

# Stellungnahme

## Digitalwährungen

Kontakt:

Dr. Andreas Bley

Telefon: +49 30 2021-1500

Telefax: +49 30 2021-1904

E-Mail: [a.bley@bvr.de](mailto:a.bley@bvr.de)

Berlin, 15.04.2020

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

[www.die-dk.de](http://www.die-dk.de)

Das Thema der Digitalwährungen ist für die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) aus mehreren Gründen von großer Bedeutung. Einerseits befasst sich eine rasch wachsende Zahl an Unternehmen mit der Einbindung der Distributed Ledger Technologie (DLT) in ihre Produktions- und Geschäftsprozesse. Damit einher wird ein wachsender Bedarf an Zahlungsverkehrslösungen auf Basis von Smart Contracts gehen, den die Kreditinstitute im Sinne ihrer Kunden aufgreifen sollten. Darüber hinaus gibt es private Initiativen, wie beispielsweise im Bereich der Stablecoins das Libra-Projekt, bei denen die DK ein regulatorisches Level Playing Field gewahrt sehen will. Und schließlich gibt es Überlegungen der Politik und des Eurosystems zur Evaluierung und möglichen Einführung von digitalem Zentralbankgeld. Diese Initiativen und Überlegungen sollten nur weiterverfolgt werden, wenn deutliche Mehrwerte für die Bürger damit verbunden sind und die Stabilität des Finanzsystems sowie seine Leistungsfähigkeit bei der Finanzierung gewährleistet bleiben.

### **1. Zahlungsverkehr in Deutschland und Europa**

Die Zahlungsverkehrsabwicklung ist auf der Grundlage von Zahlungsverkehrsabkommen in Deutschland und auf europäischer Ebene detailliert und explizit geregelt und funktioniert grundsätzlich ohne Einschränkungen. Die Deutsche Kreditwirtschaft hat beständige und verlässliche Rahmenbedingungen geschaffen und evaluiert diese im Interesse aller Marktteilnehmer – im nationalen und europäischen Kontext – kontinuierlich. Die bestehende Infrastruktur im Zahlungsverkehr ist weit ausgebaut und robust.

In einer zunehmend digitalisierten und globalisierten Welt werden sich allerdings die Anforderungen an die Zahlungsverkehrsabwicklung der Banken und Sparkassen stark verändern. Im Mittelpunkt steht deshalb die Frage, in welcher Form und zu welchem Zweck zukünftig neue Formen digitalen Geldes erforderlich sind, wie etwa in Form von Krypto-Geld. Eine Klärung ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass es bereits aktuell eine Vielzahl effizienter (privater und gesetzlicher) Zahlungsmittel und -methoden gibt.

Der Echtzeit-Zahlungsverkehr wird den Anforderungen an real-time Verfügbarkeit bereits heute gerecht. Im Rahmen des gesamteuropäischen Zahlungsverkehrs zielen die Finanzinstitute darauf ab, Instant Payments als neuen Standard zu etablieren. Für die Gewährleistung der Zahlungsverkehrsabwicklung im globalen Kontext sind einheitliche und konsistente Standards der Notenbanken Grundvoraussetzung.

Ferner ermöglichen Banken und Sparkassen ihren Kunden eine bequeme und einfache Übermittlung ihrer persönlichen Identitätsdaten (Central Authentication Services, abgekürzt CAS). Damit besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass Kunden ihre persönlichen Identitätsdaten an andere Dienstleister (z. B. einem Mobilfunkanbieter als Grundlage für einen Vertragsabschluss) komfortabel und sicher übertragen können. Die Banken und Sparkassen bieten also schon heute zusätzliche Mehrwerte am Konto für die Kunden an.

In Folge neuer digitaler Zahlungsdienstleistungen sind jedoch automatisierte Zahlungsvorgänge zu erwarten, die mit den bestehenden Zahlungsverkehrsformaten nur unzureichend durchgeführt werden können. Technologische Grundlage für Weiterentwicklungen kann die Distributed Ledger Technologie (DLT) mit Nutzung sogenannter Smart Contracts sein. Mit diesen ist es möglich, Verträge abzubilden, zu überprüfen und bedingungsabhängige Zahlungen automatisiert auszuführen. Im Internet der Dinge (Internet of Things, abgekürzt IoT) sind z. B. auch zunehmend automatisierte Bezahlvorgänge (Machine-to-Machine-Payments) integraler Bestandteil. Diese Prozesse und Vorgänge erfordern nicht zuletzt aus Gründen der System- und Anwendungsstabilität ein

technologisch ausreichend gut integrierbares Zahlungsmittel. Dies ist auch eine wichtige Voraussetzung zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Europa.

Banken und Sparkassen wollen auch zukünftig sichere und den Kundenwünschen bestmöglich entsprechende Zahlungsverkehrsdienstleistungen anbieten. Gerade die Diskussion um Libra, vor allem aber die entstehenden Anwendungsfälle im Zuge der digitalen Transformation, machen es notwendig, dass sich die Banken und Sparkassen der Entwicklung eines smart-contract-fähigen „eEURO“ zuwenden. Banken und Sparkassen stellen sich diesen Herausforderungen, indem sie die Leistungsfähigkeit der Zahlungsverkehrssysteme für Bürger und Unternehmen als Teil des europäischen Zahlungsverkehrsraumes stetig verbessern. Auch weiterhin sollte die Innovationskraft des privatwirtschaftlichen unternehmerischen Handelns der Kreditinstitute der zentrale Treiber für die Weiterentwicklung des Zahlungsverkehrs bleiben. Der Staat sollte nur unterstützend tätig werden.

## **2. Regulierung von Stablecoins**

Die Ankündigung von Facebook mit Libra eine globale verwendbare Stablecoin in Umlauf zu bringen, hat im Sommer letzten Jahres die Diskussion um neue digitale Geldformen befeuert. Libra könnte bei einer großen Akzeptanz und Verbreitung erhebliche Auswirkungen auf den Zahlungsverkehr, das Finanzsystem insgesamt und damit auch auf die Gesellschaft haben. Insbesondere sind die Auswirkungen einer wachsenden Abhängigkeit zu US-amerikanischen Anbietern digitalen Geldes und digitaler Dienste derzeit nur schwer zu bemessen.

Für die DK ist es unstrittig, dass die Verantwortung für die Währungsordnung auch zukünftig bei den souveränen Staaten bzw. der EU als Staatenverbund liegen muss. Jedes Geldangebot, sei es von Banken oder anderen privaten Unternehmen, muss daher in die staatlich vorgegebene Ordnung passen. Alles andere würde zu Instabilität führen.

Die Regulierung von Stablecoins erfordert eigene, neue Regulierungsansätze. Mit der bisherigen Regulierung sind Projekte wie Libra mit globaler Tragweite nicht zu fassen. Dementsprechend bedarf es einer international harmonisierten Regelung, da anderenfalls die Gefahr besteht, dass jede Jurisdiktion eine eigenständige Regulierung erlässt. Hier bedarf es einer Abstimmung und Koordination der verschiedenen nationalen Regulierungsansätze.

Eine Einführung von Stablecoins sollte nur erfolgen dürfen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- Die Anbieter von Stablecoins müssen nach dem Prinzip „same business, same risk, same rules“ der gleichen Beaufsichtigung unterliegen wie andere Marktteilnehmer.
- Die staatliche Währungssouveränität muss ohne Einschränkungen erhalten bleiben.
- Stablecoins dürfen nicht die Finanz- und Währungsstabilität gefährden.
- Die Wertbeständigkeit und Vertrauenswürdigkeit der Stablecoin muss trotz bestehender Risiken (Kreditrisiken, Marktrisiken, Liquiditätsrisiken, operationelle Risiken) garantiert werden können.
- Es muss ein rechtssicherer Rückzahlungsanspruch für Stablecoin-Guthaben bestehen.

- Die Verwendung von Stablecoins zur Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung muss effektiv unterbunden sein; insoweit bedarf es einer umfassenden Regulierung auf globaler Ebene, die sicherstellt, dass sich alle getätigten Transaktionen den beteiligten Personen zuordnen lassen.

Aus diesen Gründen ist der Beschluss der EU-Finanzminister vom 05.12.2019 zu begrüßen, demzufolge Stablecoins wie der Libra in der EU nicht erlaubt werden sollten, solange die von ihnen ausgehenden Risiken nicht identifiziert und als beherrschbar bewertet worden sind.

### **3. Einführung von digitalem Zentralbankgeld**

Digitales Zentralbankgeld (Central Bank Digital Currency, CBDC) ist Zentralbankgeld (Forderungen gegenüber der Notenbank), das auf elektronischem Weg bereitgestellt wird. Es kann in mehreren Formen angeboten werden. Es kann sich um Einlagenkonten bei der Zentralbank („account based“) oder um Krypto-Tokens („token-based“) handeln. Digitales Zentralbankgeld kann der breiten Öffentlichkeit („general purpose“) zugänglich gemacht werden oder eng definierten Nutzergruppen („wholesale settlements“).

CBDC kann grundsätzlich die Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit des Zahlungsverkehrssystems erhöhen, insbesondere, wenn weniger Bargeld verwendet wird und der private elektronische Zahlungsverkehr nicht effizient und wettbewerbsfähig ist. Darüber hinaus kann CBDC die staatliche Souveränität in einem Umfeld sichern, in dem global agierende privatwirtschaftliche Zahlungsdienstleister zunehmend dominieren.

CBDC kann andererseits aber auch gravierende Auswirkungen auf das Bankensystem haben, beispielsweise kann die Flexibilität der Banken bei der Kreditvergabe im Konjunkturzyklus erheblich eingeschränkt werden, wenn es Guthaben bei den Geschäftsbanken ganz oder teilweise ersetzt. Soll die Stabilität des Finanzsystems durch die Einführung von CBDC nicht gefährdet werden, müssen demzufolge CBDC-Varianten gewählt werden, mit denen solche Auswirkungen vermieden werden können.

CBDC kann es der Geldpolitik zudem ermöglichen, die Leitzinsen noch weiter in den Negativbereich abzusenken, wenn gleichzeitig die Verwendung von Bargeld gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist. Mit der Bereitstellung von zusätzlichem CBDC kann die Notenbank auch auf eine neue Weise geldpolitische Impulse in Form von sogenanntem „Helikoptergeld“ geben.

Der Generaldirektor der EZB für Marktinfrastruktur und Zahlungsverkehr, Ulrich Bindseil, hat in einem Arbeitspapier vom Januar 2020 ein CBDC-Modell mit zweistufigem Zins entworfen. Bindseil geht von der Ausgabe von CBDC an die breite Öffentlichkeit aus. Das Modell sieht eine zweistufige Verzinsung vor, mit der das Halten großer Volumina von CBDC unattraktiv gemacht werden soll. Ein Maximalbetrag, der der Zahlungsfunktionalität des CBDC entspricht, wird höher verzinst als darüberhinausgehende Beträge, die der Wertaufbewahrungsfunktion dienen. Durch geeignete Zinskonditionen kann erreicht werden, dass Mittelverlagerungen von Geschäftsbankengeld in CBDC begrenzt werden und so die Intermediationsfunktion der Kreditinstitute gesichert werden kann. Auch dürfte sich so das Risiko von Bank-Runs in Krisenzeiten (umfangreiche Verlagerung von Kundeneinlagen der Banken und Sparkassen in CBDC in Krisenphasen) eindämmen lassen. Es ist noch zu früh, über die Praktikabilität genau dieses Modells zu entscheiden. Der Ansatz zeigt aber, dass der EZB das Risiko einer vollständigen Konvertibilität von Giralgeld in CBDC für die Stabilität des Finanzsystems bewusst ist.

Gegenwärtig besteht aus Sicht der DK keine Notwendigkeit, die Einführung von CBDC im Euroraum mit Vorrang in Angriff zu nehmen. Weder sind die Gefahren für die Finanzstabilität und mögliche Einschränkungen im Kreditangebot der Banken und Sparkassen ausreichend erforscht, noch besteht aufgrund der noch weiterhin substanziellen Nutzung von Bargeld ein ausreichender Zusatznutzen für die Bürgerinnen und Bürger.

In der Zukunft könnte digitalem Zentralbankgeld in der Geld- und Währungsordnung jedoch eine bedeutsame Rolle zufallen. Die DK begrüßt daher die Anstrengungen von EZB und der G7 Lösungen für die technologischen Herausforderungen zu finden, welche die Stabilität des bestehenden Finanzsystems erhalten. Europa befindet sich in einem internationalen Wettbewerb und kann unter sorgfältiger Abwägung von Vor- und Nachteilen Benchmarks setzen.

Nach Einschätzung der DK ist CBDC zur Stärkung der Leitwährung und insgesamt zur Sicherung sowohl der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Europa als auch für den Erhalt der wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit mittel- und langfristig unerlässlich. Dazu müssen gemeinsam von Politik und Wirtschaft Ziele geschärft und passende Lösungen gefunden werden. Grundlage dafür ist eine sorgsame Bewertung der Vorteile und Risiken von CBDC.

Sollte CBDC perspektivisch eingeführt werden, so sieht die DK seine Aufgabe ausschließlich als Zahlungsmittel. Dieses darf weder so ausgestaltet werden, dass es die Rolle der Kreditwirtschaft als Intermediär in der Volkswirtschaft grundlegend ändert, noch als Vehikel genutzt werden, um den Handlungsrahmen der Geldpolitik entscheidend auszuweiten. Würde die Einführung von CBDC zu weitreichenden Auswirkungen auf die Finanzwirtschaft führen, die im Konflikt zu Grundelementen der sozialen Marktwirtschaft stehen, würde die EZB damit ihr eng abgegrenztes Mandat überschreiten. Dies wäre etwa bei einem Übergang zu einem Geldsystem der Fall, in dem die Geldschöpfung bei Banken und Sparkassen massiv eingeschränkt ist und das Kreditangebot daher nicht mehr ausreichend an die im Konjunkturzyklus schwankende Nachfrage angepasst werden kann. Eigenverantwortliche Kreditinstitute gehören zum Gencode in Europa. Hinzu kommt, dass auch jetzt schon diskutierte geldpolitische Instrumente wie bspw. Helikoptergeld oder auch eine noch extremere Negativzinspolitik, zu hinterfragen sind. In der Summe würde eine Überdehnung des EZB-Mandats das öffentliche Vertrauen in die Notenbanken beschädigen und weitere Verfassungsklagen nach sich ziehen.

Auch darf die Einführung von CBDC nicht die Gefahr von Bank-Runs im Krisenfall erhöhen. Sonst könnte die Einführung zu deutlich höheren Gefahren für die Finanzstabilität führen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Volkswirtschaft insgesamt. Daher muss bei der Ausgestaltung von CBDC ausgeschlossen werden, dass es kurzfristig zu gravierenden Mittelverlagerungen von Bankeinlagen in CBDC kommen kann.

Der Zugang zu CBDC für den Endkunden sollte über das bestehende Bankensystem erfolgen. So wird eine Aufblähung der Bilanz der Notenbank und eine direkte Konkurrenzsituation zum Bankensektor vermieden. CBDC sollte als dritte Form von Zentralbankgeld neben Bargeld und den Guthaben der Banken bei der Zentralbank in Erscheinung treten. Es sollte diese ergänzen, aber sie nicht ersetzen. Ein sicherer Zugang zu CBDC-basierten Werteinheiten und deren Verwendung im Bankgeschäft kann auf Basis bestehender und neu zu schaffender Infrastrukturen der DK erfolgen. Der Intermediationsfunktion der Kreditwirtschaft würde somit auch zukünftig eine grundlegende Bedeutung zukommen.

Aus Sicht der DK setzt die Einführung von CBDC die Schaffung einheitlicher rechtlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen voraus. Rechtssicherheit und angemessene Regulierungsstandards sind Grundvoraussetzungen für das Vertrauen der Öffentlichkeit in CBDC und dessen Akzeptanz durch alle Marktakteure. Für die Einführung von CBDC als Zahlungsmittel ist es wichtig zu klären, ob es den Status eines gesetzlichen Zahlungsmittels haben soll (Annahmewang) sowie ob und in welchem Umfang Zahlungen anonym erfolgen können (Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vs. Privatsphäre der Bürger).

Die DK ist bereit, am Diskurs mit den politischen Entscheidungsträgern und den Notenbanken mitzuwirken. Parallel hierzu arbeitet die DK an der Weiterentwicklung des Zahlungsverkehrs im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung und der sich ändernden Kundenbedürfnisse.