

Stellungnahme

Bitkom Stellungnahme zum Arbeitsentwurf des Bundesfinanzministeriums für eine Kryptowertetransferverordnung (KryptoTransferV)

14. Juni 2021

Seite 1

1. Einleitung

Die Verordnung hat das Ziel, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei Kryptowerten zu bekämpfen. Dafür werden verstärkte Sorgfaltspflichten eingeführt, welche Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und 2 des Geldwäschegesetzes, die Kryptowerte im Sinne von § 1 Absatz 11 Satz 4 und 5 des Kreditwesengesetzes übertragen, zu erfüllen haben. Dabei geht es insbesondere um die Erhebung, Speicherung und Übermittlung von Informationen über Auftraggeber und Empfänger bei Übertragungen von Kryptowerten – sowohl zwischen zwei Kryptowertedienstleistern, als auch zwischen einem Kryptowertedienstleister und einem Transaktionsbeteiligten ohne Dienstleister („Unhosted Wallet“) - siehe.

Der Bitkom teilt das Ziel des Bundesfinanzministeriums, den Missbrauch von Kryptowerten für kriminelle und terroristische Zwecke noch besser aufdecken zu können. Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Lösungen laufen diesem Ziel jedoch zuwider. Die teilweise unerfüllbaren Verpflichtungen der Verordnung könnten dazu führen, dass deutsche Kryptowertedienstleister zentrale Funktionen ihres Geschäftsmodells – z.B. Übertragungen auf „Unhosted Wallets“ oder „Smart Contracts“ – nicht länger wahrnehmen können. Das würde Kunden verstärkt in den unregulierten Markt sowie zu ausländischen Anbietern drängen, mit potenziell negativen Folgen für das Ziel der Geldwäschebekämpfung und verheerenden Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Dienstleister.

Deutschland hat mit politischen Initiativen wie der [Blockchain Strategie der Bundesregierung](#), dem [elektronischen Wertpapiergesetz](#) und der [Kryptoverwahrregulierung](#) auch international eine Vorreiterrolle im Krypto-Sektor eingenommen. Auch die gute Zusammenarbeit mit der deutschen Aufsichtsbehörde Bafin begrüßen wir ausdrücklich. Der vorliegende Verordnungsentwurf droht diese Standortvorteile und Anstrengungen jedoch zunichte zu machen.

Im Folgenden nehmen wir im Detail Stellung zu den vorgesehenen Verpflichtungen bei Übertragungen von Kryptowerten. Die Pflichten bei Übertragungen zwischen zwei Kryptowertedienstleistern und bei Übertragungen zwischen einem Kryptowertedienstleister und einer „Unhosted Wallet“ werden dabei differenziert betrachtet.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Patrick Hansen
Bereichsleiter Blockchain
T +49 3027576-410
p.hansen@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

Bitkom Stellungnahme zur Kryptowertetransferverordnung

Seite 2|7

2. Übertragungen zwischen Kryptowertedienstleistern

Es fehlt bisher an einem technischen Standard und Kommunikationskanal, über den Kryptowertedienstleister die nötigen personenbezogenen Daten austauschen könnten. Aufgrund der Transparenz und Unveränderbarkeit der Blockchain kommen On-Chain-Kanäle¹ hierfür nicht in Frage. Netzwerke, Standards und Initiativen wie die [OpenVASP](#) in der Schweiz sind im Entstehen, erfordern jedoch Zeit und länderübergreifende Koordination.

Wir möchten die Erarbeitung funktionierender technischer und inhaltlicher Standards für den Datenaustausch fördern und bieten der Aufsichtsbehörde hierfür unsere ausdrückliche Kooperationsbereitschaft und Unterstützung an.

2.1. Europäische Lösung nicht vorwegnehmen: Im Rahmen der EU Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA) wird momentan der Markt für Kryptowerte und Kryptowertedienstleister EU-weit harmonisiert. Zudem steht in Kürze die Überarbeitung der AMLD5 mit neuen Richtlinien für die Bekämpfung von Geldwäsche bei Kryptowerten an. In diesem Kontext ist es aus unserer Perspektive falsch, mit einer nationalen Regelung vorzupreschen.

Eine rein nationale Umsetzung verspricht auch keine effektive Bekämpfung von Geldwäsche. Geldwäschevorgänge (und andere kriminelle Aktivitäten mit Kryptowerten wie z.B. Ransomware-Angriffe) erfolgen meist nicht rein national, sondern über grenzübergreifende Transaktionen. Nur ein breit aufgestelltes Informationssystem mit einer kritischen Anzahl an Beteiligten kann hier den erforderlichen Überblick über potenzielle Geldwäscheaktivitäten schaffen. Ein nationaler Alleingang kann einem solchen umfassenden System eher entgegenstehen, da bestehende nationale Standards mit internationalen Anforderungen nachträglich harmonisiert werden müssten.

Die geplanten Anforderungen sind ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für deutsche Dienstleister und zersplittern den EU-Markt weiter. Den oben genannten – begrüßenswerten – politischen Initiativen in Deutschland im Krypto-Markt würde so die wirtschaftliche Grundlage entzogen und sie faktisch leer laufen lassen. Da im Gesetzesentwurf keine Zahlen oder gar Beweise für ansteigende kriminelle Aktivität mit Kryptowerten in den letzten Monaten und Jahren vorliegen (siehe 4.1.), sollte von einem nationalen Alleingang mit potenziell dramatischen Auswirkungen auf die hiesige Branche abgesehen und eine europäische Lösung angestrebt werden.

¹ Die Hinterlegung der Informationen in der Blockchain-Transaktion.

Stellungnahme

Bitkom Stellungnahme zur Kryptowertetransferverordnung

Seite 3|7

2.2. Pflichten verhältnismäßig ausgestalten: Wir fordern eine am Risiko orientierte und daher verhältnismäßige Anpassung der Anforderungen bzgl. der Erhebung, Speicherung und Übermittlung von Daten bei Übertragungen. Die Regulierung sollte in der Branche gängige Kriterien wie ein AML-Score, die Transaktionshistorie der Kryptowerte oder den mit der Übertragung verbundenen wirtschaftlichen Zweck mit berücksichtigen und die regulatorischen Anforderungen dementsprechend anpassen.

Findet beispielsweise eine Übertragung zwischen zwei deutschen oder europäischen Kryptowertedienstleistern statt, bei der der Risikograd als gering eingestuft wird, genügt die Übermittlung einer Transaktions-ID und von einer Übermittlung zahlreicher personenbezogener Daten sollte abgesehen werden. So würde auch dem Prinzip der Datensparsamkeit entsprochen. Auf der anderen Seite sollten bei Übertragungen, die einen höheren AML-Score aufweisen oder z.B. mit in der EU unregulierten Kryptowertedienstleistern stattfinden, automatisch höhere Sorgfalts- und Datenübermittlungspflichten gelten.

Ein solcher prinzipienbasierter Ansatz, der sich die Eigenschaften der Blockchain und fortgeschrittene Blockchain-Analytics-Tools zur Nachverfolgung und Überwachung von Transaktionen zu Nutze macht, wird auch heute schon seitens der regulierten Kryptowertedienstleister zur Umsetzung von Geldwäscherichtlinien nach dem GWG eingesetzt.

2.3. Übergangsbestimmungen entfristen: Wir begrüßen es, dass der Gesetzgeber das Fehlen dieser Standards erkennt und Übergangsbestimmungen bzw. eine Aussetzung der Verpflichtungen vorsieht. Die Begrenzung der Aussetzung auf ein Jahr sowie die unsichere Zulassung der Aufsichtsbehörde stellen jedoch ein erhebliches geschäftliches Risiko für deutsche Kryptowertedienstleister dar, die mit global operierenden, zum Teil unregulierten Unternehmen konkurrieren.

Eine Nicht-Zulassung der Aussetzung seitens der Aufsichtsbehörde würde zu jetzigem Zeitpunkt das praktische Aus für zahlreiche deutsche Dienstleister bedeuten. Durch diese Unsicherheit werden Investoren und Kooperationspartner abgeschreckt und das Wachstum der deutschen Krypto-Branche gehemmt. Um dem vorzubeugen, sollten die Übergangsbestimmungen auf unbestimmte Zeit entfristet oder zumindest massiv verlängert werden.

Die GTVO (auf die im Verordnungsentwurf verwiesen wird) wurde damals mit 24 Monaten Umsetzungsfrist eingeführt und trat im Juni 2017 in Kraft. Dabei existierten schon internationale Nachrichtenstandards, die weitgehend auf dem SWIFT-Standard basieren. Dennoch dauerte die Umsetzung der GTVO insgesamt

Stellungnahme

Bitkom Stellungnahme zur Kryptowertetransferverordnung

Seite 4|7

über 30 Monate. Im Bereich der Kryptowerte existieren noch nicht einmal technischen Nachrichten- oder Datentransferstandards. Die auf maximal ein Jahr angesetzten Übergangsbestimmungen tragen diesem Umstand nicht ausreichend Rechnung.

2.4. Datenschutzrisiko verringern: Ein risikoadäquater Ansatz ist in unseren Augen nicht nur geldwäscherechtlich effizienter, sondern auch aus Datenschutzgründen vorzuziehen. Das verpflichtende Erheben, Speichern und Übermitteln von personenbezogenen Daten zum Auftraggeber sowie dem Begünstigten einer Übertragung – also auch von Personen, die keine direkten Kunden des Kryptowertedienstleisters sind – birgt hohe datenschutzrechtliche Risiken. Das massenweise Anhäufen von personenbezogenen, sensiblen Finanztransaktionsdaten macht Kryptowertedienstleister dadurch zur Zielscheibe für Hacker und Kriminelle. Mit dem oben vorgeschlagenen Weg der Übermittlung von anonymisierten Transaktions-IDs könnte in erforderlichen Fällen unproblematisch auf die personenbezogenen Daten zugegriffen werden.

3. Übertragungen zwischen Kryptowertedienstleistern (von/zu) und Geldbörsen ohne Kryptowertedienstleister („Unhosted Wallets“)

Kryptowertedienstleister sollen künftig auch Name und Anschrift von Begünstigten oder Auftraggebern einer Übertragung von/zu einer sogenannten „Unhosted Wallet“ ermitteln und speichern. Dabei müssen sie durch „risikoangemessene Maßnahmen“ sicherstellen, dass der ermittelte Name und die Anschrift jeweils zutreffend sind.

3.1. Regelung verhindert Geldwäschebekämpfung: Anders als in der traditionellen Finanzwelt, in der man zur Erstellung einer IBAN ein Bankkonto benötigt, kann man sich in der Blockchain-Welt problemlos mehrfache Wallet-Adressen ohne die Hilfe von Dritten erstellen. Die Ermittlung und Identifizierung des Besitzers von diesen „Unhosted Wallets“ ist dabei praktisch nicht leistbar. Was der Verordnungsgeber hier genau mit „risikoangemessenen Maßnahmen“ zur Sicherstellung der Korrektheit der Daten meint, bleibt unklar und bedarf dringend einer Klarstellung.

Die fehlende Möglichkeit, jegliche Besitzer von „Unhosted Wallets“ zu identifizieren wird praktisch dazu führen, dass deutsche Kryptowertedienstleister entweder ganz von diesen Übertragungen absehen müssen oder unverhältnismäßig hohe und kostspielige, aber trotzdem unsichere Prüfungen durchführen müssten.

Stellungnahme

Bitkom Stellungnahme zur Kryptowertetransferverordnung

Seite 5|7

Das wird Marktteilnehmer dazu drängen, statt mit regulierten deutschen Kryptowertedienstleistern mit „Unhosted Wallets“ oder mit ausländischen (unregulierten) Kryptowertedienstleistern zu agieren. Das würde das Ziel der Geldwäschebekämpfung maßgeblich konterkarieren, da man aus deutscher Sicht jegliche Einblicke in diese Übertragungen – z.B. durch heute anfallende Verdachtsmeldungen und AML-Scores – verlieren würde.

3.2. Regelung schwächt deutsche Dienstleister und schneidet deutsche Kunden von Innovationen ab: Die oben beschriebene Problematik stellt sich auch bei Übertragungen von Kryptowertedienstleistern zu (oder von) „Smart Contracts“, von denen keine Daten zu Name und Anschrift erhoben werden können, da niemand im Besitz dieser „Smart Contracts“ ist. Dies würde deutsche Dienstleister vom gesamten sogenannten „DeFi“ oder „Decentralized Finance“-Markt ausschließen, in dem mittels „Smart Contracts“ finanzdienstleistungsähnliche Funktionen automatisiert werden.

Sollten deutsche Dienstleister keine Übertragungen auf „Unhosted Wallets“ oder „Smart Contracts“ mehr durchführen können, wären sie international de facto nicht mehr wettbewerbsfähig. Kunden in Deutschland werden sich entweder ausländischen Dienstleistern zuwenden oder gänzlich aus Blockchain-basierten Innovationsprojekten zurückziehen.

3.3. Neue Regulierungswege gehen: Während die angedachte Regulierung für Übertragungen zwischen zwei Kryptowertedienstleistern zwar aktuell noch nicht möglich, aber zukünftig zumindest denkbar ist, sind die Anforderungen für Übertragungen zwischen einem Kryptowertedienstleister und „Unhosted Wallets“ nicht zielführend. Die Identität von „Unhosted Wallets“ und „Smart Contracts“ lässt sich de facto nicht risikoangemessen sicherstellen. Die Anordnung der entsprechenden Anwendung eines Regulierungskonzepts aus der traditionellen Welt auf eine neue Technologie ist hierfür schlichtweg nicht geeignet – mit den in den Punkten 3.1. und 3.2. beschriebenen negativen Konsequenzen für das Ziel der Geldwäsche und die Wettbewerbsfähigkeit innovativer deutscher Unternehmen.

Stattdessen sollten auch für die Geldwäschebekämpfung innerhalb dieser Übertragungen von Kryptowertedienstleistern zu „Unhosted Wallets“ oder „Smart Contracts“ (und umgekehrt) die technologischen Möglichkeiten durch Blockchain-Analytics im Vordergrund stehen. So ist etwa eine lückenlose Nachverfolgung von Transaktionsketten möglich und wird bereits für Geldwäschepräventionszwecke genutzt. Bei Anzeichen und Verdacht auf kriminelle Handlungen durch automatisierte AML-Scores können diese Übertragungen blockiert und

Stellungnahme

Bitkom Stellungnahme zur Kryptowertetransferverordnung

Seite 6|7

ausführlich – mithilfe des Kunden – überprüft werden. Andernfalls sollte ein Hinweis zum Inhaber der „Unhosted Wallet“ und ggf. zum Zweck der Übertragung ausreichen. Diese Blockchain-Analytics-Maßnahmen existieren bereits und sind bei Kryptoverwahrern gängige Praxis.

Die Etablierung neuer Regulierungsstandards in dieser komplexen Welt ist alles andere als ein einfaches Unterfangen und benötigt Zeit, interdisziplinäre Expertise und eine enge Zusammenarbeit zwischen der Politik, der Aufsichtsbehörde und den handelnden Akteuren. Wir möchten dabei tatkräftig unterstützen und bieten als Verband an, entsprechende lösungsorientierte Austausch- und Arbeitsgruppen einzurichten. Neue Technologien erfordern neue Konzepte zur Sicherstellung der Integrität und des Vertrauens in die noch junge Industrie. Dieser Weg erscheint uns erfolgsversprechender mit Blick auf das Ziel, Geldwäsche effektiv zu bekämpfen.

4. Sonstiges

4.1. Verordnungsbegründung (Geldwäscherisiko von Kryptowerten) nicht hinreichend belegt: In der Verordnungsbegründung wird auf die Nationale Risikoanalyse 2018/2019 des Bundesfinanzministeriums und Risiken im Kontext von Online-Betrugsdaten und dem Darknet verwiesen. Allerdings bleibt das Bundesfinanzministerium jegliche quantitativen Statistiken oder Belege von kriminellen Aktivitäten im Zusammenhang mit Kryptowerten schuldig.

Die nationale Risikoanalyse stellt sogar abschließend fest, dass derzeit noch keine Geldwäscheaktivitäten von erheblichem Umfang erkennbar sind: „Die Geldwäschebedrohung für Deutschland wird vor diesem Hintergrund mit mittel-niedrig bewertet. [...] Das Risiko der Nutzung von Kryptowerten für die Terrorismusfinanzierung wird derzeit als niedrig eingestuft.“²

Es wird die vierstellige Zahl der FIU Verdachtsmeldungen für die Gruppe von Unternehmen, die Zugang zu Kryptowerten und deren Handel anbieten, genannt. In wie vielen Fällen diese Verdachtsfälle bestätigt werden konnten oder kriminelle Aktivitäten im Zusammenhang mit Kryptowerten gerichtlich festgestellt wurden, wird nicht ersichtlich.

Die unbelegte (bzw. als gering bewertete) Risikoeinschätzung steht in keinem Verhältnis zu den erheblichen Konsequenzen der geplanten Pflichten für deut-

² Vgl. BMF Nationale Risikoanalyse Kapitel 6: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-10-19-erste-nationale-risikoanalyse_2018-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=15.

Stellungnahme

Bitkom Stellungnahme zur Kryptowertetransferverordnung

Seite 7|7

sche Kryptowertedienstleister sowie dem massenweisen Ansammeln und Übermitteln von personenbezogenen Daten. Der Ordnungsgeber sollte derartig starke Eingriffe in den Datenschutz und die Geschäftstätigkeit von Finanzdienstleistern hinreichend quantitativ und qualitativ begründen, bevor im Rahmen eines nationalen Schnellschusses der noch jungen Industrie kaum erfüllbare Pflichten auferlegt werden.

— Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass aktuellere Analysen von sinkender Kriminalität im Zusammenhang mit Kryptowerten berichten. Laut dem Analyse- und Forensikunternehmen Chainalysis betrug der Anteil krimineller Aktivität aller Krypto-Transaktionen im Jahr 2020 lediglich 0,34% (2,1% im Jahr 2019).³

— **4.2. Gesetzgebung muss ausreichend Raum für Dialog und Input bieten:** Aufgrund der beschriebenen Bedenken und potenziell immensen Auswirkungen auf die Branche sollte dem Dialog und der Beteiligung der betroffenen Industrie unbedingt ausreichend Zeit eingeräumt werden. Der gemeinsame Austausch zwischen Ordnungsgeber, Aufsichtsbehörde und Kryptowertedienstleistern ist entscheidend, um praktikable und effiziente Lösungen zu finden.

Die zweieinhalb Wochen Konsultationsfrist genügen nicht, um in der Industrie Aufmerksamkeit für das Thema zu schaffen und über Unternehmen und Verbände ein detailliertes und konsolidiertes Feedback inkl. Lösungsvorschlägen einzureichen. In diesem Sinne fordern wir die Bundesregierung auf, für das anstehende Verfahren ausreichend Zeit für eine öffentliche Anhörung, weitere Konsultationsmöglichkeiten und einen vertieften Dialog mit der Branche einzuplanen. Als Deutschlands Digitalverband mit einem breiten Mitgliedernetzwerk im Bereich Kryptowerte stehen wir jederzeit als Austauschpartner zur Verfügung und blicken hoffnungsvoll auf die gemeinsame Zusammenarbeit.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

³ Vgl. <https://go.chainalysis.com/2021-Crypto-Crime-Report.html>.