



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.6.2023
SWD(2023) 230 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[...]

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über einen Rahmen für den Zugang zu Finanzdaten und zur Änderung der
Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010, (EU) Nr. 1095/2010 und (EU)
2022/2554

{COM(2023) 360 final} - {SEC(2023) 255 final} - {SWD(2023) 224 final}

Handlungsbedarf

Im Finanzsektor und darüber hinaus lässt sich ein technologiegesteuerter Trend zu einer stärkeren Nutzung und zu einem stärkeren Austausch von Daten beobachten. Im Einklang mit der 2020 veröffentlichten Strategie für ein digitales Finanzwesen steht auch die Förderung eines datengesteuerten Finanzwesens ganz oben auf der Agenda der Kommission. Die Datenwirtschaft, die durch die Erzeugung und Nutzung von Daten angetrieben wird, verfügt über ein erhebliches Wachstumspotenzial. Unter den verschiedenen Sektoren stellt der Finanzdienstleistungssektor den größten Nutzer von Daten in der Europäischen Union (EU) dar, mit weitreichenden Verbindungen zu anderen Sektoren. Die weitere Erschließung des Innovationspotenzials in diesem Sektor ist daher der Schlüssel für den Erfolg der umfassenderen Datenstrategie der Kommission.

Trotz des erheblichen Potenzials werden viele Innovationen dadurch behindert, dass Finanzdienstleistungskunden über Zahlungskonten, die unter die überarbeitete Zahlungsdiensterichtlinie fallen, hinaus keine effektive Kontrolle über ihre Daten haben. Dies erschwert es ihnen, die Daten mit anderen Dienstleistern auszutauschen, die diese für die Erbringung datengesteuerter Finanz- und Informationsdienstleistungen für Kunden hätten nutzen können. Dies hat verschiedene Gründe: Erstens, es fehlt den Kunden an Vertrauen, weswegen sie einem Austausch ihrer Daten zögerlich gegenüberstehen. Zweitens, selbst wenn die Kunden ihre Daten austauschen wollen, gestaltet sich dies in der Praxis schwierig, insbesondere wegen der unklaren Rechtslage in Bezug auf den Zugang der Datennutzer zu den entsprechenden Daten. Drittens, Kundendaten und Datenschnittstellen im Finanzsektor, die über Zahlungskonten hinausgehen, sind nur selten zugänglich, und wenn, dann sind sie größtenteils nicht standardisiert, was die Datenverarbeitung kostspieliger macht. Schließlich mangelt es den Dateneignern an Anreizen, hochwertige Schnittstellen zu entwickeln, die den betrieblichen Anforderungen der Datennutzer entsprechen.

Folglich ist es für neue Marktteilnehmer und kleinere innovative Dienstleister schwieriger, maßgeschneiderte Produkte und Dienstleistungen anzubieten, die den spezifischen Kundenbedürfnissen besser entsprechen, während die Verbraucher keinen Zugang zu diesen innovativen Dienstleistungen haben und aufgrund des eingeschränkten Wettbewerbs höhere Entgelte für Dienstleistungen zahlen müssen. Darüber hinaus werden Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), durch die bestehenden Hindernisse davon abgehalten, von besseren, bequemerem und automatisierten Finanzdienstleistungen zu profitieren. Durch diese Hindernisse wird auch ein suboptimales Kundenerlebnis bei Finanzinstituten aufrechterhalten, da deren digitaler Wandel verlangsamt wird, und sie dazu führen, dass Nutzern von Daten Dritter Geschäftsmöglichkeiten entgehen. Für die Wirtschaft insgesamt bedeutet dies, dass die Anwendung datengesteuerter Geschäftsmodelle gebremst wird, was geringere private Investitionen, eine geringere Akzeptanz innovativer Dienstleistungen sowie einen allgemeinen Mangel an Vertrauen in den Datenaustausch zur Folge hat.

Die Probleme sind allen EU-Mitgliedstaaten gemein, und da die Inhaber und potenziellen Nutzer von Finanzdaten im Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen oftmals in mehreren

Mitgliedstaaten tätig sind, ist es unwahrscheinlich, dass die Probleme von den Mitgliedstaaten allein gelöst werden können. Überdies reicht der derzeitige EU-Rechtsrahmen nicht aus, um den oben dargelegten Herausforderungen zu begegnen. Zwar hat die EU im Rahmen der europäischen Datenstrategie mehrere Rechtsvorschriften erlassen, die für alle Wirtschaftszweige gelten, doch müssen diese auf sektoraler Ebene noch ergänzt werden, damit sie ihre volle Wirkung entfalten. Es bedarf neuer sektorspezifischer Vorschriften für Finanzdienstleistungen in der EU, um skalierbare und effizientere Geschäftsmodelle zu ermöglichen, bei denen die Vorteile des EU-Binnenmarkts in vollem Umfang genutzt werden können, mit dem Ziel, den Kunden – ob Verbraucher oder Unternehmen – mehr Kontrolle darüber zu geben, wie ihre Finanzdaten abgerufen und genutzt werden.

Politische Optionen

Bei der Vorbereitung dieser Folgenabschätzung kristallisierten sich verschiedene politische Optionen heraus. Diese spiegeln die Arbeit der Expertengruppe der Kommission für den europäischen Finanzdatenraum sowie die im Rahmen der öffentlichen und gezielten Konsultationen zum offenen Finanzwesen eingegangenen Rückmeldungen der Interessenträger wider. Die analysierten politischen Optionen sind nach spezifischen Zielen gruppiert, die als Antwort auf die ermittelten Problemursachen wie folgt formuliert wurden: A) Stärkung des Vertrauens der Kunden in den Datenaustausch im Finanzsektor, B) Verpflichtung der Dateninhaber zum Austausch von Kundendaten mit den Datennutzern, C) Förderung der Standardisierung von Kundendaten und Schnittstellen und D) Förderung der Einrichtung hochwertiger Schnittstellen für den Austausch von Kundendaten.

Die Optionen wurden im Hinblick auf ihre Wirksamkeit bei der Erreichung der spezifischen Ziele, ihre Effizienz in Bezug auf die damit verbundenen Kosten und ihre Kohärenz mit dem bestehenden EU-Rechtsrahmen im Bereich Datenaustausch analysiert.

Auswirkungen der bevorzugten Option

Nach einer eingehenden Analyse wurden folgende politischen Optionen als bevorzugt betrachtet:

- Verpflichtung der Marktteilnehmer, den Kunden Dashboards für Zugriffsberechtigungen für das offene Finanzwesen zur Verfügung zu stellen, Vorschriften darüber festzulegen, wer auf Kundendaten zugreifen darf, und die Europäischen Aufsichtsbehörden zu ermächtigen, Leitlinien zum Umfang der Nutzung personenbezogener Daten herauszugeben (Option A.3)
- Gewährung des Zugangs für Datennutzer zu ausgewählten Kundendatensätzen im gesamten Finanzsektor (Option B.2)
- Verpflichtung der Marktteilnehmer, im Rahmen von Systemen zum Austausch von Finanzdaten gemeinsame Standards für Kundendaten sowie Schnittstellen für Daten zu entwickeln, die im Rahmen des Einzelziels B dem obligatorischen Zugang unterliegen (Option C.1)
- Verpflichtung der Dateninhaber, gegen ein Entgelt Anwendungsprogrammierschnittstellen (application programming interfaces, API) zur Umsetzung der gemeinsamen Standards für Kundendaten und Schnittstellen, die im

Rahmen von Systemen für den Austausch von Finanzdaten gemäß Ziel C entwickelt wurden, einzurichten, sowie die Verpflichtung der Systemteilnehmer, sich auf eine vertragliche Haftung zu einigen (Option D.3)

Das Konzept eines offenen Finanzwesens würde sich positiv auf die Gesellschaft und die Umwelt sowie auf die Grundrechte und auf KMU auswirken. Kunden, die bereit sind, ihre Daten auszutauschen, würden von neuen Produkten und Dienstleistungen profitieren, die ihre wirtschaftlichen Ergebnisse verbessern würden. Gleichzeitig würden Datensätze mit dem höchsten Risiko der finanziellen Ausgrenzung schutzbedürftiger Verbraucher von vornherein aus dem sorgfältig festgelegten Anwendungsbereich dieser Initiative ausgenommen. Ferner würden die Kunden durch Dashboards für Zugriffsberechtigungen für das offene Finanzwesen in Verbindung mit Vorschriften für den Zugang und den Umfang der Nutzung personenbezogener Daten vor weiteren potenziellen negativen Auswirkungen auf den Datenschutz und das Recht auf Privatsphäre geschützt.

Im Falle personenbezogener Daten würde der Austausch von Kundendaten nur auf Wunsch des Kunden und im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) der EU erfolgen, wodurch das Vertrauen der Kunden in den Datenaustausch insgesamt gestärkt würde. Die Dateninhaber wären verpflichtet, Zugang zu Kundendatensätzen aus dem gesamten Finanzsektor zu gewähren, die einen hohen Mehrwert für die Datennutzer haben und ein geringes Risiko für die Kunden in Bezug auf finanzielle Ausgrenzung darstellen. Dies würde einen stärkeren Wettbewerb, einen besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen und ein besseres Kundenerlebnis durch Automatisierung ermöglichen. Die Verpflichtung der Marktteilnehmer, sich an ein System zur Entwicklung gemeinsamer Daten- und Schnittstellenstandards zu halten, wird sich auf Dateninhaber, Datennutzer und Kunden gleichermaßen auswirken und die direkte Verbindung zwischen Dateninhabern und -nutzern erleichtern, wodurch die Kosten für den Datenzugang und die Datenverarbeitung gesenkt werden.

Das Recht der Dateninhaber, ein angemessenes Entgelt für die Bereitstellung standardisierter technischer Schnittstellen zu verlangen, würde ihnen klare Anreize geben, die notwendigen Investitionen in hochwertige Schnittstellen zu tätigen, und die Übernahme durch die Industrie würde beschleunigt. Während die Dateninhaber in technische Schnittstellen investieren müssen, werden die Kosten für deren Einrichtung im Laufe der Zeit an die Datennutzer weitergegeben. Durch die Begrenzung der Höhe dieses Entgelts im Einklang mit den Bestimmungen des Vorschlags für das Datengesetz, wonach das Entgelt bei Datennutzern, bei denen es sich um KMU handelt, auf die Kosten begrenzt wird, wird das Risiko unerwünschter wettbewerbswidriger Auswirkungen in Grenzen gehalten.

KMU, die entweder Datennutzer oder Kunden sein können, würden in beiden Fällen von dem Rahmen für ein offenes Finanzwesen profitieren. Als Kunden würden ihre Sicherheit und ihr Vertrauen in den Datenaustausch gestärkt, und sie hätten Zugang zu innovativeren Dienstleistungen, was ihre Kosten senken und zu ihrer Wettbewerbsfähigkeit beitragen könnte. Als Datennutzer würden KMU die Kosten für die Bereitstellung von Dashboards für Zugriffsberechtigungen für das offene Finanzwesen und die Vergabe von Zulassungen für den Zugang zu Kundendaten tragen, während innovative Dienstleistungen ihre Effizienz steigern

könnten und die Standardisierung von Daten neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnen würde. Die Initiative soll den Markteintritt innovativer Start-up-Unternehmen erleichtern, die neue Arten von Dienstleistungen mit neuen Geschäftsmodellen anbieten.

Während die Auswirkungen der Initiative ab ihrem Inkrafttreten überwacht werden, sollte eine Bewertung frühestens drei Jahre nach ihrer Umsetzung erfolgen. Auf diese Weise gründen die Ergebnisse auf einem ausreichend langen Beobachtungszeitraum.