

VÖB DIGITAL



Regulierung von FinTechs und Sandboxes: Welchen Rahmen brauchen Innovationstreiber im Finanzsektor?

1 Disruption des traditionellen Bankwesens

Fällt das Schlagwort „FinTech“, geht es fast immer um rasante technologische Entwicklungen: beispielsweise um Investments in digitale Währungen, Anwendungen künstlicher Intelligenz oder maschinelles Lernen. Häufig wird im Zusammenhang mit FinTech von Veränderung, meist sogar von Disruption gesprochen – was zwar das Gleiche meint, aber ungleich stärker klingt. Denn die Bedeutung von FinTech ergibt sich maßgeblich daraus, dass die Branche den traditionellen Finanzdienstleistungssektor von Grund auf verändert. Das spiegelt sich auch in der Definition des von den G 20-Staaten eingerichteten „Financial Stability Boards“ für den Begriff „FinTech“ wider:

FinTech

sind technologiegestützte Innovationen bei Finanzdienstleistungen, die mit neuen Geschäftsmodellen, Anwendungen, Prozessen oder Produkten einhergehen und Finanzmärkte, Kreditinstitute sowie die Art und Weise, wie Finanzdienstleistungen erbracht werden, erheblich beeinflussen können.

2 Starke Symbiose: Banken und FinTechs

FinTechs sind die Unternehmen, die mit ihren Geschäftsmodellen in höchst unterschiedliche Segmente der Wertschöpfungskette des Bankgeschäftes eingreifen. Einer Studie von

Oliver Wyman (2018) zufolge ist das über FinTech-Unternehmen generierte Geschäftsvolumen aktuell noch überschaubar, gleichzeitig geht die Studie davon aus, dass die wirtschaftliche Bedeutung stetig zunehmen wird.¹⁾

Gleichzeitig belasten niedrige Zinsen und hohe Regulierungskosten seit längerer Zeit die Ergebnisse der Kreditinstitute. Die Institute versuchen, dem Rentabilitätsrückgang mit Kostensenkungen entgegenzuwirken. Sie sehen in der Digitalisierung ihrer Geschäftsprozesse deshalb nicht ausschließlich die Chance, den geänderten Kundenerwartungen Rechnung zu tragen, sondern auch ein hohes Sparpotenzial. Doch digitale Prozesse eigenständig zu entwickeln, ist zeit- und kostenaufwändig. Der Fremdbezug digitaler Prozesse hingegen birgt regelmäßig Kostenvorteile. Deshalb sind immer mehr Banken daran interessiert, von den innovativen Ideen der FinTechs zu profitieren, um ihre eigenen strategischen Ziele zu erreichen. Zudem erhoffen sie sich, die Effizienz der eigenen IT durch das Auslagern von Aufgaben weiter zu optimieren. Auch auf Seiten der FinTechs besteht eine gewisse Abhängigkeit von den Banken, denn die strengen Regulierungsanforderungen im Finanzsektor stellen hohe Markteintrittsbarrieren für FinTechs dar. Jedes Unternehmen, das Zahlungen abwickeln will, braucht in Deutschland die passende Lizenz der deutschen Finanzaufsicht – oder eben einen etablierten Partner mit einer solchen Erlaubnis. Zudem profitieren FinTechs bei Unternehmensgründung, Abwicklung sowie Finanzierung ihres laufenden Geschäfts von der Liquidität und Infrastruktur von Banken.

1) Der Studie nach summieren sich die hochgerechneten direkten Erträge von relevanten FinTechs für 2017 auf 800 bis 900 Millionen Euro. Im Vergleich zum für Banken verbleibenden Ertragspool im deutschen Privatkundengeschäft in Höhe von rund 53 Milliarden Euro ist das ein Anteil von weniger als zwei Prozent.

VÖB DIGITAL

Auch wenn weiterhin zahlreiche FinTechs eigenständig am Markt auftreten und ihre Dienstleistungen direkt Verbrauchern oder gewerblichen Kunden anbieten, verschwimmt die Grenze zwischen Banken und FinTechs immer weiter. Laut einer Studie von Sopra Steria Consulting aus diesem Jahr haben sich bereits 64 Prozent der Banken entschieden, auf unterschiedliche Weise mit FinTechs zusammenzuarbeiten. Mehr als jedes vierte Institut hat ein eigenes Start-up gegründet, ein Drittel plant eine eigene FinTech-Einheit. Beispielsweise hat die LBBW mit zwei weiteren Unternehmen ein Finanz-Start-up gegründet, das sich als digitale Plattform für regionale und emotionale Investments, wie Anlagen in Kunst oder Wein, versteht. BayernLB und Helaba wollen mithilfe eines FinTechs die Platzierung von Schuldscheinen schneller, preiswerter und transparenter gestalten. Und die KfW hat im Sommer eine Pilotpartnerschaft für kommunales Crowdfunding in Deutschland gestartet. Und das sind nur drei Beispiele. Die Möglichkeiten für Kooperationen sind vielfältig und liegen in der

- mobile Identifizierung und Authentifizierung von Kunden,
- Bereitstellung von Infrastruktur für das Betreiben des Einlagegeschäfts, beispielsweise für Investments in Tages- und Festgeldangebote,
- Verbriefung illiquider Vermögenswerte, wie von Bankkrediten oder anderen Forderungen, in handelbare Wertpapiere und deren Platzierung am Kapitalmarkt,
- Bereitstellung von vollautomatisierten Finanzanalysen auf der Basis von Online-Banking-Daten (d. h. Analyse von Bonitätsrisiken und Unterstützung bei Kreditentscheidungen in Echtzeit),
- Möglichkeit, vielfältige Finanzprodukte aus einer Hand anzubieten, inklusive unabhängiger Beratung über die Auswahl der richtigen Finanzierungslösung.

3 Risiken berücksichtigen, ohne Innovationen auszubremsen

All die Vorteile, die sich für Banken, FinTechs und Verbraucher aus den neuen Kooperationen, Geschäftsmodellen und -prozessen ergeben, machen deutlich, dass wir Freiräume zum Austesten benötigen. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass damit auch Risiken einhergehen. Werden Geschäftsmodelle immer stärker auf technologiebasierte Innovationen ausgerichtet, geht das mit einer höheren Anfälligkeit gegenüber Cyberrisiken einher. Dies könnte sich zum Beispiel nachteilig auf den Schutz personenbezogener Daten auswirken, der jedoch in einem technologiefähigen Finanzmarkt vollumfänglich garantiert sein muss. Auch könnte die Integrität des Finanzmarktes gegenüber

Geldwäsche und terroristischen Aktivitäten gefährdet sein. Der Finanzsektor muss deshalb entsprechende Angriffe abwehren können, um das Vertrauen der Verbraucher in die Märkte wirksam zu schützen. Diese Risiken einzudämmen, hat für die deutsche und europäische Aufsicht hohe Priorität. Ihre Aufgabe ist es, Missständen entgegenzuwirken, welche die Sicherheit der den Instituten anvertrauten Vermögenswerte oder die Gesamtwirtschaft gefährden. Für Banken und Finanzdienstleistungsinstitute (FDI) gelten daher strenge Regulierungsanforderungen. Ihre Einhaltung verursachen hohe verwaltungs- und geschäftsbezogene Kosten. Einen maßgeblichen Anteil an den Kosten haben die Eigenkapitalanforderungen. Da das Eigenkapital bei auftretenden Verlusten als Erstes haftet, erwarten die Eigenkapitalgeber eine hohe Verzinsung. Es ist daher von Vorteil, wenn FinTechs nicht als Bank oder FDI gelten, damit sie nicht durch prohibitive Regulierungskosten in ihren technologischen Innovationen gestoppt werden. Verschiedene EU-Mitgliedstaaten haben das Problem ebenfalls erkannt und Initiativen zur Regulierung von FinTechs ergriffen, mit deren Hilfe technologische Innovationen für die Erbringung von Finanzdienstleistungen und Bankgeschäften im Interesse der Konsumenten gefördert werden sollen. Auch die aktuelle Bundesregierung hat sich laut des Koalitionsvertrages das Ziel gesetzt, „Open-Innovation-Ansätze, soziale Innovationen sowie intertransdisziplinäre Ansätze zu fördern und Experimentierräume einzurichten, um innovative technische Systeme und neue Geschäftsmodelle zu erproben“. Doch wie können diese Experimentierräume aussehen? Welche Rahmen brauchen Innovationstreiber im Finanzsektor?

Status quo – Zulassung und Regulierung von FinTechs

Die Tätigkeit von Banken und Finanzdienstleistungsinstituten (FDI) wird von den Bankaufsichtsbehörden streng überwacht. Umfasst der Geschäftsbetrieb von einem FinTech ein Bankgeschäft oder eine Finanzdienstleistung, benötigt es eine Zulassung als Kreditinstitut oder als FDI. In Deutschland wenden sich Antragsteller an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Die BaFin prüft zunächst, ob der Geschäftsbetrieb des FinTechs den Kriterien eines Bankgeschäftes nach § 1 Abs. 1 des Kreditwesengesetzes (KWG) entspricht. Kommt die BaFin zu dem Ergebnis, dass die Kriterien erfüllt sind, unterliegen FinTechs den gleichen regulatorischen Anforderungen wie andere Kreditinstitute. Ist

hingegen eine Zulassung als Kreditinstitut nicht notwendig, prüft die BaFin, ob die Kriterien einer Finanzdienstleistung nach § 1 Abs. 1 a KWG erfüllt sind. Dies hätte eine Zulassung als FDI zur Folge.

Ob ein FinTech einem Erlaubnisvorbehalt unterliegt, ist nicht immer einfach zu beurteilen. Um das Verwaltungshandeln der nationalen Aufsichtsbehörden zu vereinheitlichen, hat die EZB einen Leitfaden zur Zulassung von FinTechs als Bank herausgegeben. Die BaFin entscheidet in jedem Einzelfall erst nach Würdigung individueller Umstände über die Beaufsichtigung. Auf ihrer Website hat sie eine indikative Auswahl von FinTech-Geschäftsmodellen eingestellt, die eine erste Einschätzung über einen Erlaubnisvorbehalt ermöglicht.

Betreiben FinTechs weder Bankgeschäfte noch Finanzdienstleistungen, reicht die Zulassung durch die zuständige Gewerbeaufsichtsbehörde aus. Sollte in einem solchen Fall die Bankaufsichtsbehörde die Geschäftsbeziehung zwischen Bank und FinTech jedoch als Auslagerungstatbestand einordnen, muss das FinTech in das Risikomanagement der Bank einbezogen werden und ggf. Prüfungshandlungen der Aufsichtsbehörden dulden. Diese Eingriffsbefugnisse der Aufsicht sind insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass FinTechs und Banken häufig vermehrt Daten austauschen und dadurch stärker von Cyberkriminalität bedroht sind.

4 Regulatorische „Sandboxes“ statt restriktiver Regulierung

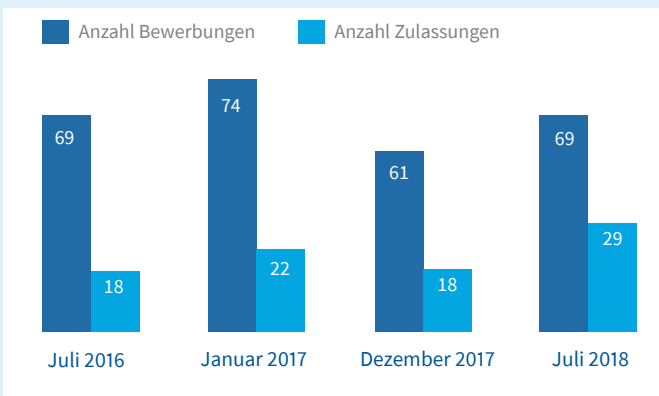
Um die Diskrepanz zwischen Innovation und Regulierung zu überbrücken, führt ein Lösungsweg über sogenannte „Innovationspole“. Hier arbeiten Aufsichtsbehörden mit FinTechs zusammen, um Geschäftsmodelle besser einordnen zu können. Die Pole leisten Hilfestellung bei Fragen hinsichtlich eines möglichen Zulassungsverfahrens und erörtern regulatorische Hemmnisse. Regulatorische „Sandboxes“ gehen einen Schritt weiter, indem Aufsichtsbehörden für den Betrieb eines FinTech-Geschäftsmodells einen speziell zugeschnittenen Aufsichtsrahmen schaffen. Oft wird unter dem Begriff „Sandbox“ auch eine kontrollierte Testumgebung für neue Geschäftsmodelle verstanden.

4.1 Vorreitermodelle in Europa

Hervorzuheben ist der „Sandbox“-Ansatz in Großbritannien, der von der britischen Finanzaufsicht FCA 2015 vorgestellt und im Juni 2016 erstmals für Anwendungen geöffnet wurde. Er erlaubt es, eine breite Palette an innovativen Geschäftsmodellen in einer „sicheren Umgebung“ für ein Jahr und mit einem begrenzten Kundenkreis zu erproben. Um die Ausnahmeregelung nutzen zu dürfen, müssen FinTechs der Aufsichtsbehörde vorab ihr Geschäftsmodell detailliert offenlegen. Die FCA prüft dann, ob das FinTech selbst Finanzdienstleistungen erbringt oder diese unterstützt, einen erkennbaren Verbrauchernutzen stiftet und bereit ist, seine Geschäftstätigkeit beaufsichtigen zu lassen. Stimmt die Aufsicht der Aufnahme in die „Sandbox“ zu, dürfen nur die vereinbarten Geschäftsideen erprobt werden. Nach ihrem Ermessen kann die Aufsichtsbehörde das FinTech von bestimmten, unverhältnismäßig belastenden Regelungen freistellen. Im Gegenzug wird dem FinTech ein Aufsichtsbeamter zugewiesen, der während der Erprobung der Geschäftstätigkeit die Einhaltung angemessener Sicherheitsvorkehrungen überwacht. Das FinTech berichtet der Aufsichtsbehörde sowohl nach Ablauf eines halben Jahres als auch nach Abschluss der Testphase über seine Erkenntnisse.

2016 wurde auch in den Niederlanden eine „Sandbox“ eingeführt, die sich in vielen Punkten am britischen Modell orientiert. Die Aufsichtsbehörden bieten FinTechs ein maßgeschneidertes Umfeld an, das es ihnen ermöglicht, innovative Geschäftsideen ohne unnötige Hindernisse einzuführen. Und auch im benachbarten Ausland außerhalb der EU werden „Sandboxes“ vorangetrieben, damit die Schuldner nicht Gefahr laufen, als Bank eingeordnet zu werden. Das Schweizer Modell konzentriert sich beispielsweise ausschließlich auf den Betrieb des sogenannten „Crowdlending“ als alternativen Weg der Kreditbeschaffung. Gläubiger und Schuldner kommen über eine digitale Plattform direkt miteinander ins Geschäft, ohne dass eine Bank dazwischengeschaltet ist. Die Kreditsumme darf jedoch den Betrag von 1 Million Schweizer Franken nicht überschreiten. Den Einlegern muss zudem bewusst gemacht werden, dass ihre Einlagen im Konkursfall nicht gesichert sind. Trotz dieser Vorsichtsmaßnahmen bleibt privaten Verbrauchern die Kreditaufnahme über „Crowdlending“ verwehrt.

Anzahl der Firmen, die sich für das britische „Sandbox“-Modell beworben haben, und Anzahl derer, die zugelassen wurden



Quelle: Financial Conduct Authority (FCA, britische Finanzaufsichtsbehörde), eigene Darstellung

4.2 Zurückhaltung in Deutschland

Auch die BaFin widmet sich verstärkt der Frage, wie FinTechs aufsichtlich behandelt werden sollten, und hat dazu 2016 ein Projekt ins Leben gerufen. Zudem hat sie ein neues Fachreferat für innovative Finanztechnologien eingerichtet und lädt seit 2017 regelmäßig zur „BaFin-Tech“ ein. Die Konferenz widmet sich den neuen Risiken, die durch den technologischen Fortschritt entstehen, und daraus folgenden Auswirkungen auf etablierte Finanzdienstleister und Verbraucher. Der Forderung nach einer regulatorischen „Sandbox“ erteilt die deutsche Aufsicht aber bisher eine klare Absage. Sie will FinTechs nicht von der Einhaltung regulatorischer Auflagen freistellen, sondern hält ein „Nachjustieren“ für ausreichend, um den innovativen Entwicklungen standzuhalten.

Die Mehrheit des FinTechRats, der das Bundesfinanzministerium zu Fragen der digitalen Finanztechnologie berät, lehnt „Sandboxes“ unter Hinweis auf mögliche Regulierungsarbitrage ebenfalls explizit ab. Ihrer Ansicht nach sollen alle Marktteilnehmer gleichen Wettbewerbsbedingungen unterliegen. Gleichwohl erkennt der FinTechRat an, dass es sinnvoll sein kann, bedarfsgerecht zu regulieren und je nach Geschäftsumfang, Risikogehalt oder Komplexität des betriebenen Geschäftes die Detailanforderungen anzupassen. Auf diese Weise würde man der Heterogenität der verschiedenen Marktteilnehmer besser gerecht werden.

4.3 Harmonisierungsbestrebungen in der EU

Da die EU-Kommission einen Flickenteppich an Regulierungen verhindern will, hat sie im März 2018 ihren Aktionsplan für einen wettbewerbsfähigeren und innovativeren EU-Finanzsektor herausgegeben, der unter anderem einen einheitlichen Regelungsrahmen für FinTech vorsieht. Ziel ist es, ein Umfeld zu schaffen, in dem innovative FinTech-Lösungen in der gesamten EU von den Größenvorteilen des Binnenmarktes profitieren können. In einem ersten Schritt soll bis Ende 2018 eine Bestandsanalyse über bestehende Regulierungen angefertigt werden. Um die Einrichtung und die Unterhaltung von regulatorischen „Sandboxes“ zu erleichtern, will die Kommission auf der Basis bewährter Praktiken einheitliche Leitlinien herausgeben. Schwerpunkte des Aktionsplanes sind außerdem die Verbesserung der Cybersicherheit sowie einheitliche Vorgaben für das Outsourcing von IT-Prozessen zu Clouddiensteanbietern. Zudem möchte die EU-Kommission die Machbarkeit einer öffentlichen Blockchain-Infrastruktur für grenzüberschreitende Finanzdienste beurteilen. Der Aktionsplan soll Mitte 2019 abgeschlossen sein.

5 Regulatorische Erleichterungen an innovative Dienstleistungen knüpfen

Die Regulierung von FinTech steht in einem hochkomplexen Spannungsfeld zwischen einheitlichen Wettbewerbsbedingungen, Cybersicherheit, Verbraucher- bzw. Datenschutz und der nicht nur erwünschten, sondern auch notwendigen Förderung von Innovationen. Zur Sicherstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen muss der Grundsatz des „same business, same risk, same rule“ gelten, also eine einheitliche aufsichtliche Behandlung gleicher Geschäfte, unabhängig davon, von wem oder wo das Geschäft angeboten wird. Neben diesem „Level Playing Field“ müssen Fragen des Verbraucher- und Datenschutzes bzw. der Cybersecurity gelöst werden, so dass Einfallstore für Cyberattacken geschlossen werden können. Anzuerkennen ist jedoch, dass hohe Regulierungsanforderungen prohibitive Kosten für die Geschäftsmodelle der FinTechs verursachen können.

Regulatorische „Sandboxes“ erscheinen grundsätzlich geeignet, einen Ausgleich zwischen diesen Zielen zu schaffen. Für klar definierte innovative Dienstleistungen sollten Ausnahmen von Regulierungsanforderungen zugelassen werden können.

VÖB DIGITAL

Der Umfang der regulatorischen Privilegierung sowie die Dauer und der Umfang der Dienstleistungserbringung sollten jedoch so begrenzt werden, dass Wettbewerbsverzerrungen überschaubar bleiben. Zudem muss sichergestellt sein, dass damit keine Nachteile für den Verbraucher oder Gefahren für die Finanzstabilität einhergehen. Wir begrüßen deshalb nachdrücklich die Absicht der EU-Kommission, die Rahmenbedingungen für „Sandboxes“ zu harmonisieren. Ziel muss sein, dass Inno-

vationen nicht losgelöst von jeglicher Regulierung und Aufsicht implementiert, sondern an diese herangeführt werden. Dabei sollten regulatorische Erleichterungen nicht einem schwer abzugrenzenden Unternehmenstyp FinTech gewährt werden, sondern an die innovative Dienstleistung selber geknüpft werden. Erleichterungen würden damit auch für innovative Projekte in etablierten Banken greifen.

UNSERE POSITION

Wir befürchten, dass hohe Regulierungsanforderungen prohibitive Kosten für innovative Geschäftsmodelle verursachen können und der Weiterentwicklung und Stärkung des Bankwesens damit im Wege stehen.

Wir unterstützen grundsätzlich einen Regulierungsansatz für sogenannte „Sandboxes“, der für innovative Finanzdienstleistungen oder Bankgeschäfte fallbezogene Ausnahmen von Regulierungsbestimmungen zulässt.

Wir befürworten nachdrücklich die Absicht der EU-Kommission, aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit die Rahmenbedingungen für „Sandboxes“ zu harmonisieren.

Wir weisen darauf hin, dass eine regulatorische Begünstigung die Geschäftstätigkeit als solche fördern muss und nicht generell FinTech-Unternehmen unterstützen darf. Damit verbinden wir auch unsere Forderung, dass bereits etablierte Kreditinstitute von Ausnahmeregelungen profitieren können, indem sie bestimmte neue Geschäftstätigkeiten in der „Sandbox“ ausüben dürfen.

Über VÖB Digital

Die Digitalisierung verändert das Bankgeschäft tiefgreifend und stellt Banken vor enorme Herausforderungen, denen es aktiv zu begegnen gilt. Diesen Transformationsprozess wollen wir mit unserem Newsletter VÖB Digital beleuchten – aber auch aktiv mitgestalten. Mit VÖB Digital zeigen wir nicht nur Risiken, sondern auch Chancen auf, suchen nach Lösungen und stellen Entwicklungsperspektiven dar.

Sie wollen VÖB Digital abonnieren?

Dann schreiben Sie bitte eine E-Mail an presse@voeb.de. Geben Sie einfach den Betreff „Anmeldung VÖB Digital“ an. Alle VÖB-Newsletter können Sie zudem unter www.voeb.de/de/publikationen/newsletter bestellen und abbestellen. Weitere VÖB-Publikationen finden Sie online unter www.voeb.de/de/publikationen.

IMPRESSUM

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
Telefon: 030 8192 0 | Telefax : 030 8192 222
E-Mail: presse@voeb.de | Internet: www.voeb.de
Ansprechpartnerin: Silke Birkholz
Redaktionsschluss: 16. November 2018
Foto: shutterstock, whiteMocca
Registernummer im Transparenz-Register der EU: 0767788931-41