

Stellungnahme

zum Diskussionspapier des FSB zu Regulierungs-
und Aufsichtsfragen im Zusammenhang mit
Auslagerungen und Beziehungen zu Drittparteien

Kontakt:

Dr. Christoph Kunze

Telefon: +49 30 2021-2325

Telefax: +49 30 2021-192300

E-Mail: c.kunze@bvr.de

Berlin, 08.01.2021

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

www.die-dk.de

Generelle Anmerkungen

Wir bedanken uns für die Bereitstellung des Diskussionspapiers des FSB zu „Regulatory and Supervisory Issues Relating to Outsourcing and Third-Party Relationships“ und möchten hierzu wie folgt Stellung nehmen.

Das FSB greift damit dankenswerterweise ein zunehmend wichtiges Thema für die Finanzwirtschaft auf und beschäftigt sich nicht nur mit den damit verbundenen Risiken, sondern geht auch auf die Vorteile ein, die für die Institute mit Auslagerungen verbunden sein können.

Das vorliegende DP verweist in einer Fußnote auf eine Unterlage¹, welche u. a. auf Daten aus 2015 verweist. Es wird dort ausgeführt, dass nur 1 % der Finanz-Institutionen (FIs) Kern-Anwendungen via Cloud nutzen. Ein Grund dafür sei, dass es FIs an Wissen zu der Technologie fehle. Es wird ergänzt, dass es dazu nur anekdotische Evidenz gebe, da nur wenige Daten dazu vorlägen. Wir meinen, dass Querbezüge, welche 5 Jahre und älter sind, nur einen begrenzten Aussagegehalt haben und sich das FSB hierauf nicht beziehen sollte. In den letzten Jahren haben sich die Institute, teils sehr intensiv, mit der Cloud-Problematik auseinandergesetzt und Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung gesammelt.

Ferner sollte sich das FSB bei der Darlegung seiner Ansichten nicht auf anekdotische Aussagen beziehen. Konkret möchten wir darauf hinweisen, dass sich FIs das erforderliche Wissen und weitergehende Informationen auch unter Zuhilfenahme von externen Quellen erschließen können. Es sollte nicht der Eindruck erweckt werden, dass FIs aus Unwissenheit keine Cloud-Dienste nutzen oder Risiken eingehen, die sie nicht einschätzen können. Vielmehr ist es so, dass gesetzliche und FI-spezifische Anforderungen es immer schwerer machen, externe Vertragspartner zu binden. Wir sehen in der Vielzahl der bereits bestehenden regulatorischen Anforderungen an auslagernde FIs ein Maß erreicht, welches das Risiko erzeugen kann, dass sich z. B. innovative Technologieanbieter, die nicht bzw. nicht ausschließlich auf die Finanzbranche spezialisiert sind, von FIs abwenden. Es besteht u. a. die Gefahr, dass nur sehr große Anbieter mit einem internationalen Netzwerk an Tochtergesellschaften und Kooperationen in der Lage sind, sich den übermäßigen Anforderungen zu stellen. Das Augenmerk des FSB sollte darin liegen, sachgerechte Anforderungen zu formulieren.

In den Analysen, auf die das DP verweist, wird des Weiteren ausgeführt, dass die vier großen Cloud-Anbieter zusammen einen Marktanteil von ca. 60 % besitzen. Dieser Anteil sei seit den letzten 8 Jahren unverändert und habe zu keiner Verlinkung zu Finanzstabilitäts-Risiken geführt.

Hingegen wird im DP des FSB selbst ausgeführt, dass systemische Risiken entstehen können, da FIs von einer kleinen Anzahl von Anbietern abhängig seien. Hier scheint es einen Widerspruch zu geben bzw. die Datengrundlage nicht einheitlich bewertet worden zu sein.

Bezüglich der Anzahl von Anbietern meinen wir, dass das FSB mit Bezug auf die vier Anbieter seinen Blick zu sehr verengt. Das Cloud Computing Market Ecosystem² kann in drei Teil-Systeme gegliedert werden: (i) Systemintegratoren (e.g. Infosys, Accenture, Oracle, NTT), (ii) Cloud Service Provider für SaaS, PaaS, IaaS (zahlreiche Anbieter) sowie (iii) Connectivity Provider (Cisco, Verizon, Lenovo, IBM etc.). Dies bedeutet, dass sich aus der Anzahl an externen Vertragspartnern für Banken sehr viel mehr Kombinationsmöglichkeiten ergeben. An dieser Stelle sollte das FSB exakter analysieren, woraus sich

¹ Titel: FinTech and market structure in financial services: Market developments and potential financial stability implications, 14.2.2019. Kapitel 3.3., Seite 20. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P140219.pdf>; vgl. Financial Stability Board, Third-party dependencies in cloud services – Considerations on financial stability implications, 19. Dezember 2019, Seite 5.

² Diese sind u.a. Microsoft, Salesforce, Amazon, NTT, IBM, SAP, vmware, Citrix, Oracel, 8x8, Dell, Fujitsu; <https://www.marketsandmarkets.com/Market-Reports/cloud-computing-market-234.html>

mögliche operationelle Risiken ergeben können. Denn mit steigender Anzahl von Kombinationsmöglichkeiten vergrößert sich das Netzwerk und trägt dadurch selbst zur Stabilisierung des Cloud-Ecosystems bei. Ohnehin gibt es diverse weitere Anbieter, die ggf. nur in nationalen Bankenmärkten eine Rolle spielen.

Zudem befürchten wir, dass sich – aufbauend auf veralteten Analysen und Studien – eine Kaskade von Meinungen herausbildet, die durch vieles und regelmäßiges Wiederholen an Festigkeit gewinnt, aber in Teilen nicht mehr aktuell ist. Wir würden es daher begrüßen, wenn der FSB seine Empfehlungen konsistenter formuliert und sich für eine Harmonisierung von Anforderungen und Regeln sowie eine stärker risikoorientierte Anwendung ausspricht. Hinsichtlich der Begriffsverwendungen plädieren wir dafür, dass der FSB keine neuen Begriffe etabliert. Wir regen an, dass aus der Vielzahl von Begriffen klare und eindeutige Bedeutungen abgeleitet werden können. Als Beispiele hierfür sehen wir folgende Begriffe bzw. Bezeichnungen: (i) „sonstiger Fremdbezug non-IT“, „sonstiger Fremdbezug IT“ (gem. deutscher Regelung BAIT der BaFin), nicht-wesentliche Auslagerungen, wesentliche Auslagerungen, Outsourcing, Outsourcing of critical or important functions, Third-Party Relationships, „other“ third-party relationships oder arrangements.

1. Wo bestehen die größten Herausforderungen bei der Identifizierung, Behandlung und Minderung der Risiken im Zusammenhang mit Auslagerungen und Beziehungen zu Drittparteien, einschließlich der Risiken bei Unterauftragnehmern und in der Lieferkette?

Aus unserer Sicht bestehen große Herausforderungen darin, einen Fremdbezug bzw. eine Auslagerung einerseits aus betrieblicher Sicht umfassend richtig zu bewerten und das enthaltene Risiko zu verringern. Dies wird naturgemäß schwerer, je mehr Dienstleister an bestimmten Prozessen beteiligt sind. Andererseits ist es eine Herausforderung, den vielfältigen regulatorischen und gesetzlichen Anforderungen formal gerecht zu werden, die in vielen Aspekten vergleichbare Anforderungen formulieren, aber in Detailbereichen voneinander abweichen können und somit erhöhten Analyse- und ggf. Umsetzungsaufwand erfordern, den wir im Hinblick auf eine weitere Risikominderung als wenig effizient wahrnehmen.

Als weitere Herausforderungen werden bei mehrstufigen Weiterverlagerungen die mit jedem Glied der Lieferkette abnehmende Transparenz über die verschiedenen Leistungsbezüge und damit verbundene Risiken sowie die Ermittlung von Konzentrations- und Ausfallrisiken gesehen.

2. Welche Möglichkeiten gibt es, diesen Herausforderungen zu begegnen und die damit verbundenen Risiken zu mindern? Gibt es Bedenken hinsichtlich möglicher Ansätze, die Risiken, Komplexität oder Kosten erhöhen könnten?

Die Möglichkeiten, diesen Herausforderungen zu begegnen, bestehen aus unserer Sicht darin, eine systematisierte Prüfung und Abschätzung der mit einer Auslagerungen oder einem wesentlichen Fremdbezug verbundenen Risiken vorzunehmen und entsprechende Steuerungsmaßnahmen zu implementieren. Bedenken bestehen insbesondere vor dem Hintergrund, dass ohne Vereinfachung bisheriger Regularien neue, zusätzliche Ansätze die Komplexität und damit die Kosten für das Auslagerungsmanagement erhöhen, ohne die Risiken signifikant zu senken.

Wir halten zudem die Zertifizierung von IT-Unterstützungstools für das Auslagerungsmanagement und dadurch die Etablierung eines Best Practice-Standards für sinnvoll. Auch kann eine Zertifizierung von Auslagerungsunternehmen hilfreich sein. Zusammen kann dies bewirken, dass Kontrollanforderungen an die Dienstleistungserbringung geregelt werden und deren Einhaltung die Finanzinstitute im Einzelfall von den Dienstleistern einfordern können. Hierin sehen wir eine geeignete Erleichterung. Anzudenken ist

hierbei auch, dass idealerweise die Organisationen der Prüfungsgesellschaften eingebunden werden sollten.

Die Zentralisierung von Vorab-Prüfungen des Dienstleisters durch eine neutrale Stelle, insbesondere bei Mehrmandantendienstleistern, wie z. B. Cloud-Anbietern, würde u. E. zu Effizienzsteigerungen in der Prüfpraxis und einer höheren Transparenz für Aufsicht, Institute und Dienstleister führen.

3. Welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Instituten, Drittdienstleistern und Aufsichtsbehörden gibt es, um diese Herausforderungen grenzüberschreitend anzugehen?

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit würde u. E. durch die Festlegung gemeinsamer Standards für das Auslagerungsmanagement erleichtert. Daher sollte auf eine Harmonisierung der Regulierungsansätze und -inhalte sowie Definitionen und Kategorisierungen hingearbeitet werden; einerseits in Bezug auf die unterschiedlichen Regulierungsbehörden und -initiativen, andererseits hinsichtlich der Teilmärkte des Finanzsektors (Kredite, Wertpapiere, Geld- und Kapitalmarkt etc.), um aufwändige, ineffiziente Abgrenzungsanalysen und unterschiedliche Interpretationen zu vermeiden. Dabei muss allerdings das Proportionalitätsprinzip im Blick behalten und nicht etwa eingeengt werden, indem die Anforderungen in einem schrittweisen Prozess immer höhergeschraubt und immer weiter detailliert werden. Sonst besteht die Gefahr, dass FIs aufgrund der ausufernden regulatorischen Anforderungen von Auslagerungen Abstand nehmen und damit verbundene Vorteile nicht mehr genutzt werden.

Mit Blick auf Förderbanken sollten begründete Öffnungsklauseln auf Grund des besonderen Auftrags und des daraus resultierenden Geschäftsmodells, wie auch besonderer Anforderungen (insbes. öffentliches / EU-weites Vergabeverfahren) einerseits und der besonderen staatlichen Absicherungen andererseits berücksichtigt werden.

Wir verweisen im Übrigen auf unsere Antworten zu Frage 2.

4. Welche Lehren wurden aus der COVID-19-Pandemie in Bezug auf das Management und die Eindämmung von Risiken im Zusammenhang mit Auslagerungen und Drittanbietern gezogen?

Als sinnvolle Maßnahmen zur Risikominderung in der COVID-19-Pandemie werden u.a. die Erhöhung der Homeoffice-Quote beim Dienstleister (inkl. Anpassung der vertraglichen Vereinbarungen bezüglich Homeoffice) sowie die Aktualisierung der Notfallpläne und ggf. Exit-Strategien für wesentliche Dienstleister bewertet.

Die Pandemie hat zudem gezeigt, dass eine schnelle und flexible Anbindung von neuen Vertragspartnern bzw. der Ausbau bestehender Verträge erforderlich sein und eine stabilisierende Wirkung auf die Finanzinstitutionen entfalten kann. Dies gilt insbesondere für nicht risikokritische Aufgaben und externe IKT-Dienstleister und bezieht sich beispielsweise auf innovative Lösungen von webbasierten Teamkommunikationsmöglichkeiten. Jede Form von Regulierung sollte dies weiterhin ermöglichen und fördern.
