

RECHTSANWÄLTIN AMANDINE TORIKIAN-TOMASSIAN*

Aktuelle Entwicklungen in den USA: Die Bekämpfung der kriminellen Verwendung von Kryptowährungen

Dieser Beitrag der CCZ-Reihe „Aktuelle Entwicklungen in den USA“¹ beleuchtet die neuen Regulierungsansätze und Durchsetzungsmaßnahmen der US-Regierung in ihrem Kampf gegen die kriminelle Verwendung von Kryptowährungen. Die Maßnahmen können auch Nicht-US-Unternehmen betreffen, die in den USA im Kryptowährungsbereich tätig sind oder Verbindungen zu Krypto-Aktivitäten

haben, an denen US-Personen beteiligt sind. Entsprechend lohnt sich auch ein Blick aus deutscher Perspektive.

A. Einleitung

„If you don’t believe it or don’t get it, I don’t have the time to try to convince you, sorry.“ Dieses Zitat stammt vom Bitcoin-Gründer Satoshi Nakamoto, der allen voran das Potenzial der im Jahr 2008 gegründeten Währung erkannte. Heute hat diese Erfindung die Welt völlig verändert. Die Bedeutung von Kryptowährungen hat innerhalb der letzten Jahre stark zugenommen – Bitcoin & Co. gehören zu den wichtigsten Trends im Kapitalmarkt, die Kurse erreichen

* Amandine Torikian-Tomassian ist Associate in der White Collar und Litigation-Praxis der internationalen Rechtsanwaltssozietät Latham & Watkins LLP. Ich danke Maria Danhof, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, für ihre Unterstützung bei der Erstellung des Aufsatzes.

1 Vgl. ebenfalls aus dieser Reihe CCZ 2022, 35 ff.; 2021, 45 ff., 142 ff., 251 ff.; 2020, 296 ff., 359 ff.

immer neue Bestmarken. Gleichzeitig hat mit dem steigenden öffentlichen und finanziellen Interesse an Kryptowährungen auch deren kriminelle Nutzung zugenommen. Die Krypto-Kriminalität erreichte im Jahr 2021 einen Rekordwert von 14 Mrd. US-Dollar, was einen Anstieg um 79 % gegenüber dem Vorjahr darstellt.²

Kryptowährungen werden zunehmend zur Geldwäsche verwendet und sind zur bevorzugten Zahlungsoption für illegale Drogen, Waffen, Malware und Hacking geworden.³ Beispielhaft hierfür ist der Fall von Larry Dean Harmon, dem Betreiber des Darknet-basierten Kryptowährungs-Mixers Helix, der sich am Vorabend der öffentlichen Verhandlung seines Strafprozesses der Verschwörung zur Geldwäsche iHv über 300 Mio. US-Dollar schuldig bekannte.⁴

Durch die rasante Ausbreitung der Kryptowährungen haben die politischen Entscheidungsträger in den Vereinigten Staaten deren kriminelles Potenzial erkannt und die Regulierung und deren Durchsetzung stärker in ihren Fokus gerückt.⁵ Entsprechend hat die Biden-Administration den Kryptowährungsmarkt im Fadenkreuz ihrer Regulierungs- und Verfolgungsbemühungen. Es verwundert daher nicht, dass sie der Verhinderung der illegalen Nutzung von Kryptowährungen eine zentrale Priorität einräumt. Mit ihren neuen Ansätzen löst sich die US-Regierung in jüngster Zeit von den starren Regulierungsansätzen der Vergangenheit und setzt den Schwerpunkt auf neue Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen.⁶ Die ergriffenen Maßnahmen beschränken sich dabei jedoch nicht nur auf US-amerikanische Unternehmen, sondern können auch Nicht-US-Unternehmen, also auch deutsche Unternehmen betreffen, die in den USA oder mit in den USA ansässigen Personen Geschäfte im Kryptowährungsbereich machen.

B. Was sind Kryptowährungen und welche Regulierungsbehörden gibt es?

I. Kryptowährungen – Eine „Fatamorgana“?

Bitcoin heißt übersetzt „digitale Münze“. Die Wortbedeutung beschreibt gut, was Kryptowährungen darstellen, nämlich virtuelles Geld. Neben dem Bitcoin, der nach wie vor

einflussreichsten und bekanntesten Kryptowährung, gibt es Tausende andere Kryptowährungen, wie zum Beispiel Ethereum, Ripple, Litecoin und Dash.

Kryptowährungen sind Unterklassen digitaler Vermögenswerte („Digital Assets“). Dabei handelt es sich um digitale Wertdarstellungen, die nicht von einer Zentralbank oder einer öffentlichen Stelle emittiert oder garantiert werden und nicht den gesetzlichen Status einer Währung oder von Geld besitzen.⁸

Kryptowährungen sind jedoch nicht nur digitaler Natur, sondern weisen in der Regel noch zwei weitere besondere Merkmale auf: Sie sind Blockchain-basiert und dezentralisiert. Dezentralisiert bedeutet, dass Kryptowährungen nicht von einer zentralen Ausgabestelle, wie etwa einer Regierung, in Umlauf gebracht werden und davon abhängig sind, sondern vielmehr über ein Netzwerk von Rechnern geführt werden. Jede Kryptowährung hat darüber hinaus ihre eigene Blockchain. Es handelt sich dabei um eine Transaktionshistorie, die widerspiegelt, wie sich die Besitzer im Laufe der Zeit geändert haben. Die Blockchain speichert Transaktionen in den sogenannten Blocks, wobei neue Blöcke an den Anfang der Kette gehängt werden, um ein fortlaufendes, ständig neu überprüfbares Register zu generieren, das jede einzelne Transaktion aufzeichnet.⁹

Zusammengefasst sind Kryptowährungen also digitale Blockchain-basierte Vermögenswerte, die getauscht und gehandelt werden können, sich dabei jedoch außerhalb der Kontrolle finanzieller Institutionen und Regierungen befinden. Daraus ergeben sich zwangsläufig erhebliche Missbrauchsrisiken.

II. Der Wettkampf um die Regulierung von Kryptowährungen

Die zunehmende Verbreitung von digitalen (dezentralisierten) Vermögenswerten wirft bereits innerhalb eines Landes wie den USA die Frage auf, wer die Regulierungshoheit über sie besitzt. Sowohl die US-amerikanische Börsenaufsicht, die *United States Securities and Exchange Commission* („SEC“),¹⁰ als auch die US-amerikanische Aufsichtsbehörde für den Warenterminhandel, die *Commodity Futures Trading Commission* („CFTC“),¹¹ haben die Zuständigkeit für verschiedene Vermögenswerte beansprucht und liefern sich einen Wettlauf um die Vorherrschaft bei der Regulierung von Kryptowährungen.

2 Sun/Smagalla: „Cryptocurrency-Based Crime Hit a Record \$ 14 Billion in 2021“, *The Wall Street Journal*, 6.1.2022, abrufbar unter: <https://www.wsj.com/articles/cryptocurrency-based-crime-hit-a-record-14-billion-in-2021-11641500073>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

3 Pressemitteilung Nr. 21-974 des DOJ: „Deputy Attorney General Lisa O. Monaco Announces National Cryptocurrency Enforcement Team“, 6.10.2021, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/deputy-attorney-general-lisa-o-monaco-announces-national-cryptocurrency-enforcement-team>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

4 Pressemitteilung Nr. 21-782 des DOJ: „Ohio Resident Pleads Guilty to Operating Darknet-Based Bitcoin ‘Mixer’ That Laundered Over \$300 Million“, 18. August 2021, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/ohio-resident-pleads-guilty-operating-darknet-based-bitcoin-mixer-laundered-over-300-million> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

5 Zum aktuellen Umgang mit virtuellen Währungen in Deutschland: *von Laufenberg/Reda CCZ 2021*, 143 (146).

6 S. zur Aufnahme neuer virtueller Währungen in das bestehende Regime zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auch: *von Laufenberg/Reda CCZ 2021*, 143 (146).

7 Warren Buffet warnte im Jahr 2014 in einem Interview mit dem US-amerikanischen Sender „CNBC“ vor dem Bitcoin: „Stay away from it. It’s a mirage, basically“, abrufbar unter <https://www.cnbc.com/2014/03/14/buffett-blasts-bitcoin-as-mirage-stay-away.html> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

8 Vgl. *CFTC Digital Assets: An Introduction to Virtual Currency*, abrufbar unter: https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/%40customerprotection/documents/file/oceo_aivc0218.pdf (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

9 Vgl. *NIST Blockchain: Overview*, abrufbar unter: <https://www.nist.gov/blockchain> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

10 Bei der SEC handelt es sich um die US-amerikanische Börsenaufsicht, die im Jahr 1934 durch den Securities Exchange Act gegründet wurde und die für die Überprüfung und Einhaltung börsenrechtlicher Vorschriften, den Schutz von Anlegern und Investoren, sowie die Aufrechterhaltung von Fairness und Effizienz am Markt zuständig ist. Vgl. *US Securities and Exchange Commission: What We Do*, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/about/what-we-do> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

11 Bei der CFTC handelt es sich um eine unabhängige Bundesaufsichtsbehörde, die im Jahr 1974 durch den Commodity Trading Commission Act gegründet wurde und für die Regulierung der US-amerikanischen Derivatemarkte zuständig ist. Vgl. *Commodity futures trading commission: About The Commission*, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/About/AboutTheCommission> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

Während die SEC für Wertpapiere zuständig ist, reguliert die CFTC Waren. Damit ist zur Beantwortung der Zuständigkeitsfrage entscheidend, unter welche der beiden Kategorien Kryptowährungen fallen.

Im Dezember 2014 erklärte der damalige Vorsitzende der CFTC, dass Bitcoins und andere digitale Währungen unter die Definition von „Ware“ iSd *Commodity Exchange Act* („CEA“) fallen und daher der Durchsetzungszuständigkeit der CFTC unterliegen.¹² Die CFTC ließ der Ankündigung ihres ehemaligen Vorsitzenden den ersten Fall einer mißbräuchlichen Verwendung von Kryptowährungen im September 2015¹³ folgen. Die CFTC hat sich seitdem der konsequenten Durchsetzung der Strafverfolgung auf dem Kryptowährungsbereich sowie der Regulierung des Kryptowährungsmarktes verpflichtet.¹⁴

Anders als die CFTC erklärte die SEC (knapp drei Jahre später), im Juni 2018, dass sie sowohl Bitcoin als auch Ethereum, die beiden größten Kryptowährungen, nicht als Wertpapiere behandeln wird.¹⁵ Demgegenüber sah die SEC *Initial Coin Offerings* („ICO’s“)¹⁶ stets als Verkauf von Wertpapieren an und leitete ihre Regulierungsbefugnisse daraus ab.¹⁷ Der ICO bei einer Kryptowährung entspricht in etwa dem Börsengang (*Initial Public Offering*) bei einem Wertpapier.

Für die Zeit nach dem ICO ist jedoch oft unklar, ob der zugrunde liegende digitale Vermögenswert als Wertpapier oder als Ware reguliert werden soll. Um dies herauszufinden, wenden die Behörden den sog. *Howey Test* an, der in den USA als Richtmaß für die Einstufung von Wertpapieren dient. Es handelt sich bei dem digitalen Vermögenswert dem Test zufolge lediglich dann um ein Wertpapier, wenn Geld in ein gemeinsames Unternehmen investiert wird und die begründete Erwartung besteht, dass aus den Bemühungen andere Gewinne erzielt werden.¹⁸ Wird der Vermögenswert hingegen als bloßes Tauschmittel verwendet, handelt es sich um eine Ware. Ob eine Kryptowährung den *Howey Test* erfüllt, hängt damit von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles ab, sodass die Frage nach der zuständigen Regulierungsbehörde fallabhängig ist und zunächst unbeantwortet bleibt.

III. Interesse des DOJ an der Kryptowährungsproblematik

Die Aufmerksamkeit des DOJ für das Thema Kriminalität im Bereich der Kryptowährungen wurde erstmals im Februar 2018 größer, als der damalige Justizminister, Jeff Sessions, die *Cyber-Digital Task Force* gründete. Die Task Force hatte den Auftrag, die Auswirkungen der jüngsten technologischen Fortschritte, einschließlich der Kryptowährungen, auf den durch die Strafverfolgungsbehörden gewährten Schutz der Menschen zu bewerten.

Wenige Monate später, im Juli 2018, veröffentlichte die Task Force ihren ersten Bericht über cybergestützte Bedrohungen, den *Cyber Digital Task Force Report*.¹⁹ Der Bericht sprach die dringende Empfehlung aus, die aufkommenden Bedrohungen durch sich schnell entwickelnde Kryptowährungen weiter zu untersuchen.²⁰

In der Folge veröffentlichte die Task Force am 8.10.2020 das *Cryptocurrency Enforcement Framework* („CEF“).²¹ Das CEF gibt einen detaillierten Überblick über die rechtmäßige Verwendung von Kryptowährungen, die Risiken illegaler Kryptowährungsaktivitäten und die damit verbundenen Herausforderungen für die Durchsetzung auf Bundesebene sowie mögliche Reaktionsstrategien.²² Das DOJ erkennt in dem CEF insbesondere das Wachstumspotenzial der Kryptowährungen und der Blockchain-Technologie an und stellt die Anfälligkeit der Kryptowährungen für Missbrauch fest.²³ Das CEF beschreibt drei Schwerpunktbereiche der illegalen Nutzung von Kryptowährungen: Die Beteiligung an Finanztransaktionen zur Erleichterung der Begehung von Straftaten, die Verschleierung illegaler finanzieller Aktivitäten und die Begehung von Straftaten auf dem Kryptowährungsmarkt selbst.

C. Der bisherige Umgang mit Kryptowährungskriminalität in den USA: „Der Wilde Westen“

Der Gesetzgeber gab in den USA bisher keine klare Linie vor, wie mit Kryptowährungen und deren Kriminalisierung umzugehen ist. Es oblag vielmehr den Finanzaufsichtsbehörden, selbst zu entscheiden, wie hierbei vorzugehen ist. Entsprechend nahmen sie es unter Ausschöpfung – und teilweise Überdehnung – ihrer bestehenden Rechte und Befug-

12 Testimony of Chairman Massad before the U. S. Senate Committee on Agriculture, Nutrition & Forestry, 10. Dezember 2014, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/SpeechesTestimony/opamassad-6> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

13 Pressemitteilung Nr. 7231-15 der CFTC: „CFTC Orders Bitcoin Option Trading Platform Operator and ist CEP to Cease Illegally Offering Bitcoin Options and to Cease Operating a Facility for Trading or Processing of Swaps without Registering“, 17.9.2015, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/7231-15>, (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

14 Background der CFTC: „CFTC Background on Oversight of an Approach to Virtual Currency Futures Markets“, S. 2, 4.1.2018, abrufbar unter: https://www.cftc.gov/sites/default/files/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/background_virtualcurrency01.pdf (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

15 Speech of Director of Corporate Finance Hinman: „Digital Asset Transactions: When Howey Met Gary (Plastic)“, 14. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/news/speech/speech-hinman-061418> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

16 Weiterführend zu ICO’s vgl. *US Securities and Exchange Commission: Investor Bulletin: Initial Coin Offerings*, abrufbar unter: https://www.sec.gov/oiea/investor-alerts-and-bulletins/ib_coinofferings (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

17 Vgl. *US Securities and Exchange Commission: Spotlight on Initial Coin Offerings (ICOs)*, abrufbar unter <https://www.sec.gov/ICO> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

18 Vgl. *US Securities and Exchange Commission: Framework for „Investment Contract“ Analysis of Digital Assets*, abrufbar unter <https://www.sec.gov/corpfin/framework-investment-contract-analysis-digital-assets> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

19 Report of the Attorney General’s Cyber Digital Task Force, 2.7. 2018, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/archives/ag/page/file/1076696/download> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

20 Report of the Attorney General’s Cyber Digital Task Force, 2.7. 2018, S. 126: „*The Department should continue evaluating the emerging threats posed by rapidly developing cryptocurrencies that malicious cyber actors often use [...]*“, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/archives/ag/page/file/1076696/download> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

21 Weiterführend zum CEF: Latham & Watkins Post: „DOJ’s Evolving Framework for Cryptocurrency Enforcement“, 16.10.2020, abrufbar unter: <https://www.fintechandpayments.com/2020/10/dojs-evolving-framework-for-cryptocurrency-enforcement/> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

22 Report of the Attorney General’s Cyber Digital Task Force, Cryptocurrency – Enforcement Framework, Oktober 2020, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/archives/ag/page/file/1326061/download> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

23 Report of the Attorney General’s Cyber Digital Task Force, Cryptocurrency – Enforcement Framework, Oktober 2020, S. 1: „*Today, few technologies are more potentially transformative and disruptive – and more potentially susceptible to abuse – than cryptocurrency.*“, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/archives/ag/page/file/1326061/download> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

nisse selbst in die Hand, Kryptowährungen in ihren Zuständigkeitsbereich miteinzubeziehen und Maßnahmen zur Regulierung der dort herrschenden Kriminalität zu ergreifen.²⁴ Das führte zwangsläufig zu einem sehr heterogenen Ansatz.

Aufgrund dieser Umstände wurden im Laufe der Jahre die Rufe nach einer einheitlichen Regulierung im Bereich der Kryptowährungen lauter. Verschiedene Behörden aus unterschiedlichen Bundesstaaten haben schon Empfehlungen abgegeben, wie mit Kryptowährungen umzugehen ist und zum Teil auch Gesetze auf staatlicher Ebene erlassen.²⁵ Ein bundesweites Gesetz existiert indes bisher nicht.

Der Vorsitzende der SEC, Gary Gensler, verdeutlichte in einer Stellungnahme im August 2021 die Risiken, die mit Kryptowährungen einhergehen und forderte insbesondere eine verstärkte aufsichtsrechtliche Kontrolle auf diesem Gebiet.²⁶ Er kritisierte die mangelnden Offenlegungspflichten sowie die fehlende Marktaufsicht und wies darauf hin, dass der Kryptowährungsmarkt voll von Betrug, Missbrauch und Manipulation und die Anleger deshalb besonders verwundbar seien. Den Zustand im Kryptowährungsmarkt beschrieb Gary Gensler plakativ wie folgt: „*Right now, we just do not have enough investor protection in crypto. Frankly, at this time, it is more like the Wild West*“.²⁷

D. Neue Regulierungsansätze und Durchsetzungsmaßnahmen der US-Bundesregierung

Um dem kriminellen Missbrauch von Kryptowährungen entgegenzutreten, kündigten das DOJ, die SEC sowie die CFTC im Laufe des letzten Jahres an, Regulierungs- und Durchsetzungsmaßnahmen auf dem Kryptowährungsmarkt ergreifen zu wollen.

I. New sheriff in town: Das NCET

1. Die Einrichtung des NCET

Am 6.10.2021 gab die stellvertretende Generalstaatsanwältin (Deputy Attorney General, DAG) Lisa Monaco die Einrichtung eines *National Cryptocurrency Enforcement Team* („NCET“) bekannt.²⁸ Das NCET besteht aus einem Team-

leiter, der eine Gruppe von Juristen aus verschiedenen DOJ-Abteilungen²⁹ leitet.³⁰

Mit der Veröffentlichung des CEF im Jahr 2020 war die Gründung des NCET eine absehbare Konsequenz. Überraschend hingegen ist, dass das DOJ bei der Zusammenstellung des Teams erstmals auf das kombinierte Know-how unterschiedlicher DOJ-Abteilungen setzt. Das gemeinsame Fachwissen soll insbesondere dazu beitragen, die Strafverfolgungs- und Vollstreckungsbemühungen auf dem sich ständig weiterentwickelnden Gebiet der Kryptowährungen zu koordinieren und das NCET in die Lage versetzen, sich mit den komplexesten Kryptowährungsverbrechen befassen zu können.³¹

2. Aufgabenbereiche und Tätigkeiten des NCET

Das NCET konzentriert sich zu Beginn hauptsächlich auf Unternehmen, Einrichtungen und Einzelpersonen, die es kriminellen Akteuren ermöglichen, Kryptowährungen zur Durchführung illegaler Aktivitäten zu nutzen und/oder die Identität der kriminellen Akteure zu verschleiern. Laut der Ankündigung von DAG Lisa Monaco gehören dazu insbesondere Kryptowährungsbörsen, Anbieter von Geldwäsche-Infrastrukturen sowie Mixing- und Tumbling Dienste.

Inhaltlich soll das NCET vorwiegend den Ermittlungskapazitäten des DOJ in Bezug auf die illegale Nutzung von Kryptowährungen eine zusätzliche Struktur und Koordinierung verleihen. Die Hauptaufgabe des NCET besteht darin, den kriminellen Missbrauch von Kryptowährungen zu verhindern und strafrechtlich zu verfolgen, sowie insbesondere auch die illegalen Erlöse einzuziehen.³²

24 Statement of Chairman Gensler, 3.8.2021, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/news/public-statement/gensler-aspen-security-forum-2021-08-03> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022); Testimony of Chairman Massad before the U. S. Senate Committee on Agriculture, Nutrition & Forestry, 10.12.2014, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/SpeechesTestimony/opamassad-6> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

25 Zusammenfassende Übersicht der staatlichen Gesetzgebung im Bereich der digitalen Vermögenswerte im Jahr 2021 abrufbar unter: <https://www.ncsl.org/research/financial-services-and-commerce/cryptocurrency-2021-legislation.aspx#Legis> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

26 Statement of Chairman Gensler, 3.8.2021, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/news/public-statement/gensler-aspen-security-forum-2021-08-03> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

27 Statement of Chairman Gensler, 3.8.2021, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/news/public-statement/gensler-aspen-security-forum-2021-08-03> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

28 Pressemitteilung Nr. 21-974 des DOJ: „Deputy Attorney General Lisa O. Monaco Announces National Cryptocurrency Enforcement Team“, 6.10.2021, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/deputy-attorney-general-lisa-o-monaco-announces-national-cryptocurrency-enforcement-team>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

29 Das Team besteht aus Juristen der *Money Laundering and Asset Recovery Section* („MLARS“), der *Computer Crime and Intellectual Property Section* („CCIPS“) und AUSAs, die von US-Staatsanwaltschaften im ganzen Land berufen werden. Bei der MLARS handelt es sich um die Abteilung für Geldwäsche und Vermögensabschöpfung des DOJ, die federführend bei der Beschlagnahme von Vermögenswerten und der Durchsetzung von Anti-Geldwäsche-Maßnahmen ist. Vgl. *Money Laundering and Asset Recovery Sections (MLARS)*, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/criminal-mlars> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022). Bei der CCIPS handelt es sich um die Abteilung für Computerkriminalität und geistiges Eigentum, die die Ziele der Abschreckung und Unterbindung von Computerkriminalität und Verbrechen gegen geistiges Eigentum verfolgt. Vgl. *Money Laundering and Asset Recovery Sections (MLARS)*, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/criminal-ccips> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

30 Pressemitteilung Nr. 21-974 des DOJ: „Deputy Attorney General Lisa O. Monaco Announces National Cryptocurrency Enforcement Team“, 6.10.2021, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/deputy-attorney-general-lisa-o-monaco-announces-national-cryptocurrency-enforcement-team>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

31 *Lisa Monaco*, Pressemitteilung Nr. 21-974 des DOJ: „*Today we are launching the National Cryptocurrency Enforcement Team to draw on the Department’s cyber and money laundering expertise to strengthen our capacity to dismantle the financial entities that enable criminal actors to flourish – and quite frankly to profit – from abusing cryptocurrency platforms*“, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/deputy-attorney-general-lisa-o-monaco-announces-national-cryptocurrency-enforcement-team>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

32 *Lisa Monaco*, Pressemitteilung Nr. 21-974 des DOJ: „[...] *the NCET will draw and build upon the established expertise across the Criminal Division to deter, disrupt, investigate, and prosecute criminal misuse of cryptocurrency, as well as to recover the illicit proceeds of those crimes whenever possible.*“, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/deputy-attorney-general-lisa-o-monaco-announces-national-cryptocurrency-enforcement-team>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

Das NCET wird sich im Einzelnen auf die folgenden Tätigkeiten fokussieren:³³

- Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Kryptowährungsfällen;
- Entwicklung strategischer Prioritäten von Ermittlungen und Strafverfolgungen in Absprache mit den *United States Attorneys' Offices* („USAOs“) und Ermittlungsbehörden, die an Untersuchungen in Kryptowährungs-fällen beteiligt sind;
- Identifizierung von Bereichen für verstärkte Ermittlungs- und Strafverfolgungsschwerpunkte;
- Auf- und Ausbau von Beziehungen mit auf Kryptowährungen spezialisierten Mitarbeitern von US-Bezirksstaatsanwaltschaften, die *Assistant U. S. Attorneys* („AUSAs“) und Staatsanwälten in anderen prozessführenden Abteilungen des Ministeriums;
- Aufbau und Pflege von Beziehungen zu staatlichen, lokalen und internationalen Strafverfolgungsbehörden, die in Kryptowährungs-fällen ermitteln;
- Schulung und Beratung von Bundesstaatsanwälten und Strafverfolgungsbehörden bei der Entwicklung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsstrategien;
- Unterstützung der Koordination und des Austauschs von Informationen und Beweisen zwischen den Strafverfolgungsbehörden;
- Zusammenarbeit und Aufbau von Beziehungen mit Akteuren des privaten Sektors, die über Fachwissen in Angelegenheiten in Zusammenhang mit Kryptowährungen verfügen.

3. Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden

In ihrer Ankündigung erklärte DAG Lisa Monaco, dass das NCET eng mit anderen Bundesbehörden zusammenarbeiten wird, um die verfolgten Ziele zu erreichen.³⁴ Insbesondere ist eine starke Kollaboration mit diversen Strafverfolgungsbehörden sowie eine Zusammenarbeit der NCET mit der CFTC sowie der SEC und dem Finanzministerium geplant.³⁵

DAG Lisa Monaco erklärte weiter, dass das NCET die Befugnis habe, nicht nur seine eigenen Fälle zu verfolgen. Es könne vielmehr auch die Bearbeitung laufender oder künftiger Fälle in der Strafrechtsabteilung des DOJ oder den Bezirksstaatsanwaltschaften im ganzen Land unterstützen und koordinieren.³⁶

33 Pressemitteilung Nr. 21-974 des DOJ: „Deputy Attorney General Lisa O. Monaco Announces National Cryptocurrency Enforcement Team“, 6.10.2021, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/deputy-attorney-general-lisa-o-monaco-announces-national-cryptocurrency-enforcement-team>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

34 Monaco, Pressemitteilung Nr. 21-974 des DOJ: „The NCET will work closely with other federal agencies, subject matter experts, and its law enforcement partners throughout the government.“, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/deputy-attorney-general-lisa-o-monaco-announces-national-cryptocurrency-enforcement-team>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

35 Latham & Watkins: „DOJ and Treasury Take Crypto Enforcement to the Next Level“, 28.10.2021, [Bitte Quelle angeben, kein Querverweis vorhanden].

36 Pressemitteilung Nr. 21-974 des DOJ: „Deputy Attorney General Lisa O. Monaco Announces National Cryptocurrency Enforcement Team“, 6.10.2021, abrufbar unter: <https://www.justice.gov/opa/pr/deputy-attorney-general-lisa-o-monaco-announces-national-cryptocurrency-enforcement-team>, zuletzt abgerufen am 28.2.2022.

II. Ankündigungen der SEC

Neben dem DOJ strebt auch die SEC in der Debatte um eine schärfere Regulierung von Kryptowährungen nach mehr Einfluss.

Auch wenn die SEC von 2013 bis 2021 bereits 94 Durchsetzungsmaßnahmen gegen Kryptowährungsfirmen und Einzelpersonen eingeleitet hat,³⁷ kündigte der Vorsitzende Gary Gensler im August 2021 an, dass die SEC bei der Überwachung des Kryptowährungsmarktes noch aktiver werden wird.³⁸ Am 5.10.2021 – einen Tag bevor DAG Lisa Monaco die Einrichtung des NCET ankündigte – erklärte er im US-Repräsentantenhaus, dass sich große Teile des Kryptowährungsbereichs derzeit abseits und nicht innerhalb des geschützten Regulierungsrahmens bewegen würden.³⁹ Er stellte die Projekte der SEC dar und hob dabei die Zusammenarbeit mit anderen Finanzaufsichtsbehörden als effektives Mittel hervor, um einen besseren Anlegerschutz auf dem Kryptowährungsmarkt zu erlangen.⁴⁰ Auch forderte Gensler die Kryptowährungsplattformen zu diesem Zweck auf, mit der SEC Gespräche über die Anwendung der aktuellen Regeln und Vorschriften zu führen und sich gegebenenfalls freiwillig bei der SEC zu registrieren.⁴¹

Gensler betonte außerdem im November 2021, dass die SEC ihr volles Augenmerk insbesondere auf die sog. „high-impact cases“ legen wird.⁴² Der Vorsitzende der SEC wies jedoch darauf hin, dass weitere Befugnisse durch den Gesetzgeber zur Verfügung gestellt werden müssten, um zu verhindern, dass Transaktionen, Produkte oder Plattformen durch die bestehenden Lücken der Regulierungsmöglichkeiten fallen.⁴³

III. Ankündigungen der CFTC

Die CFTC hat seit 2014 50 Durchsetzungsmaßnahmen eingeleitet.⁴⁴ Die jüngsten Erklärungen der CFTC im Zusam-

37 Simona Mola, SEC Cryptocurrency Enforcement: Q3 2021 Update, abrufbar unter: <https://www.cornerstone.com/insights/reports/sec-cryptocurrency-enforcement-q3-2021-update/> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

38 Statement of Chairman Gensler, 3.8.2021, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/news/public-statement/gensler-aspn-security-forum-2021-08-03> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

39 Testimony of Chairman Gensler Before the United States House of Representatives Committee on Financial Services, 5.10.2021, abrufbar unter: <https://www.congress.gov/117/meeting/house/114113/witnesses/HHRG-117-BA00-Wstate-GenslerG-20211005.pdf> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

40 Testimony of Chairman Gensler Before the United States House of Representatives Committee on Financial Services, 5.10.2021, abrufbar unter: <https://www.congress.gov/117/meeting/house/114113/witnesses/HHRG-117-BA00-Wstate-GenslerG-20211005.pdf> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

41 Jedes Unternehmen, das den amerikanischen Kapitalmarkt nutzen möchte, muss sich bei der SEC registrieren lassen. Diese Pflicht besteht unabhängig davon, ob das Unternehmen seinen Sitz in den USA oder im Ausland hat. Vgl. hierzu *Investor.gov US Securities and Exchange Commission: Registration Under the Securities Act of 1933*, abrufbar unter: <https://www.investor.gov/introduction-investing/investing-basics/glossary/registration-under-securities-act-1933> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

42 Speech of Chairman Gensler, 4.11.2021, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/news/speech/gensler-securities-enforcement-forum-20211104> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

43 Statement of Chairman Gensler, 3.8.2021, abrufbar unter: <https://www.sec.gov/news/public-statement/gensler-aspn-security-forum-2021-08-03> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

44 Testimony of Chairman Behnam Regarding „Examining Digital Assets: Risks, Regulation, and Innovation“, 9.2.2022, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/SpeechesTestimony/opabehnam20> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

menhang mit ihren aktuellen Maßnahmen deuten darauf hin, dass die Behörde weiterhin aggressiv bei der Bekämpfung von Missbrauch auf dem Kryptowährungsmarkt vorgehen wird. Die CFTC hat dabei angekündigt, sich (neben dem DOJ und der SEC) von einer Behörde, die zunächst lediglich Leitlinien herausgegeben hatte,⁴⁵ zu einer der wichtigsten Regulierungsbehörden der Branche weiterzuentwickeln und zu etablieren.

Beispielhaft für das Verständnis dieser neuen Rolle ist die Erhebung einer Klage gegen den Erfinder der Antivirensoftware, John McAfee, und einen seiner ehemaligen Mitarbeiter, der als leitender Berater des Kryptowährungsteams tätig war, im März 2021.⁴⁶ Die CFTC warf den beiden vor, sich an einem manipulativen und betrügerischen „Pump-and-Dump“-System für digitale Vermögenswerte beteiligt zu haben.⁴⁷ Nur wenig später, im September 2021, versetzte die CFTC die Kryptowährungsbranche erneut in Aufruhr, als sie Kraken, einem der größten Marktteilnehmer der Branche, mit einer zivilrechtlichen Geldstrafe („civil monetary penalty“) iHv 1,25 Mio. Dollar belegte, weil Kraken Kryptowährungsderivate angeboten habe und es dabei versäumt habe sich als *Futures Commission Merchant* („FCM“) zu registrieren.⁴⁸ Schließlich hat die CFTC am 15.10.2021 zivilrechtliche Vergleiche mit zwei wichtigen Institutionen des Kryptowährungsmarktes (Tether und Bitfinex) veröffentlicht.⁴⁹ Die CFTC forderte von Tether eine zivilrechtliche Geldstrafe von 41 Mio. US-Dollar, weil Tether irreführende Aussagen gemacht habe. In der Anordnung gegen Bitfinex stellte die CFTC fest, dass Bitfinex illegale, außerbörsliche Einzelhandelstransaktionen mit digitalen Vermögenswerten mit US-Personen auf der Bitfinex-Handelsplattform durchgeführt habe und als FCM tätig gewesen sei ohne die vorgeschriebene Registrierung vorgenommen zu haben.⁵⁰

Der Vorsitzende der CFTC, Rostin Behnam, erklärte in einer Stellungnahme vom 9.2.2022, dass die CFTC ihre Befugnisse weiterhin voll ausschöpfen wird und bereit sei ihr Fachwissen und ihre Erfahrung zu nutzen, um den aufkommenden Risiken weiterhin als „energischer und disziplinier-

ter Polizist auf Streife“ zu begegnen. Er forderte dabei jedoch den Gesetzgeber auf, der CFTC mehr Befugnisse und ein größeres Budget zur Regulierung von Krypto-Vermögenswerten zu geben und wies darauf hin, dass die Herausforderungen in Zukunft wahrscheinlich über die Grenzen des CEA hinausgehen werden.⁵¹

IV. Fazit

Die Einrichtung des NCET durch das DOJ sowie die Ankündigung und Ergreifung weiterer Regulierungs- und Durchsetzungsmaßnahmen durch die SEC und die CFTC machen deutlich, dass die US-Strafverfolgungs- und Aufsichtsbehörden die Dringlichkeit eines Vorgehens gegen Kriminalität und Missbrauch im Zusammenhang mit Kryptowährungen erkannt haben. Dass die USA damit auch in diesem Bereich ein Vorreiter der Bekämpfung von Kriminalität sind, dürfte kaum verwundern. Der Schonfrist für Kryptowährungen wurde ein abruptes Ende gesetzt.

Die verschiedenen Teilnehmer des Kryptowährungsmarktes können dementsprechend in naher Zukunft mit verstärkten Kontrollen durch das DOJ, die SEC und die CFTC rechnen. Die Aktivitäten zur Vermeidung rechtsfreier Räume haben Fahrt aufgenommen. Die zu erwartenden Kontrollen betreffen dabei nicht nur US-amerikanische Unternehmen. Sie können auch deutsche Unternehmen treffen, die in den USA tätig sind oder eine Verbindung zu Aktivitäten im Kryptowährungsbereich aufweisen, an denen US-Personen teilnehmen.

Die Handlungen und Stellungnahmen der Behörden lassen jedoch auch darauf schließen, dass es erhebliche Überschneidungen bei den Zuständigkeiten geben wird und sich damit offenbar zunächst erst einmal ein „regulatorischer Flickenteppich“ für Kryptowährungen zu entfalten beginnt, bevor man von einem homogenen und konzeptionellen Ansatz einer straf- und zivilrechtlichen Verfolgung sprechen kann.

Während es unklar bleibt, welche Behörde auf welche Weise Kryptowährungen konkret regulieren wird, lassen die Ankündigungen klar erkennen, dass sich die US-Regierung auf größere „Schlachten“ in der Verfolgung von Kryptowährungsdelikten vorbereitet, die sie unter Mobilisierung der gesammelten Kräfte der US-Strafverfolgungs- und Regulierungsbehörden gewinnen will.

KONTAKT:

Amandine Torikian-Tomassian
Latham & Watkins LLP
Maximilianstraße 13
80539 München
Tel.: 089/2080 38189
amandine.torikian-tomassian@lw.com

45 Cunerstone Research: „Trends in CFTC Virtual Currency Enforcement Actions – 2015 – Q2 2020“, abrufbar unter: <https://www.cornestone.com/insights/reports/trends-in-cftc-virtual-currency-enforcement-actions-2015-q2-2020/> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

46 Pressemitteilung Nr. 8366-21 der CFTC: „CFTC Charges Two Individuals with Multi-Million Dollar Digital Asset Pump-and-Dump Scheme“, 5.3.2021, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/8366-21> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

47 Pressemitteilung Nr. 8366-21 der CFTC: „CFTC Charges Two Individuals with Multi-Million Dollar Digital Asset Pump-and-Dump Scheme“, 5.3.2021, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/8366-21> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

48 Pressemitteilung Nr. 8433-21 der CFTC: „CFTC Imposes A \$1.25 Million Penalty against Kraken for Offering Illegal Off-Exchange Digital Asset Trading and Failing to Register as Required“, 28.9.2021, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/8433-21> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

49 Pressemitteilung Nr. 8450-21 der CFTC: „CFTC Orders Tether and Bitfinex to Pay Fines Totaling \$ 42.5 Million“, 15.10.2021, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/8450-21> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

50 Pressemitteilung Nr. 8450-21 der CFTC: „CFTC Orders Tether and Bitfinex to Pay Fines Totaling \$ 42.5 Million“, 15.10.2021, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/8450-21> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).

51 Testimony of Chairman Behnam Regarding „Examining Digital Assets: Risks, Regulation, and Innovation“, 9.2.2022, abrufbar unter: <https://www.cftc.gov/PressRoom/Speeches/Testimony/opabehnam20> (zuletzt abgerufen am 28.2.2022).