

12.02.21**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Betriebsstabilität digitaler Systeme des Finanzsektors und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1060/2009, (EU) Nr. 648/2012, (EU) Nr. 600/2014 und (EU) Nr. 909/2014**COM(2020) 595 final; Ratsdok. 11051/20**

Der Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt den Verordnungsvorschlag, mit welchem grundlegende Regelungen geschaffen werden sollen, um digitale Risiken, denen Finanzinstitutionen in Zukunft durch die immer weiter voranschreitende Digitalisierung gegenüberstehen, frühzeitig zu erkennen und diesen entgegenzuwirken.
2. Er teilt die Auffassung der Kommission, dass gerade bei grenzüberschreitenden, EU-weiten Tätigkeiten einheitliche aufsichtsrechtliche Vorgaben zum Management von IKT-Risiken auf europäischer Ebene einen wichtigen Beitrag zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen leisten können.
3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Verlauf der Verhandlungen auf europäischer Ebene für eine stärkere Berücksichtigung des Proportionalitätsprinzips bei der Ausgestaltung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen für Kreditinstitute einzusetzen. Der Verordnungsvorschlag berücksichtigt dies aus Sicht des Bundesrates nicht ausreichend. So würden auch kleinere und mittelständische Kreditinstitute sowie Förderbanken unter die strengen Regelungen der Verordnung fallen, was zu erhöhten Kosten für diese Institute

führen würde. Er spricht sich daher dafür aus, die Kriterien zur Bestimmung der Einstufung der Kreditinstitute zu überarbeiten und zum Beispiel die jeweilige Relevanz oder das jeweilige Risiko des Kreditinstituts bei der Festlegung von Anforderungen stärker zu berücksichtigen.

4. Der Bundesrat sieht in dem Verordnungsvorschlag vor allem eine neue Herangehensweise, um gerade bei IT-Dienstleistern, derer sich Finanzinstitute zu Auslagerungszwecken vermehrt bedienen, eine kohärente Aufsicht sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund bittet er die Bundesregierung, generell auf einen finanzsektorenübergreifenden, EU-weit einheitlichen Aufsichtsansatz für Auslagerungen hinzuwirken und nationale aufsichtsrechtliche Strukturen diesem anzupassen. Gelingt dies nicht, sieht der Bundesrat die Gefahr, dass die Frage von Reichweite und Form der Beaufsichtigung von Auslagerungsunternehmen zum Standortfaktor innerhalb der EU wird. Zudem erwartet er, dass die bisherigen bruchstückhaften EU-Vorgaben für Auslagerungssachverhalte (zum Beispiel in Leitlinien der europäischen Aufsichtsbehörden) der zunehmenden Bedeutung derartig aufgespaltener Wertschöpfungsketten in der Finanzwirtschaft nicht mehr gerecht werden.
5. Konkret sieht der Bundesrat ein nicht aufgelöstes Konfliktpotenzial zwischen dem Verordnungsvorschlag und den aktuell geplanten Änderungen der Vorgaben zu Auslagerungen bei Finanzinstituten im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (FISG, BR-Drucksache 9/21):
 - Nach dem Verordnungsvorschlag sind die EU-Aufsichtsbehörden (EBA, ESMA, EIOPA) lediglich ermächtigt, Empfehlungen gegenüber einem kritischen (also für den EU-Finanzmarkt besonders relevanten) IT-Drittanbieter auszusprechen (Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe d des Verordnungsvorschlags). Deren Nichtbefolgung kann zu aufsichtsrechtlichen Anordnungen der Aufsichtsbehörde gegenüber dem Finanzunternehmen (also gegenüber dem auslagernden Unternehmen) führen.
 - Das FISG sieht demgegenüber Regelungen vor, die der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als nationaler Aufsichtsbehörde direkte Anordnungsbefugnisse gegenüber dem Auslagerungsunternehmen (zum Beispiel also gegenüber einem kritischen IT-Drittanbieter) einräumen.

Da beide Regelwerke Schnittmengen aufweisen und der Verordnungsvorschlag Maßnahmen gegenüber dem Auslagerungsunternehmen gerade nicht vorsieht, können hier Kompetenzkonflikte unter den verschiedenen Behörden entstehen.

Weiterhin drohen Wertungswidersprüche zwischen den beiden Regelwerken: Während der Verordnungsvorschlag selbst bei kritischen IT-Drittanbietern – wobei es sich regelmäßig um internationale Großkonzerne handeln dürfte – auf direkte Anordnungsbefugnisse diesen gegenüber verzichtet, würde das deutsche Aufsichtsrecht bei jeglicher nicht nur unwesentlichen Auslagerung eines Finanzunternehmens einen Direktzugriff der BaFin auf das Auslagerungsunternehmen – welcher Größe auch immer – zulassen.

6. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob und inwieweit neben der mittelbaren Aufsichtskonstruktion des Verordnungsvorschlags ein optionales und auf die Tätigkeit gegenüber Finanzmarktakteuren bezogenes Zertifizierungs- und Aufsichtsmodell für solche IT-Drittanbieter, die wesentliche Dienstleistungen gegenüber Finanzunternehmen öffentlich anbieten (keine Konzernsachverhalte), zur Seite gestellt werden sollte. Eine solche direkte Beaufsichtigung des Auslagerungsunternehmens dürfte, gerade bei Auslagerungsunternehmen, derer sich eine Vielzahl von Instituten bedienen, der effektivste Weg der Aufsicht sein. Eine derartige unmittelbare Zertifizierung könnte außerdem helfen, einen eigenständigen, gerade für innovative Unternehmen attraktiven, gut beaufsichtigten Auslagerungsmarkt zu kreieren.
7. Er bittet die Bundesregierung außerdem, sich dafür einzusetzen, dass durch Maßnahmen, die auf das IKT-Konzentrationsrisiko abstellen (wie zum Beispiel Multi-Vendor-Strategie (das heißt eine Strategie, für Dienstleistungen auf verschiedene Anbieter zurückgreifen zu können)), keine Nachteile für deutsche Verbundstrukturen (wie etwa die genossenschaftliche Finanzgruppe oder die Sparkassengruppe) durch das Auslagern von IT-Dienstleistungen innerhalb des Verbunds entstehen.
8. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, durch entsprechende Regelungen in der Verordnung (Level 1) eindeutig klarzustellen, dass die IT-Auslagerungen innerhalb der Verbundstrukturen der deutschen Kreditwirtschaft nicht von den im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Vorgaben für eine Multi-Vendor-Strategie in Frage gestellt werden. Die Pflicht zur Umsetzung einer

solchen Strategie passt nicht zur Arbeitsteilung innerhalb der genossenschaftlichen Gruppe und im Sparkassensektor mit der damit einhergehenden Spezialisierung zentraler IT-Dienstleister, die gerade dem Ordnungsziel höchstmöglicher Betriebsstabilität digitaler Systeme dient. In diesen Verbundstrukturen ist die IT-Auslagerung innerhalb des Verbunds gängig. Teilweise haben die IKT-Dienstleister sich auf die jeweiligen Verbundpartner spezialisiert, sodass andere, nicht dem Verbund angehörige Drittanbieter nicht in gleichem Maße geeignet wären. Insbesondere im Hinblick auf die den EU-Aufsichtsbehörden eingeräumten Kompetenzen zu untergesetzlicher Regulierung sollte wegen etwaigen Interpretationsspielräumen des Verordnungstextes ein entsprechendes Verständnis auch für die Aufsichtspraxis verbindlich sichergestellt werden.

9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine verhältnismäßige Ausgestaltung des Artikels 25 Absatz 8 des Verordnungsvorschlags hinzuwirken. Derzeit sieht diese Norm vor, dass Dienstleistungsverträge mit IT-Drittanbietern gekündigt werden müssen, sobald diese etwa gegen Vertragsbedingungen verstoßen oder sich nachweislich Schwächen ihres allgemeinen IKT-Risikomanagements zeigen. Nicht aus jedem Vertragsverstoß darf ein Kündigungszwang resultieren. Vielmehr sollte die aufsichtsrechtliche Vorgabe derart ausgestaltet sein, dass das Finanzunternehmen vertraglich eine Kündigungsmöglichkeit sicherzustellen hat, wobei die Kündigungsgründe an eine Erheblichkeitsschwelle geknüpft werden sollten.