

Stellungnahme

Call-for-Evidence zu einem Open Finance Framework

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Kontakt:

Stephan Mietke

Director

Telefon: +49 30 1663-2325

E-Mail: Stephan.Mietke@bdb.de

Berlin, 1. August 2022

Federführer:

Bundesverband deutscher Banken e. V.

Burgstraße 28 | 10178 Berlin

Telefon: +49 30 1663-0

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Stellungnahme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, 1. August 2022

Vorbemerkung

Die Deutsche Kreditwirtschaft begrüßt die Gelegenheit, im Rahmen des Call-for-Evidence der Europäischen Kommission zu einem künftigen Open Finance Framework Stellung zu nehmen. Die Ausführungen ergänzen unsere Beantwortung der zielgerichteten Konsultation, die wir am 5. Juli 2022 gegenüber der EU-Kommission abgegeben haben.

Grundsätzlich unterstützen wir das mit der EU-Datenstrategie und einem Open Finance Framework beabsichtigte Ziel der Europäischen Kommission, die Chancen der Datenökonomie für europäischer Verbraucher und Unternehmen und die EU-Volkswirtschaft insgesamt zu ergreifen. Von einer größeren Verfügbarkeit und Zugänglichkeit zu Daten können Nutzer von Finanzdienstleistungen profitieren, indem Produkte und Dienstleistungen noch besser auf ihre kundenindividuellen Bedürfnisse zugeschnitten oder Kundenprozesse beschleunigt werden. Dies gilt sowohl für Verbraucher wie auch für Unternehmenskunden. Geeignete Rahmenbedingungen, die den Zugang zu und den Austausch von Daten unter den verschiedenen Akteuren innerhalb der Privatwirtschaft wie auch mit dem Staat erleichtern bzw. fördern, können dabei helfen, dieses Ziel zu erreichen.

Ein besserer Zugang zu relevanten Daten ermöglicht Innovationen und Wertschöpfung. Allerdings greifen branchenspezifische Ansätze zu kurz, um die offenkundigen Potenziale tatsächlich auszuschöpfen. So bedarf es eines besseren Zugangs zu Daten entlang der gesamten Wertschöpfungskette über die verschiedenen beteiligten Leistungserbringer hinweg, um Kundenbedürfnisse auch mit Blick auf Finanzprodukte und -dienstleistungen besser zu verstehen und zu befriedigen. Dies schließt zumeist Daten aus ganz unterschiedlichen Anwendungsbereichen und Branchenkontexten mit ein. Finanzdaten allein spiegeln in der heutigen Zeit nicht die finanziellen Anliegen von Verbrauchern wieder, es braucht beispielsweise auch Daten von Energieversorgern, Mobilitätsanbietern, dem Handel oder der Industrie, um Kundenmehrwerte zu erzeugen und mit den Angeboten globaler Plattformanbieter Schritt zu halten.

Sektorale Ansätze, wie sie mit einem Open Finance Framework verfolgt werden, bergen die Gefahr einer Fragmentierung der Rahmenbedingungen mit der Folge, dass Wettbewerbsungleichgewichte erhalten bleiben bzw. sich verstärken und eine integrierte Datenökonomie mit gleichen Chancen für alle Beteiligten nicht erreicht wird. Insofern sollten sektorspezifische Rahmenbedingungen die Ausnahme bilden und nur dort erwogen werden, wo sie zwingend erforderlich sind. Im Sinne der Chancengleichheit und einer kohärenten Gesamtstrategie gilt es dabei, einen Gleichklang über die verschiedenen Wirtschaftsbereiche herzustellen und etwaige Datenzugangsrechte und diesbezügliche Nebenbedingungen in gleicher Weise über alle Branchen hinweg zu verankern. Andernfalls droht ein europäischer Regelungsdschungel, der keinen einheitlichen Prinzipien folgt und der bereits bestehende Ungleichgewichte durch unterschiedliche sektorale Regelungen fortschreibt.

Ein datengestütztes Finanzwesen muss demnach Hand in Hand mit einer Datenöffnung in anderen Sektoren erfolgen, damit sich Kosten und Nutzen für alle Beteiligten die Waage halten.

Stellungnahme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, 1. August 2022

Keine neuen Datenzugangsrechte im Finanzsektor etablieren

Vor dem Hintergrund eines fehlenden horizontalen Ansatzes für die Etablierung eines generellen kundeninitiierten Datenzugangsrechts sprechen wir uns gegen neue gesetzliche Regelungen im Finanzsektor aus.

Die im Vorschlag für ein europäisches Datengesetz vorgesehenen Regelungen zum Datenteilen im Verhältnis zwischen Datenhalter und Kunde (B2C) sowie im Kundenauftrag mit Dritten (B2B) greifen unseres Erachtens zu kurz, da lediglich Daten auf IoT-Geräten bzw. damit unmittelbar verbundenen Diensten erfasst sind. Diese Daten bilden nur einen geringen Teil der für Finanzdienstleister relevanten Daten ab, die genutzt werden können, um zusätzliche Kundenmehrwerte zu generieren.

Auf der anderen Seite stellen Kreditinstitute als kontoführende Zahlungsdienstleister gemäß den Anforderungen der PSD2 für viele Anwendungsfälle innerhalb und außerhalb der Kreditwirtschaft Dritten hochrelevante Daten im Auftrag ihrer Kunden zur Verfügung. Eine Ausdehnung dieses bislang beispiellosen Datenzugangsrechts auf weitere Finanzdaten jenseits des Zahlungskontos würde das bestehende Ungleichgewicht zwischen den zum Datenteilen Verpflichteten einerseits, und den hiervon Begünstigten andererseits, zulasten der Kreditwirtschaft weiter erhöhen. Denn es ist aufgrund des in Deutschland verbreiteten Universalbankensystems davon auszugehen, dass neue Datenzugangsrechte im Wesentlichen diejenigen betreffen werden, die heute bereits als kontoführende Zahlungsdienstleister die Kontodaten im Kundenauftrag Dritten und zwar kostenfrei bereitstellen.

Zudem ist fraglich, ob die gesetzliche Öffnung des Zugangs zu Kundendaten gegenüber neuen Dienstleistern und damit zur Kundenschnittstelle von Banken und Sparkassen im Rahmen der PSD2 als Erfolg zu bewerten ist. Zielsetzung war es, dass neue digitale Angebote für Zahlungsdienstnutzer entstehen und die Nutzung der Daten aus dem Zahlungsverkehr ermöglicht werden. Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft ergibt sich ein ambivalentes Bild: Einerseits hat die alleinige Verpflichtung kontoführender Institute bestimmte Geschäftsmodelle einseitig privilegiert und Fehlanreize gesetzt. Gleichzeitig wurde eine faire Aufteilung der damit verbundenen Kosten verhindert, sodass diese Privilegierung zulasten der kontoführenden Banken und Sparkassen und ihrer Kunden geht. Andererseits wurden mit der PSD2 technische Infrastrukturen und Rollenmodelle geschaffen, die für Kooperationen zwischen kontoführenden Instituten und weiteren Zahlungsdienstleistern genutzt werden können. Hierzu haben sich verschiedenen Initiativen auf nationaler und europäischer Ebene gebildet. Diese bieten große Potenziale, ökonomisch sinnvolle und kundenorientierte Angebote im Zahlungsverkehr und darüber hinaus marktorientiert entstehen zu lassen.

Der Gesetzgeber sollte daher dem Markt den nötigen Raum geben, diese Chancen in einem stabilen regulatorischen Umfeld zu entwickeln und nicht durch neue gesetzliche Zugangsrechte im Keim zu ersticken. Damit wird sichergestellt, dass sich Innovationen dort entfalten können, wo ein entsprechender Bedarf für kundenorientierte Funktionen, Produkte und Lösungen besteht.

Notwendige Rahmenbedingen für den Datenaustausch auf freiwilliger Basis

Abseits der Frage nach gesetzlichen Datenzugangsrechten sehen wir verschiedene Aspekte, bei denen der Gesetzgeber die Marktteilnehmer durch geeignete Rahmenbedingungen in ihren Bestrebungen zu stärker datenbasierten Prozessen und Geschäftsmodellen unterstützen kann.

Vergütung

Wichtig für den Erfolg und die Akzeptanz eines offenen Finanzwesens ist eine faire Verteilung von Kosten/Risiken und Mehrwerten für alle Beteiligten, um Ungleichgewichte zu verhindern und Anreize zum Datenteilen zu setzen. Eine Partei, die hochwertige Daten teilt, von denen alle anderen Marktteilnehmer profitieren können, selbst aber keine oder nur weniger werthaltige Daten von anderen Parteien erhält, muss dennoch einen angemessenen Nutzen aus dem Datenteilen ziehen können.

Als Grundsatz sollte gelten, dass Ausgleich zwischen dem Dateninhaber und dem Datenempfänger - der sich nicht nur auf die Daten selbst sondern auch auf eine damit verbundene Dienstleistung bezieht – sich frei im Markt bilden kann. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, wie Vergütungen als wesentliche Voraussetzung für eine faire Verteilung von Kosten und Nutzen beim Datenteilen unter der Vielzahl der beteiligten Parteien effizient und wirksam vereinbart werden können. Daher wären Rahmenbedingungen unter Beachtung des Wettbewerbsrechts wünschenswert, die eine möglichst einfache und unkomplizierte Vereinbarung der Vergütung zwischen Datengeber und Datenempfänger sowohl bilateral als auch im Rahmen von Multi-Teilnehmer-Schemes ermöglichen.

Hierbei sollte stets die Möglichkeit einer Gegenleistung – wie im aktuellen Vorschlag für ein europäisches Datengesetz vorgesehen - der Regelfall sein und Abweichungen hiervon im Sinne eines kohärenten Rechtsrahmens die absolute Ausnahme bleiben. Soweit der Gesetzgeber entgegen unserem Petition ein gesetzliches Zugangsrecht vorsieht - sollte diese Gegenleistung mindestens die folgenden Posten berücksichtigen: 1. Kosten für die Einrichtung der erforderlichen technischen Infrastruktur, 2. eine angemessene Investitionsrendite für die Sammlung und Strukturierung der Daten und 3. zusätzliche Kosten für den Betrieb.

Lizensierung/Beaufsichtigung

Im Rahmen eines freiwilligen Datenaustausches auf vertraglicher Grundlage sollten Kreditinstitute berechtigt aber nicht verpflichtet sein, Daten auf Kundengeheiß an Dritte auch außerhalb des Finanzsektors weiterzugeben. Die von Kreditinstituten gehaltenen Finanzdaten des Kunden sind zwar in der Regel von hoher Sensibilität und insofern Missbrauchsrisiken ausgesetzt. In Falle eines vertraglichen Datenaustaschen mit Dritten können die Vertragsparteien aber untereinander Vereinbarungen treffen, die z.B. Anforderungen an die Zuverlässigkeit enthalten, gegenseitige Verantwortlichkeiten einschließlich zu beachtender Sicherheitsmaßnahmen regeln sowie etwaige Haftungsansprüche im Fall eines Verstoßes begründen.

Stellungnahme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, 1. August 2022

Anders sieht es bei einer gesetzlichen Verpflichtung aus. In diesem Fall hat der Datengeber selbst kaum Möglichkeiten, seinen Kunden vor einer missbräuchlichen Datennutzung z.B. durch einen betrügerischen Dritten zu schützen. Daher muss bei einem gesetzlichen Datenzugangsrecht der datenempfangende Dritte einer Lizenzierung und Überwachung durch die Finanzaufsicht unterliegen, um den notwendigen Verbraucherschutz zu gewährleisten. Hierzu wären entsprechende Regelungen analog zu den heute bereits nach PSD2 regulierten Drittdiensten erforderlich. Gegebenenfalls käme auch eine Erfassung als regulierter Datenintermediär gemäß der Daten-Governance-Verordnung in Frage.

Allerdings wäre auch im Rahmen eines offenen Finanzwesens allein auf Basis eines freiwilligen Datenaustausches zu prüfen, ob bestimmte Dritte, z.B. weil sich auf Grundlage der empfangenden Daten vergleichbare Risiken für den Einzelnen oder das Finanzsystem entfalten, eine Regulierung und Beaufsichtigung durch die Finanzaufsicht unterworfen werden sollten. Dies wäre auch mit Blick auf die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen bei der Datennutzung zwischen regulierten und nicht-regulierten Finanzmarktakteuren geboten.

Eine 1:1-Ausweitung der bestehenden Regelungen für Kontoinformationsdienste auf andere Kontoarten (Sparkonto, Depot, Kreditkonto etc.) ist aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft allerdings keine valide Option - nicht zuletzt deshalb, weil die PSD2 keine Kompensationsmöglichkeit der Kosten vorsieht und die Daten vom Datenhalter kostenlos zur Verfügung gestellt werden müssen.

Kundensouveränität

Die Kontrolle über die Verwendung personenbezogener Daten ist ein wichtiger Pfeiler für den Schutz der digitalen Selbstbestimmung eines Nutzers und den Aufbau eines Vertrauensrahmens. Kunden sollten daher in die Lage versetzt werden, z.B. über Instrumente wie Datenschutz-Dashboards, ihre Einwilligungen informiert und selbstbestimmt aktiv zu verwalten.

Kreditinstitute genießen hohes Vertrauen ihrer Kunden bei Datenschutz und Sicherheit und verfügen mit Online und Mobile Banking über etablierte und breit akzeptierte Infrastrukturen im Kundenverhältnis. Damit erfüllen sie wichtige Voraussetzungen, um ihre Kunden bei der Verwaltung von Einwilligungen in die Datennutzung auch bezüglich externer Datenzugriffe zu unterstützen.

Ein solches zusätzliches Serviceangebot kann aber nur optionaler Natur sein, da die Einwilligung zur Datennutzung nicht nur gegenüber dem Datenhalter, sondern vor allem auch gegenüber dem empfangenden Dritten zu erteilen ist. Insofern scheitert eine verbindliche Bereitstellung eines Datenschutz-Dashboards durch den Datenhalter an der Möglichkeit, die von Kunden gegenüber einem Dritten erteilte Einwilligung wirksam zu widerrufen. Hierfür bedarf es einer Funktion als Datenintermediär, der mit dem Kunde und dem Datenempfänger eine vertragliche Vereinbarung eingegangen ist, was einer mandatorischen Bereitstellung entgegensteht.

Stellungnahme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, 1. August 2022

In diesem Zusammenhang können auch digitale Identitätslösungen als alternative Option von Nutzen sein. Sie können dabei helfen, einen Kunden zuverlässig online zu identifizieren, insbesondere wenn keine bilateralen Authentifizierungsinstrumente existieren. Somit kann die Authentizität des Nutzers auch im Sinne der Anforderungen an den Datenschutz verlässlich überprüft und Identitätsbetrug bzw. einem missbräuchlichen Datenzugang wirksam vorgebeugt werden. Der Ansatz der Europäischen ID-Wallet kommt hierfür grundsätzlich in Frage, sobald diese flächendeckend verfügbar ist und auf breite Kundenakzeptanz stößt. Mindestens in der Übergangsphase sollten aber auch andere am Markt verfügbare Lösungen in Betracht gezogen werden.

Standardisierung

Offene Standards sind eine elementare Voraussetzung für den Datenaustausch, da sie eine breite Partizipation ermöglichen und in Summe hohe Kosteneinsparungspotenziale im Vergleich zu proprietären Datenaustauschformaten ermöglichen.

Dabei sind wir der Auffassung, dass marktgetriebene Ansätze der Standardisierung prädestiniert sind, um den Aufbau bzw. Ausbau von Open-Finance-Netzwerken unter Nutzung bereits vorhandener Datenstandards und Übertragungsinfrastrukturen schnell und effizient voranzutreiben.

Dies zeigt sich daran, dass in Deutschland bereits verschiedene Dienstleistungen auf Basis etablierter Standards innerhalb der Kreditwirtschaft und darüber hinaus existieren, die eine Weitergabe von Daten auf Veranlassung des Kunden ermöglichen. Ein Beispiel hierfür ist der Financial Transaction Standard (FinTS), der von ca. 2.000 Kreditinstituten in Deutschland unterstützt und kontinuierlich fortgeschrieben wird. FinTS dient der Vereinheitlichung der Schnittstelle zwischen dem Bankkunden - zum Beispiel repräsentiert durch seine Finanzverwaltungssoftware oder ein Internetportal - und einem oder mehreren Kreditinstituten. Ziel ist dabei die Gewährleistung von Multibankfähigkeit. Neben dem grundlegenden Übertragungsprotokoll und einer modernen Sicherheitstechnik spezifiziert der FinTS-Standard mehr als 130 Geschäftsvorfälle. Auf Basis seiner XML-Spezifikation (ab Version 4.0) ist er zudem kompatibel zu anderen internationalen Finanzdatenstandards. Die auf diesen Standards basierenden Produkte oder Dienste ermöglichen die gemeinsame Nutzung von Daten zwischen verschiedenen Dienstleistern von Verbrauchern oder Unternehmen. Dadurch werden Transaktionen an mehreren Frontends reduziert und der Kunde erhält einen umfassenden Finanzüberblick in Echtzeit.

Darüber hinaus wirkt die Deutsche Kreditwirtschaft aktiv in der BerlinGroup an der Entwicklung von Standards für ein offenes Finanzwesen (BerlinGroup openFinance API Framework) mit, die eine breite Palette von Use Cases weit über Zahlungskontodienste hinaus zum Gegenstand haben (siehe <https://www.berlin-group.org/>).

Wie die Erfahrungen aus der Umsetzung der PSD2 gezeigt haben, ist der Aufbau von Infrastrukturen für den Datenaustausch mit hohen Investitionen verbunden. Die Nutzung bestehender Standardisierungsinitiativen wie der BerlinGroup, deren Standards für den

Stellungnahme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, 1. August 2022

Zahlungsverkehr bereits weite Verbreitung bei den Marktteilnehmern gefunden hat, verspricht daher bei der Erweiterung auf neue Use Cases Synergien mit Blick auf Implementierungskosten und Verbreitung im Markt im Gegensatz zu einem Green-Field Ansatz, wovon alle Marktteilnehmer profitieren würden. Hierfür braucht es einen langfristig stabilen Rechtsrahmen, welcher einerseits ausgewogen und technologieneutral, aber andererseits offen genug gestaltet ist, um Raum für Innovationen zu schaffen.

Governance

Häufig reichen Standards allein aber nicht aus, um die notwendigen Voraussetzungen und Anreize für ein Datenökosystem zu schaffen. In vielen Fällen bedarf es eines organisatorischen und vertraglichen Rahmens in Form eines Schemes, um die Rechte und Pflichten der Verfahrensbeteiligten zu regeln und Anwendungsfälle zu definieren und die Parameter der Zusammenarbeit festzulegen, z. B. welche Sicherheitsmaßnahmen beim Umgang mit den Daten anzuwenden sind.

Als Beispiel sind die Bestrebungen des Euro Retail Payments Board zu nennen, die Entwicklung marktorientierter Geschäftsmodelle unter Einbeziehung aller relevanten Akteure zu fördern. Die Deutsche Kreditwirtschaft unterstützt diese Aktivitäten und ist aktiv an den Arbeiten und den entsprechenden Arbeitsgruppen des EPC für ein SPAA (SEPA Payment Account Access) Scheme für Zahlungen beteiligt. Daneben gibt es seitens der Deutschen Kreditwirtschaft parallel eine eigene Initiative zum Aufbau eines API-basierten Schemes (giroAPI). Die entsprechende Scheme Governance unter Einbindung aller Stakeholder befindet sich daher derzeit im Aufbau.

Priorisierte Use Cases der EU-Kommission zielen in die falsche Richtung

Übertragbarkeit von Kundenprofildaten

Wie bereits in unserer Stellungnahme zur „Targeted consultation on options to enhance the suitability and appropriateness“ vom 21.3.2022 ausgeführt, lehnen wir eine Standardisierung der Kundenexploration und eine persönliche Asset-Allocation-Strategie aus verschiedensten Gründen strikt ab.

Die Annahme, dass übermittelte Kundenprofildaten ohne Weiteres zwischen Finanzintermediären übernommen werden können, verkennt, dass mögliche Fehler bei der Kundenexploration durch einen Anbieter sich auf die Beratung durch einen anderen Anbieter auswirken würden. Die Gefahr von Falschberatung zulasten der Kunden ist evident.

Die Erfassung und Auswertung von Kundendaten ist zudem ein Differenzierungsmerkmal im Beratungsgeschäft und Kernkompetenz der jeweiligen Bank bzw. des Finanzintermediäres und tangiert somit auch Geschäftsgeheimnisse. Dementsprechend variieren die Methoden insbesondere bei der Auswertung von Anbieter zu Anbieter. Diese Daten sollten nicht zwangsweise gegenüber anderen Wettbewerbern offengelegt werden müssen.

Stellungnahme **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, 1. August 2022

Soweit der Gesetzgeber entgegen unserem Petitum gleichwohl auch im Wertpapierbereich einen Zugriff auf Kundendaten ermöglichen will, wäre allenfalls ein freiwilliger und lediglich auf die reinen Inputdaten des Kunden beschränkter Datenaustausch denkbar. Daten, die eine Bewertung des Anbieters und damit dessen Expertise bzw. Know-how umfassen, müssen davon ausgenommen bleiben. Andernfalls würden sich Fragen der Verlässlichkeit bzw. der Haftung zwischen Datenhalter und Datenempfänger hinsichtlich der vorgenommenen Bewertung stellen. Ob der jeweilige Anbieter seinem Kunden eine entsprechende Schnittstelle zur Übertragung seiner Inputdaten zur Verfügung stellt, sollte er selbst unter Berücksichtigung der Kundenwünsche und Marktgegebenheiten entscheiden können. Zudem sollte er im Sinne einer fairen Kosten-/Nutzenverteilung in der Lage sein, für die Weitergabe der Daten eine angemessene Gegenleistung vom Datenempfänger zu verlangen.

KMU-Finanzierung

Wir unterstützen die Bestrebungen der EU-Kommission, die Finanzierungsmöglichkeiten für kleinere und mittlere Unternehmen zu verbessern, um die wirtschaftliche Basis und die Innovationsfähigkeit Europas zu stärken. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Bilanzierungsregeln, unterschiedlicher Unternehmensregister und -inhalte etc. innerhalb der EU halten wir allerdings eine europäische Harmonisierung des Datenaustausches nicht für ein geeignetes Mittel.

Im Übrigen gelten die zuvor im Kontext der Übertragbarkeit von Kundenprofildaten angeführten Bedenken zur Verlässlichkeit der Datenerhebung, Weiterverbreitung von Fehlern sowie Berührung von Geschäftsgeheimnissen auch für die Weitergabe von Kreditantragsdaten.