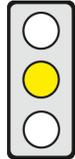


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will den europäischen Finanzsektor mit Initiativen zu neuen Finanztechnologien wettbewerbsfähiger und innovativer machen.

Betroffene: Banken, Versicherungen, Wertpapierfirmen und deren Kunden, Fintech-Startups, Aufsichtsbehörden.



Pro: (1) Für die immer wichtiger werdenden Plattformaktivitäten der FinTech-Unternehmen werden grenzüberschreitende Tätigkeiten durch „mehr Konvergenz“ zwischen den nationalen Zulassungsvoraussetzungen erleichtert.

(2) Leitlinien der ESAs, die Pflichten der Finanzinstitute für das Outsourcing an Cloud-Diensteanbieter definieren, können zu einer EU-einheitlichen Aufsichtspraxis beitragen.

Contra: (1) Die Kommission sollte die marktgetriebene Entwicklung von API-Standards nicht beeinflussen, da dies den Wettbewerb zu beeinträchtigen oder zu verzerren droht.

(2) Die EU sollte keine EU-eigenen regulatorischen Sandkästen anstreben, sondern sich auf Innovationspole beschränken. Diese bieten eine neutrale, innovationsfreundliche Lösung für die Anwendung regulatorischer Anforderungen auf neue Technologien.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2018) 109 vom 8. März 2018: **FinTech-Aktionsplan: Für einen wettbewerbsfähigeren und innovativeren EU-Finanzsektor.**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Laut Kommission ist der Finanzsektor der größte Nutzer digitaler Technologien und daher eine „maßgebliche Triebkraft des digitalen Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft“ [S. 2].
- FinTech, d.h. technologiegestützte Innovationen bei Finanzdienstleistungen, hat in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. FinTech erleichtert es Verbrauchern, Finanzdienstleistungen zu nutzen, und kann die Effizienz des Finanzsystems erhöhen. FinTech kann auch zur Vertiefung der Kapitalmarktunion beitragen. [S. 2]
- Obwohl FinTech Chancen für den europäischen Finanzsektor bietet, beinhaltet es auch Risiken und Herausforderungen wie cyberbezogene Risiken, Verbraucher- und Anlegerschutzfragen und aufsichtsrechtliche Fragen, die angegangen werden müssen [S. 2 und 3].
- Die Kommission schlägt verschiedene Maßnahmen vor, die den europäischen Finanzsektor wettbewerbsfähiger und innovativer machen sollen. Diese zielen darauf [S. 4, 11 und 17],
 - innovative Geschäftsmodelle in der EU zu ermöglichen, die zu Größenvorteilen führen,
 - die „Einführung technologischer Innovationen im Finanzsektor“ zu fördern und
 - als Reaktion auf Cyberrisiken die „Sicherheit und Integrität des Finanzsektors“ zu verbessern.

► Innovative Geschäftsmodelle: Zulassungsvoraussetzungen

- Unterschiedliche mitgliedstaatliche Zulassungsvoraussetzungen für FinTech-Unternehmen erschweren die Aufsicht über Finanzdienstleistungsunternehmen und den Schutz von Verbrauchern und Investoren [S. 5].
- Um klare und einheitliche Zulassungsvoraussetzungen festzulegen und damit innovative Geschäftsmodelle in der EU zu ermöglichen, will die Kommission [S. 5–8]
 - die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESAs) beauftragen, bis zum ersten Quartal 2019,
 - die bestehenden Zulassungs- und Registrierungssysteme für FinTech-Geschäftsmodelle in den Mitgliedstaaten zu identifizieren,
 - die Notwendigkeit einer EU-rechtlichen Regelung zu prüfen und
 - Leitlinien zu entwickeln, „um mehr Konvergenz zwischen den nationalen Regulierungssystemen sicherzustellen“;
 - noch 2018 Risiken, Chancen und Eignung des geltenden EU-Rechts bewerten sowie analysieren, ob eine Regulierung auf EU Ebene erforderlich ist für
 - „Initial Coin Offerings“ – d.h. eine neue, digitale Art der Beschaffung von Finanzmitteln durch Ausgabe von „Münzen“ oder „Tokens“, die teilweise mit traditionellen Börsengängen vergleichbar sind – und

- Krypto-Anlagen im Allgemeinen – d.h. digitalen Vermögenswerten, die in einem „Distributed Ledger“, einer dezentralen Datenbank, erfasst und von den Teilnehmern eines großen Netzwerks aktualisiert werden;
- eine europäische Zulassungsregelung („EU-Pass“) für Crowdfunding-Aktivitäten schaffen, die es Crowdfunding-Plattformen ermöglicht, in der gesamten EU tätig zu werden, wie in der EU-Verordnung über europäische Crowdfunding-Dienstleister (ECSP) für Unternehmen [COM(2018) 113, [cepAnalyse](#) folgt] vorgeschlagen.

► **Innovative Geschäftsmodelle: Gemeinsame Normen und interoperable Lösungen**

- Durch gemeinsame Normen und Interoperabilität will die Kommission den Wettbewerb stärken und den „Datenaustausch und -zugang unter den Marktteilnehmern“ vereinfachen, damit der FinTech-Markt sein „volles Potenzial“ auf EU-Ebene entfalten kann. Der Normungsprozess sollte offen und transparent sein, und der wirksame Zugang zu Normen sollte zu fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen erfolgen. [S. 8]
- Der FinTech-Aktionsplan umfasst zwei Initiativen zur Normung [S. 9]: Die Kommission wird
 - mit den wichtigsten europäischen und internationalen Normungsgremien bei der Entwicklung von „koordinierteren Ansätzen“ für FinTech-Normen zusammenarbeiten und
 - die von den Märkten getriebene Entwicklung eines Standards für Anwendungsprogrammierschnittstellen (API) – d.h. Protokolle zur Erleichterung der Interaktion von Softwareprogrammen – unterstützen, die es FinTech-Unternehmen ermöglicht, einen einheitlichen Zugang zu den Zahlungskonten ihrer Nutzer bei Banken zu erhalten, wie er durch die Zahlungsdienste-Richtlinie [PSD2, Richtlinie (EU) 2015/2366, siehe [cepAnalyse](#)] vorgeschrieben ist.

► **Innovative Geschäftsmodelle: Erleichterung von Innovationen**

- Innovative Ansätze und Technologien passen nicht immer zu den bestehenden regulatorischen Anforderungen und Aufsichtspraktiken. Dies erschwert es Marktteilnehmern, mit einem „EU-Pass“ innovative Dienstleistungen grenzüberschreitend anzubieten. [S. 9]
- Die Kommission befürwortet [S. 10]
 - „Innovationspole“ – Unternehmen und Aufsichtsbehörden diskutieren gemeinsam über regulatorische Fragen zu neuen Geschäftsmodellen – und
 - „regulatorische Sandkästen“ – Innovatoren können in einer kontrollierten, weniger regulierten Erprobungszone neue Produkte mit Unterstützung einer Aufsichtsbehörde testen.
- Die Kommission fordert die ESAs auf, [S. 11].
 - bis Ende 2018 bewährte Verfahren für Innovationspole und regulatorische Sandkästen zu ermitteln und
 - ggfs. unverbindliche Leitlinien zu diesen Themen zu erlassen.
- Die Kommission will bis Anfang 2019 einen Bericht mit bewährten Verfahren für regulatorische Sandkästen vorlegen [S. 11].

► **Förderung technologischer Innovationen: Technologieneutralität**

- Laut Kommission können Innovationen durch bestehende Vorschriften behindert werden, die in der Praxis nicht technologieneutral sind, z.B., wenn sie eine papierbasierte Dokumentation oder physische Anwesenheit erfordern (S. 11).
- Bis zum zweiten Quartal 2019 wird eine Expertengruppe der Kommission prüfen, ob das derzeitige Recht für Finanzdienstleistungen „ungerechtfertigte regulatorische Hemmnisse für Finanzinnovationen“ enthält (S. 12).

► **Förderung technologischer Innovationen: Beseitigung von Hindernissen für die Nutzung von Cloud-Diensten**

- Die Kommission sieht Vorteile in der Auslagerung von Datenverarbeitung und Speicherkapazitäten durch den Einsatz von Cloud-Diensteanbietern. Die rechtlichen Anforderungen an die Finanzinstitute, diese Aufgaben auszulagern, sind jedoch oft unklar und von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. (S. 12 und 13)
- Um die Nutzung von Cloud-Diensten zu erleichtern, schlägt die Kommission vor, dass (S. 12)
 - die ESAs Leitlinien für das Outsourcing an Cloud-Diensteanbieter herausgeben, die auf Empfehlungen der Europäischen Bankaufsichtsbehörde [[EBA/REC/2017/03](#)] aufbauen,
 - die Beteiligten „sektorübergreifende Selbstregulierungskodizes“ entwickeln, um den Wechsel von Cloud-Diensteanbietern zu erleichtern, wie bereits im Vorschlag für eine Verordnung über den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten [COM(2017) 495, siehe [cepAnalyse](#)] erwähnt, und
 - „Standardvertragsklauseln für die Inanspruchnahme von Cloud-Diensten durch Finanzinstitute“ entwickelt werden.

► **Förderung technologischer Innovationen: EU-Blockchain-Initiative**

- Blockchain- und Distributed-Ledger-Technologien haben großes Potenzial, Prozesse einfacher und effizienter zu gestalten. Sie könnten zu einem „zentralen Bestandteil unserer künftigen Finanzdienstleistungsinfrastruktur“ werden. (S. 14)
- Die Kommission hat (S. 16)
 - im Rahmen der [Konsultation zum EU-Recht für die öffentliche Berichterstattung von Unternehmen](#) gefragt, welche Rolle die Distributed-Ledger-Technologien im Europäischen Finanztransparenzportal, einem nationale Datenbanken verknüpfenden Pilotprojekt, spielen kann,

- ein „EU Blockchain Observatory and Forum“ zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Nutzung von Blockchain eingerichtet und
- in einer Studie die Chancen und die Umsetzbarkeit einer „öffentlichen EU-Blockchain-Infrastruktur“ zur Entwicklung grenzüberschreitender Dienstleistungen untersucht.

► **Aufbau von Kapazitäten und Wissen bei den Regulierungs- und Aufsichtsbehörden**

- Zu den größten Hindernissen für den Einsatz neuer Technologien gehören (S. 16) unterschiedliche Vorgehensweisen der nationalen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden und Unsicherheit darüber, wie diese eine neue Technologie behandeln.
- Die Kommission hat ein „EU-FinTech-Lab“ mit europäischen und nationalen Behörden und FinTech-Anbietern eingerichtet, um „Kompetenz und Wissen der Regulierungs- und Aufsichtsbehörden im Bereich dieser neuen Technologien zu verbessern“. Die erste Sitzung fand am 20. Juni 2018 statt; der Schwerpunkt lag auf Cloud Outsourcing. (S. 16 und 17)

► **Verbesserung der Cybersicherheit im Finanzsektor**

- Da der Finanzsektor zunehmend von digitalen Technologien abhängig und von Cyberangriffen bedroht ist, muss der EU-Finanzsektor sicher und cyberresistent sein, um seine Stabilität zu erhalten (S. 17 und 18).
- Um die Cybersicherheit im EU-Finanzsystem zu verbessern, ist eine engere Zusammenarbeit notwendig (S. 19)
 - der Finanzmarktteilnehmer bei der Identifizierung und Analyse von Cyber-Bedrohungen und
 - der nationalen Aufsichtsbehörden bei der Durchführung von Testangriffen und Belastungstests.
- Die Kommission möchte, dass die ESAs bis Anfang 2019 (S. 20)
 - finanzsektorübergreifend die bestehenden „Aufsichtspraktiken im Bereich der IKT-Sicherheit“ ermitteln,
 - Leitlinien erlassen und der Kommission Verbesserungsvorschläge für die Gesetzgebung unterbreiten und
 - Kosten und Nutzen eines EU-weiten Testsystems für die Cyber-Resilienz zu untersuchen.

Politischer Kontext

Im März 2017 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation zu FinTech durch. Der vorliegende FinTech-Aktionsplan enthält die Schlussfolgerungen aus dieser Konsultation. Dies ist Teil der Bemühungen der Kommission zur Schaffung einer Kapitalmarktunion [COM(2015) 468, siehe [cepAnalyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung
Bundesministerien:	Bundesministerium der Finanzen
Ausschüsse des Deutschen Bundestages:	Finanzausschuss (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

In allen Wirtschaftssektoren können technische Innovationen dazu führen, dass Regulierungen angepasst werden müssen. Dies gilt insbesondere für den Finanzdienstleistungssektor, der aus Gründen des Verbraucherschutzes und der Finanzmarktstabilität stark reguliert ist. Aus beiden Gründen muss auch geprüft werden, ob die Regulierung an FinTech-Innovationen anzupassen ist. Gleichzeitig sollte der Gesetzgeber aber sicherstellen, dass Regulierung innovative Geschäftsmodelle nicht behindert. Sie sollte technologisch neutral sein, so dass die Präferenzen und das Verhalten der Verbraucher den Erfolg von FinTech-basierten Geschäftsmodellen bestimmen.

Ob Zulassungsvoraussetzungen FinTech-Unternehmen derzeit daran hindern, ihre Dienstleistungen in allen EU-Mitgliedstaaten anzubieten, hängt von den Geschäftsmodellen der Unternehmen ab. Für eine Reihe von Tätigkeiten wurde die Regulierung bereits harmonisiert und gilt der EU-Pass. In solchen Fällen – z.B. für Wohnungsbaukredite und für die Versicherungsvermittlung – erlaubt die in einem Mitgliedstaat erteilte Lizenz den Marktteilnehmern, in der gesamten EU tätig zu sein.

Für eine Reihe anderer Aktivitäten, wie **die immer wichtiger werdenden Plattformaktivitäten der FinTech-Unternehmen**, ist dies nicht unbedingt der Fall. Da solche Plattformen von Netzwerkeffekten profitieren, d.h. ihr Mehrwert mit der Anzahl der Nutzer steigt, **werden grenzüberschreitende Tätigkeiten** durch eine einheitliche EU-rechtliche Regelung, aber auch **durch „mehr Konvergenz“ zwischen den nationalen Zulassungsvoraussetzungen erleichtert**. Da die FinTech-Geschäftsmodelle sehr unterschiedlich sind und sich noch in verschiedene Richtungen entwickeln, könnten einheitliche EU-rechtliche Regelungen schwer zu erreichen sein. Derzeit erscheint die Annäherung der nationalen Regulierungssysteme der realistischere Weg zu sein.

Initial Coin Offerings (ICOs) finden in einer regulatorischen Grauzone statt und unterliegen nicht immer den bestehenden Prospektanforderungen (siehe [cepAnalyse](#)). Sofern die Anforderungen nicht gelten, können ICOs eine kostengünstige Möglichkeit sein, Mittel für Projekte zu beschaffen. ICOs bieten aber nicht unbedingt das gleiche Maß an Information und Schutz für Anleger. Mehrere Finanzaufsichtsbehörden haben vor ICOs gewarnt, da diese oft sehr riskant sind.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und den Verbraucherschutz zu wahren, sollte das für traditionelle Börsengänge geltende Schutzniveau grundsätzlich auch für ICOs gelten. Ähnlich wie bei Crowdfunding-Plattformen (siehe [cepAnalyse](#)) sind jedoch niedrigere regulatorische Anforderungen möglich, solange der Anlagebetrag und der Komplexitätsgrad nicht sehr hoch sind. Dies ermöglicht eine effiziente und innovative Beschaffung von Finanzmitteln, ohne den Anlegerschutz zu gefährden.

Für viele FinTech-Unternehmen ist der Zugang zu den Bankkonten ihrer Kunden unerlässlich. Die zweite Zahlungsdienste-Richtlinie [PSD2, (EU) 2015/2366, siehe [cepAnalyse](#)] sieht in Kombination mit einem technischen Standard [Delegierte Verordnung (EU) 2018/389; Art. 30 Abs. 3] diesen Zugang vor. Sie schreibt eine Schnittstelle vor, die den Normen internationaler oder europäischer Normungsorganisationen entspricht. **Die Kommission sollte als politischer Akteur die marktgetriebene Entwicklung von dazu dienenden API-Standards nicht „unterstützen“, d.h. beeinflussen.** Je nach Ausgestaltung der Standards kann der Spielraum der Banken bei der Entwicklung von Dienstleistungen eingeschränkt werden, was ihnen die Möglichkeit nimmt, sich von ihren Wettbewerbern zu unterscheiden. **Dies droht den Wettbewerb zu beeinträchtigen oder zu verzerren.**

Die intensive Nutzung von regulatorischen Sandkästen durch das Vereinigte Königreich hat eine beträchtliche Anzahl von FinTech-Unternehmen angezogen. Abhängig davon, wie der künftige, noch zu verhandelnde Zugang britischer Finanzunternehmen zu den EU-Märkten aussehen wird, könnte ein EU-eigener Sandkästen-Ansatz die Standortattraktivität der EU für FinTech stärken. Allerdings verursachen regulatorische Sandkästen mehrere Probleme. Erstens können Aufsichtsbehörden bestimmten Unternehmen den Zugang zum Sandkasten verweigern. Dies kann den Wettbewerb verzerren, da einige Unternehmen von einer Sonderregulierung profitieren und andere nicht. Außerdem wird in Sandkästen per Definition regulatorisch experimentiert. Daher können sie zu höheren Risiken für die Verbraucher und für die Finanzstabilität führen.

Die EU sollte daher keine EU-eigenen regulatorischen Sandkästen anstreben, sondern sich stattdessen auf Innovationspole beschränken: Diese sind offen für alle relevanten Interessengruppen und bieten eine neutrale, innovationsfreundliche Lösung für die Anwendung regulatorischer Anforderungen auf neue Technologien.

FinTech-Firmen und traditionelle Finanzdienstleister nutzen zunehmend Cloud-Dienstleistungen. Diese sind allerdings anfällig für technische Ausfälle und durch Cyberangriffe bedroht. Beides birgt Gefahren sowohl für die betroffenen Dienstleister – Kunden können z.B. Vertrauen verlieren und Geld abheben – als auch für die Finanzstabilität.

Leitlinien der ESAs, die Pflichten der Finanzinstitute für das Outsourcing an Cloud-Diensteanbieter definieren, können zu einer EU-einheitlichen Aufsichtspraxis beitragen. Eine Alternative zur Regulierung und Beaufsichtigung der auslagernden Finanzinstitute ist eine direkte Regulierung und Beaufsichtigung der von Cloud-Diensteanbieter, sobald Cloud-Dienste den Status einer kritischen Infrastruktur für den Finanzsektor erreichen würden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Rechtsgrundlage für die Harmonisierung der Finanzmarktregulierung ist die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV). Rechtsgrundlage für die Vorschriften zur Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten ist die Kompetenz der Niederlassungsfreiheit (Art. 53 Abs. 1 AEUV).

Subsidiarität

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen. Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Finanzmärkte dürfte dies jedoch unproblematisch sein.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Abhängig von der Ausgestaltung der Folgemaßnahmen.

Zusammenfassung der Bewertung

Für die immer wichtiger werdenden Plattformaktivitäten der FinTech-Unternehmen werden grenzüberschreitende Tätigkeiten durch „mehr Konvergenz“ zwischen den nationalen Zulassungsvoraussetzungen erleichtert. Die Kommission sollte die marktgetriebene Entwicklung von API-Standards nicht beeinflussen, da dies den Wettbewerb zu beeinträchtigen oder zu verzerren droht. Die EU sollte keine EU-eigenen regulatorischen Sandkästen anstreben, sondern sich auf Innovationspole beschränken. Diese bieten eine neutrale, innovationsfreundliche Lösung für die Anwendung regulatorischer Anforderungen auf neue Technologien. Leitlinien der ESAs, die Pflichten der Finanzinstitute für das Outsourcing an Cloud-Diensteanbieter definieren, können zu einer EU-einheitlichen Aufsichtspraxis beitragen.