



**aba-Stellungnahme
zum Finanzmarktdigitalisierungsgesetz
(BT-Drs. 20/10280):**

**Geplante Ausweitung der Pflichten der Abschlussprüfer
in § 35 Abs. 1 Nr. 10 VAG-E**

Die **aba Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V.** ist der deutsche Fachverband für alle Fragen der betrieblichen Altersversorgung in der Privat-wirtschaft und dem öffentlichen Dienst. Satzungsgemäß setzt sich die aba neutral und unabhängig vom jeweiligen Durchführungsweg für den Bestand und Ausbau der betrieblichen Altersversorgung ein.

Die aba vereinigt in ihrer Mitgliedschaft Unternehmen aller Größenordnungen, Altersversorgungseinrichtungen, Verbände (u. a. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) und Dienstleister wie Beratungsunternehmen, Rechtsanwälte, Versicherungsmathematiker, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Versicherungen, Banken und Investmenthäuser.

Betroffenheit von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung von der geplanten Erweiterung des § 35 Abs. 1 VAG

Diese Stellungnahme bezieht sich ausschließlich auf die Auswirkungen der geplanten Erweiterung des § 35 Abs. 1 VAG um eine neue Ziffer 10 auf Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Pensionskassen und Pensionsfonds, nachfolgend EbAV).

EbAV befinden sich im Anwendungsbereich der sog. „DORA-Verordnung“ (EU) 2022/2554 über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor. Artikel 11 Ziffer 2 des o.g. Gesetzentwurfs nimmt diese Verordnung mit der vorgesehenen Ergänzung des § 35 Abs. 1 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) um eine neue Ziffer 10 in Bezug. Mit der neuen Ziffer 10 soll der Prüfungsauftrag von Abschlussprüfern um die Überprüfung der Einhaltung faktisch aller an Finanzunternehmen gerichteten Anforderungen der DORA-Verordnung erweitert werden.

Zuständige Behörde für die Sicherstellung der Einhaltung der DORA-VO ist gem. Artikel 46 Buchstabe m) für EbAV die „zuständige Behörde gemäß Artikel 47 der EbAV-II-Richtlinie (EU) 2016/2341“, also in Deutschland die BaFin. In der geplanten Änderung des § 35 Abs 1 VAG sehen wir daher eine Aufgabenübertragung von der BaFin an Wirtschaftsprüfungsgesellschaften.

Wir haben – auch angesichts der vielen umfangreichen Regulierungs- und Durchführungsstandards, bei deren Entwicklung EbAV keine Rolle spielten – die große Sorge, dass diese Erweiterung von § 35 Abs. 1 VAG in der Praxis dazu führt, dass der in Art. 4 DORA-VO und im VAG verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gar nicht oder nicht im angemessenen Maße bei der Prüfung Anwendung findet. Für EbAV ist Proportionalität bei der Erfüllung regulatorischer Anforderungen aufgrund ihrer Größe (v.a. im Vergleich zu Finanzinstituten wie Banken oder Versicherungen), Vielfalt sowie ihrer Aufgabe als Sozialeinrichtung von zentraler Bedeutung. Im Hinblick auf die DORA-VO ist so insbesondere dem Umstand Rechnung zu tragen, dass viele EbAV die IT des Trägerunternehmens nutzen.

- Die aba sieht diese Regelung daher als zu pauschal, zu weitgehend und zu breit angelegt an.
- Wie regen folgende Ergänzung des § 35 Abs. 1 Nr. 10 VAG-E an: „... *Bei der Prüfung hat der Prüfer den einschlägigen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach § 296 VAG angemessen Rechnung zu tragen.*“

Zwar ist die Beauftragung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit der Prüfung der Einhaltung (auch) von IT-bezogenen aufsichtlichen Anforderungen eine bekannte und - angesichts begrenzter personeller Kapazitäten der BaFin - auch nachvollziehbare Praxis. Die geplante Änderung des § 35 Abs. 1 VAG würde aber im Ergebnis eine externe, bislang nur in unregelmäßigen Abständen oder anlassbezogene stattfindende Prüfung IT-bezogener aufsichtsrechtlicher Sachverhalte zum jährlichen „Regelfall“ werden lassen. Aus Sicht der aba fehlte es aber in vielen Fällen an einem unmittelbaren Sachbezug zwischen Abschlussprüfung und einzelnen Anforderungen der DORA-Verordnung.

- Verweise in § 35 Abs. 1 VAG sollten sich daher auf unmittelbar abschlussrelevante Anforderungen der DORA-Verordnung beschränken. § 7 Abs. 1 Prüfungsberichtsverordnung benennt bereits heute Anlass und Maßstab für Prüfungen der IT-Sicherheit im Rahmen von Abschlussprüfungen. Demnach soll der

Prüfer „insbesondere dar[zu]stellen und [zu] beurteilen, ob die organisatorischen, personellen und technischen Vorkehrungen zur Sicherstellung der Integrität, Authentizität und Verfügbarkeit der aufsichtlich relevanten Daten angemessen sind und wirksam umgesetzt werden“. Die Entscheidung darüber, in welchem Umfang eine Prüfung der Einhaltung von DORA-Anforderungen erforderlich ist, sollte auch weiterhin in das Ermessen der Prüfer gestellt werden. Ein pauschaler Hinweis auf nahezu die gesamte DORA-Verordnung lässt erwarten, dass einen Umfang und Kosten der künftigen Prüfungen für EbAV unverhältnismäßig steigen.

Normzweck des mit der DORA-VO entwickelten „einheitlichen Regelwerks“ ist die „Gewährleistung von Finanzstabilität und Marktintegrität im digitalen Zeitalter“ (vgl. Erwägungsgrund 8). Der mit § 35 Abs. 1 Nr. 10 VAG-E beabsichtigte „Prüfautomatismus“ legt den Schluss nahe, dass IT-Sicherheitsvorfälle generell und unabhängig vom Risikoprofil eines betroffenen (beaufsichtigten) Finanzunternehmens negative Auswirkungen für die übergeordneten Schutzgüter der Finanzstabilität und Marktintegrität haben könnten. Die aba hält eine solche Annahme aber für unzutreffend. Die Bedeutung der EbAV für Finanzstabilität und Marktintegrität ist eher gering. Ihr "Geschäft" ist z.B. mit Banken nicht vergleichbar. Die aba sieht auch im Text der Verordnung keine Grundlage für die Anordnung einer derart weitreichenden und engmaschigen Kontrolle der Einhaltung aller der DORA-Verordnung entstammenden Anforderungen.

Die Änderung des § 35 Abs. 1 VAG würde außerdem auf Grund der Vielzahl und Komplexität der Anforderungen der DORA-Verordnung den Prüfungsumfang stark anwachsen lassen. Aufwand und Kosten einer Abschlussprüfung würden damit auch für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung mit dauerhafter Wirkung erheblich steigen. Diese Kostenerhöhungen würden letztlich auch zu Lasten der Betriebsrentner gehen.

- Die aba spricht sich daher dafür aus, dass die BaFin als zuständige Aufsichtsbehörde auch in Zukunft Einzelfallentscheidungen über den Umfang notwendiger Prüfungen von beaufsichtigten Finanzunternehmen treffen sollte.

Ferner sieht die aba die Gefahr eines (ebenfalls kostensteigernd wirksamen) Ausleseeffekts auf die Angebotslandschaft bei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Wir befürchten, dass vor allem kleine und mittlere Wirtschaftsprüfungsgesellschaften kurzfristig nicht in der Lage sein werden, eine so umfangreiche Prüfung der Einhaltung der DORA-Bestimmungen abzudecken. Größere Wirtschaftsprüfungsgesellschaften würden davon profitieren mit der Folge einer beschleunigten Konzentration auf Anbieterseite.

- Auch aus diesem Grund empfiehlt die aba, auf die geplante „Beauftragung“ der Abschlussprüfer mit einer vollständigen Prüfung **aller** DORA-Anforderungen zu verzichten und stattdessen, wie vorstehend formuliert, eine Begrenzung auf unmittelbar abschlussrelevante Anforderungen vorzunehmen.

Mit Blick auf die Anwendbarkeit der DORA-Verordnung ab dem 17. Januar 2025, also im Falle kalenderjährlicher Geschäftsjahre erst nach Beginn eines Geschäftsjahrs 2025, bittet die aba um eine Änderung an den geplanten Vorschriften zum Inkrafttreten.

- Etwaige Änderungen an § 35 Abs. 1 VAG sollten erst mit Wirkung zum **1. Januar 2026** in Kraft treten, um beaufsichtigten Finanzunternehmen mehr Vorbereitungszeit für die Veränderungen im Rahmen der Abschlussprüfung zu geben.

In unserer Argumentation teilen wir grundlegende Argumente des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), die dieser bereits im Rahmen der Anhörung zum BMF-Referentenentwurf zur Änderung des § 35 Abs. 1 VAG ([hier verlinkt](#) auf die vom Bundesfinanzministerium veröffentlichte GDV-Stellungnahme-Drucksache) vorgebracht hat. Die aba wurde vom Bundesfinanzministerium leider an der Verbändekonsultation nicht beteiligt. Daher bitten wir jetzt in den parlamentarischen Beratungen um eine angemessene Berücksichtigung der Situation von EbAV.

Fazit:

Zusammenfassend weisen wir auf den sich hier abzeichnenden Bürokratieaufbau und die hohen Kosten für Altersversorgungseinrichtungen hin. Die Zielsetzung der DORA-Verordnung ist zu unterstützen. Sie muss allerdings mit einer angemessenen Regulierung, die auch für Altersvorsorgeeinrichtungen umsetzbar ist, einhergehen. Die teils bereits abgeschlossenen, teils noch laufenden Konsultationen der Europäischen Aufsichtsbehörden zu technischen Regulierungs- und technischen Durchführungsstandards sowie zu gemeinsamen Leitlinien zur Konkretisierung der DORA-Verordnung lassen das Gegenteil befürchten.

Die hohen Anforderungen aus dieser EU-Regulierung auf Level-II und Level-III in Kombination mit den dann im VAG noch zusätzlich hohen jährlichen Prüfungsanforderungen durch Wirtschaftsprüfer würden eine erhebliche Zusatzbelastung darstellen, die so weder notwendig noch angemessen ist. Die vorgesehene VAG-Änderung steht nicht zuletzt im Widerspruch zu zwei, auch im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien verankerten Zielen der Bundesregierung: nämlich für eine stärker proportionale Regulierung der Pensionskassen zu sorgen und unter anderem die Wirtschaft durch Bürokratieabbau zu entlasten.

1. März 2024
SD/AZ