

Antrag

der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Renata Alt, Olaf in der Beek, Mario Brandenburg (Südpfalz), Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Dr. Lukas Köhler, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Till Mansmann, Alexander Müller, Dr. Martin Neumann, Matthias Seestern-Pauly, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Stephan Thomae, Gerald Ullrich, Sandra Weeser und der Fraktion der FDP

Regulatory Sandboxes – Für mehr Innovationen im Finanzmarkt

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ein gesunder Finanzmarkt braucht Innovationen. Die Europäische Kommission hat daher im März 2018 den „FinTech Action Plan“ veröffentlicht, welcher sich zum Ziel gesetzt hat, einen modernen Rechtsrahmen für neue technologiegestützte Geschäftsmodelle im Finanzdienstleistungsbereich zu schaffen (COM(2018) 109 final). „FinTechs“ werden dabei Finanzdienstleister genannt, die durch digitale Lösungen neue Finanzprodukte schaffen bzw. Geschäftsmodelle revolutionieren.

Neben der allgemeinen Befassung mit den Zuständigkeiten und Leitfäden der nationalen Aufsichtsbehörden bespricht der FinTech Action Plan auch die Ausgestaltung von Erprobungszonen für innovative Unternehmen im Finanzmarkt, sogenannte Regulatory Sandboxes („regulatorische Sandkästen“). Die genaue Ausgestaltung der unter dem Begriff „Regulatory Sandbox“ vermarkteten Regelungen weichen zwar zum Teil erheblich voneinander ab. Grundsätzlich verfolgen Regulatory Sandboxes jedoch das Ziel, Start-Ups bis zu einem begrenzten Kundenkreis oder begrenzten Zeitraum spezielle Unterstützung bei der Bewältigung aufsichtsrechtlicher Anforderungen zu gewährleisten bzw. die Unternehmen innerhalb der Sandbox sogar von bestimmten Vorschriften zu befreien. Innovative Unternehmen sollen sich dadurch zunächst auf Ihre Produktentwicklung konzentrieren können und sich zunächst weniger mit bürokratischen Anforderungen beschäftigen müssen. Gleichzeitig bieten die Regulatory Sandboxes für die Aufsichtsbehörden die Gelegenheit durch den engen Kontakt mit den Start-ups innovative Geschäftsmodelle und Marktentwicklungen schneller zu verster-

hen und darauf regulatorisch zu reagieren. Durch diesen Austausch kann die bestehende Regulierung für alle Firmen im Finanzmarkt – innerhalb wie außerhalb der Sandbox – verbessert werden.

In der Europäischen Union haben unter anderem die Niederlande, Polen und Dänemark Sandboxes für FinTechs eingeführt. Aufbauend auf dem FinTech Action Plan haben die Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs) daher im Januar 2019 den Joint Report „Fintech: Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs“ vorgestellt, welcher die unterschiedlichen Sandboxes innerhalb der Europäischen Union analysiert und „Best Practices“ für die Ausgestaltung von Sandboxes vorstellt. Darüber hinaus ist das Konzept auch außerhalb der Europäischen Union erprobt. So haben Australien und Kanada ebenfalls entsprechende Regelungen.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (431 bis 432; 3198 bis 3199) wurde zwar vereinbart, Rahmenbedingungen zu schaffen, um „Deutschlands Rolle als einer der führenden Digitalisierungs- und FinTech-Standorte zu stärken“. Bisher vertritt die Bundesregierung jedoch die Auffassung, dass Regulatory Sandboxes nicht dazu geeignet sind dieses Ziel zu erreichen (Bundestagsdrucksachen 19/4701 und 19/15103). Entsprechend finden Regulatory Sandboxes in Initiativen der Bundesregierung, wie etwa der „Blockchain-Strategie“, keine Berücksichtigung.

Insbesondere Großbritannien hat jedoch sehr gute Erfahrungen mit seiner Sandbox für FinTechs gemacht. Das Vereinigte Königreich hat 2014 mit seinem „Project Innovate“ die gesetzlichen Grundlagen für eine Regulatory Sandbox geschaffen und 2016 die erste Kohorte an FinTechs darin aufgenommen. Seit der Einführung haben sich etwa 700 Firmen erfolgreich, um einen Platz innerhalb des Projects beworben (Financial Conduct Authority – „The Impact and Effectiveness of Innovate“).

Hervorzuheben ist, dass es innerhalb der britischen Sandbox zu keiner automatischen Deregulierung kommt. Entsprechend entsteht auch keine Regulierungsarbitrage im Vergleich zu den etablierten Unternehmen außerhalb der Sandbox. Geschäfte mit den gleichen Risiken unterliegen auch weiterhin den gleichen Regeln. Start-ups in der Sandbox erhalten jedoch seitens der Finanzaufsichtsbehörde im Vereinigten Königreich (Financial Conduct Authority – kurz FCA) eine individuelle Betreuung hinsichtlich der aufsichtsrechtlichen Anforderungen. Darüber hinaus besteht für die Start-ups die Möglichkeit schneller, grundsätzlich für alle Unternehmen vorgesehene, regulatorische Erleichterungen (z. B. „waivers“ und „no enforcement letters“) zu erhalten.

Darüber hinaus bietet die Sandbox auch eine Plattform zum Ideenaustausch zwischen den Unternehmen – über die Hälfte der Start-ups in der Sandbox gehen sogar eine offizielle Partnerschaft miteinander ein. Zudem erleichtert die erhöhte Reputation und die regulatorische Sicherheit in der Sandbox den Unternehmen die Kapitalaufnahme durch externe Investoren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. Erprobungszonen für FinTechs nach dem Beispiel der britischen Regulatory Sandboxes einzuführen, und unter Berücksichtigung der Best Practice Vorschläge der Europäischen Aufsichtsbehörden (siehe Joint Report zu „Fintech: Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs“) sollen Regulatory Sandboxes nach britischen Vorbild eingeführt werden;
2. Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für Innovationen im Finanzmarkt; zusätzlich zur Regulatory Sandbox sollte die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen, welche die allgemeinen Rahmenbedingungen für innovative Unterneh-

men in Deutschland verbessern. Neben einem für Start-ups attraktiveren Steuerrecht sollte sich die Bundesregierung darum bemühen Gründern einen vereinfachten Zugang zu Wagnis- und Risikokapital zu ermöglichen. Notwendig wäre unter anderem die Schaffung eines Zukunftsfonds für Wagniskapital nach dänischem Vorbild (vgl. Bundestagsdrucksachen 19/5053, 19/11055 und 19/19324); darüber hinaus gilt es, die überbordende Bürokratielast für Unternehmen in Deutschland auf den Prüfstand zu stellen. Gerade im Finanzmarkt sind die regulatorischen Anforderungen in den letzten Jahren massiv angestiegen. Speziell kleinere Finanzdienstleister, von welchen nur geringe systemische Risiken ausgehen, haben durch die Komplexität der Finanzmarktregulierung eine enorme Kostenbelastung und können ihre Ressourcen entsprechend weniger in die Entwicklung innovativer Geschäftsmodelle investieren. Die Bundesregierung ist daher dazu angehalten, dem Grundsatz der Proportionalität in der Finanzmarktregulierung wieder zu höherer Geltung zu verhelfen.

Berlin, den 26. Mai 2020

Christian Lindner und Fraktion

