber hinaus scheint die Einführung der neuen Programmiersprache MOVE eine neue Qualität an Sicherheit bei der Darstellung von Transaktionen und Smart Contracts zu ermöglichen, die auch bisherige Größen wie Ethereum in den Schatten stellen könnte. Die Meinungen von Experten sind derzeit durchweg positiv und voller Erwartungen.

Unabhängig davon ist die offene Entwicklerplattform zu bewerten, über die jeder Verbraucher, Entwickler oder jedes Unternehmen das Libra-Netzwerk nutzen kann, um Produkte darauf aufzubauen. Hintergrund ist, dass Open Access niedrige Markteintritts- und Innovationsbarrieren gewährleisten und somit einen gesunden Wettbewerb fördern soll. Eine isolierte Aussage zur Cyber-Sicherheit ist hier auf heutigem Wissensstand nicht zu treffen.

Für die Anwendungs-/Kundenseite sollte die Einhaltung von state-of-the-art-Sicherheitsmaßnahmen gefordert werden, wie sie im Sinne der Identifizierung und Authentifizierung (siehe auch PSD2) bereits heute bei allen Anbietern wie PayPal, Apple-Pay und paydirekt die Regel sind.