

24.11.23**Beschluss**
des Bundesrates

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) Nr. 2022/2554
COM(2023) 360 final; Ratsdok. 11220/23

Der Bundesrat hat in seiner 1038. Sitzung am 24. November 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Intention der Kommission, einen leistungsfähigen und innovationsfreundlichen Regulierungsrahmen für eine moderne Datenökonomie festzulegen, um damit Privat- und Firmenkunden mehr Gestaltungsspielraum bei der Verwendung ihrer Finanzdaten zu ermöglichen.
2. Er weist darauf hin, dass das Vorhaben nach seiner derzeitigen Ausgestaltung angesichts des Bestands von mehreren hundert Millionen Verträgen im deutschen Versicherungsmarkt für die Versicherungsunternehmen mit erheblichen IT-Kosten sowie personellem und finanziellem Aufwand verbunden wäre. Vor diesem Hintergrund erscheint eine schrittweise und evidenzbasierte Umsetzung anstelle einer sofortigen, uneingeschränkten Anwendung erforderlich.
3. Aus Sicht des Bundesrates sollte der Anwendungsbereich auf nach dem Inkrafttreten der Verordnung abgeschlossene Neuverträge beschränkt werden, um technisch komplexe und teure Anpassungen von Bestandsverträgen an die neuen Anforderungen zu vermeiden.

4. Der Bundesrat spricht sich gegen die Aufnahme besonderer Kategorien personenbezogener Daten sowie von Daten Dritter in den Anwendungsbereich der Verordnung aus, um eine Weitergabe von nach der DSGVO besonders geschützten Daten – wie beispielsweise Gesundheitsdaten – oder von Geschäftsgeheimnissen auszuschließen.
5. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine Weitergabe unternehmensinterner Daten gegebenenfalls am Versicherungsmarkt zu negativen wettbewerbsrelevanten Auswirkungen führen könnte. Dies betrifft beispielsweise Daten über die Tarifierung sowie Schadenverläufe oder Schadenabwicklung. Vor allem Daten der Schadenregulierung sind Grundlage für die Kalkulation der Tarife und damit in besonderem Maße wettbewerbsrelevant. Von Unternehmen generierte Daten sollten daher vom Anwendungsbereich grundsätzlich ausgenommen werden.
6. Er bittet die Bundesregierung daher, sich im weiteren Rechtsetzungsverfahren auf europäischer Ebene für eine Prüfung einzusetzen, ob und wie kartellrechtliche Implikationen möglicherweise diesem Datenaustausch zwischen potenziellen Wettbewerbern entgegenstehen könnten. Das Kartellrecht erkennt zwar die vielfältigen Effizienzen und das hohe Innovationspotenzial eines Informationsaustauschs an, begrenzt aber zugleich dessen Zulässigkeit, um wettbewerbliche Risiken zu vermeiden.
7. Aus diesem Grund bittet der Bundesrat die Bundesregierung außerdem, im Vorschlag an geeigneter Stelle auf die Einhaltung kartellrechtlicher Bestimmungen, insbesondere beim Informationstransfer zwischen Dateninhabern und Datennutzern, hinzuweisen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich bei datengetriebenen Anbietern Konzentrationsrisiken, beispielsweise auch im Wege von Unternehmenszukäufen, ergeben können.
8. Der Bundesrat hält die gegenwärtig im Verordnungsvorschlag enthaltenen Formulierungen zu dem Inhalt der Kundendaten, die für Datenzugriffe bereitgestellt werden müssen, für zu ungenau. Lediglich der Anwendungsbereich in Artikel 2 Absatz 1 enthält nähere Ausführungen dazu, welche Informationen genau zur Verfügung gestellt werden müssen. Selbst diese Vorschrift verwendet jedoch Formulierungen mit großem Interpretationsspielraum. Beispielsweise sollen nach dem dortigen Buchstabe b Kundendaten zu „Immobilien“ zur Ver-

fügung gestellt werden, ohne dies weiter auszuführen. Ein weiteres Beispiel sind die Daten zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit, die von Finanzinstitut zu Finanzinstitut variieren werden. Es droht, dass „Äpfel mit Birnen“ verglichen werden. Statt der vorgesehenen konkreten Ausgestaltung der Dateninhalte auf Level 2 und 3 sollte der Verordnungstext selbst für mehr Klarheit sorgen.

9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es dem Verordnungsvorschlag an Reziprozität fehlt. So sind Finanzinstitute (wie Banken oder Versicherungsgesellschaften) als Dateninhaber zur Bereitstellung ihrer Kundendaten verpflichtet. Die mit dem Verordnungsvorschlag in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe o neu eingeführten „Finanzinformationsdienstleister“ sind per definitionem ausschließlich Datennutzer. Sie sind entsprechend nicht verpflichtet, ihrerseits Kundendaten bereitzustellen. Die neue Erlaubnis, als Finanzinformationsdienstleister tätig zu sein, können auch realwirtschaftliche Unternehmen erwerben und damit Zugriff auf Daten des Finanzsektors erhalten. Finanzinstitute haben umgekehrt faktisch keinen Zugang zu den Kundendaten der Unternehmen anderer Branchen. Zwar beinhaltet der „Digital Markets Act“ der EU entsprechende Bestimmungen, die einen Datenzugang bei realwirtschaftlichen Unternehmen ermöglichen sollen. In dessen Anwendungsbereich fallen aktuell jedoch ausschließlich die wenigen weltgrößten „BigTechs“ (insgesamt sieben Technologie-Unternehmen). Die Bundesregierung wird daher gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie dem im Sinne fairer Wettbewerbsbedingungen begegnet werden kann.
10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung weiter, auf eine Anpassung des Begriffs „Kundendaten“ (Artikel 3 Nummer 3 des Verordnungsvorschlags) hinzuwirken. Nach der gegenwärtigen Formulierung dürfte der Begriff ausnahmslos alle Daten umfassen, die im Zusammenhang mit einem Kunden entstehen. Damit geht der Begriff noch weiter, als es der Anwendungsbereich des Verordnungsvorschlags (Artikel 2 Absatz 1) erfordert. Denn dort werden die Geschäftsfelder abschließend aufgezählt, für die Kundendaten durch Datennutzer abgerufen werden sollen. Vor dem Hintergrund höchstmöglicher Datenschutzstandards in Bezug auf die sensiblen Kundendaten sollte sich der Begriff eng an den aus Artikel 2 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags entstehenden Datenerfordernissen orientieren.

11. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob Artikel 5 Absatz 3 Buchstabe e und Artikel 6 Absatz 4 Buchstabe b des Verordnungsvorschlags vor dem folgenden Hintergrund anzupassen sind: Die Bestimmungen verpflichten Dateninhaber und Datennutzer dazu, beim Zugriff auf Kundendaten die Vertraulichkeit von Geschäftsgeheimnissen und die Rechte des geistigen Eigentums zu wahren. Dabei bleibt unklar, ob sich die Bestimmungen auf die Geschäftsdaten der Kunden, des Dateninhabers beziehungsweise Datennutzers oder aller Beteiligten beziehen. Bei der Klarstellung diesbezüglich sollte Folgendes berücksichtigt werden:

Die Datenzugriffe erfolgen voraussichtlich automatisiert und im Massengeschäft. Für einen Dateninhaber (Finanzinstitute) oder Datennutzer (Finanzinstitute und Finanzinformationsdienstleister) dürfte in der Praxis kaum ersichtlich sein, welche Kundendaten vertraulich sind. Auch die Freigabe jedes Datensatzes im Rahmen einer Einzelfallprüfung ist für sie nicht leistbar. Folge ist, dass die Einstufung der Vertraulichkeit der Daten durch den Kunden bei der Freigabe der Datenzugriffsrechte erfolgen müsste. Für Dateninhaber und Datennutzer ergeben sich jedenfalls Rechtsunsicherheiten.

Zudem können auf Seiten der Dateninhaber bei einem Datenzugriff durch Datennutzer vertrauliche Geschäftsdaten oder geistiges Eigentum berührt sein. Aus den abgerufenen Daten können sich Rückschlüsse auf Geschäftsmodelle oder interne Verfahren und Prozesse der Dateninhaber ergeben, die deren Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen.

12. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, Dateninhabern eine angemessene Vergütung für das gesamte Spektrum der Bereitstellung von Daten zu ermöglichen.
13. Schließlich bittet er die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass in Anbetracht der hohen Komplexität der Implementierung der Neuregelungen längere Umsetzungsfristen als die derzeit vorgeschlagenen festgelegt werden.