Bundesrat **Drucksache 536/26 (Beschluss)**

20.11.26

Beschluss
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Cloud- und KI-Ökosystems (Verordnung zur Cloud- und KI-Entwicklung)

COM(2026) 502 final

Der Bundesrat hat in seiner 1070. Sitzung am 20. November 2026 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag allgemein

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit dem Cloud and AI Development Act (CADA) beabsichtigt, das Cloud- und KI-Ökosystem der EU zu stärken, um die europäischen Kapazitäten in diesen Bereichen deutlich auszubauen und die Abhängigkeiten von nicht-europäischen Anbietern zu reduzieren.

2. Der Bundesrat teilt das Ziel der Kommission, mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung zur Cloud- und KI-Entwicklung die Aspekte Innovationskraft, Wettbewerbsfähigkeit, Souveränität und Resilienz in den Bereichen KI und Cloud zusammenzudenken.

3. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung zur Cloud- und KI-Entwicklung einen Rechtsrahmen schaffen will, der vollumfänglich die Aspekte Innovationskraft, Wettbewerbsfähigkeit, Souveränität und Resilienz in den Bereichen KI und Cloud zusammendenkt. Gemeinsame Anforderungen und eine einheitliche Bewertungsmethode können die

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 720 - 2946

Vergleichbarkeit der Dienste verbessern und zur Stärkung des Binnenmarkts beitragen.

Er ist jedoch der Auffassung, dass in puncto Informations- und Cybersicherheit, insbesondere bei der konkreten Ausgestaltung der Risikobewertung, den Anforderungen an die Software-Lieferkette sowie beim Umgang mit Verschlusssachen noch Klärungs- und Abstimmungsbedarfe bestehen.

4. Er ist ferner der Auffassung, dass insbesondere bei der Ausgestaltung der Prüf- und Berichtspflichten sowie bei den Anforderungen an die Sicherheitsüberprüfung des eingesetzten Personals noch Klärungs- und Abstimmungsbedarfe bestehen.

5. Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, dass der CADA mit bestehenden EU-Rechtsakten harmonisiert wird.

6. Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, dass insgesamt auf eine mehr innovationszentrierte Gesamtausrichtung von CADA hingewirkt wird.

Zu Artikel 7 (Nationale Cloud- und KI-Strategien)

7. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, dass der Verordnungsvorschlag nationale Cloud- und KI-Strategien von den Mitgliedstaaten einfordert. Allerdings werden in Artikel 7 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags, der die Mindestanforderungen an die nationalen Strategien vorgibt, Maßnahmen zur Gewährleistung der Informations- und Cybersicherheit nicht aufgeführt. Deshalb bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich in den weiteren Verhandlungen für die Aufnahme einer Regelung, die diesem Anliegen Rechnung trägt, einzusetzen.

Zu Artikel 10 ff. (Beschleunigungsgebiete für Rechenzentren)

8. Der Bundesrat begrüßt das Anliegen der Kommission, eine effiziente, transparente und zeitnahe Bearbeitung von Verwaltungsanträgen bezüglich der Planung, des Baues und des Betriebes von Rechenzentren in Beschleunigungsgebieten sicherzustellen.

9. Der Bundesrat befürwortet, die Dauer der Bearbeitung von Verwaltungsanträgen in Artikel 13 des Verordnungsvorschlags auf zwölf Monate ab dem Zeitpunkt des Vorliegens eines vollständigen Antrags zu begrenzen.

10. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich im weiteren Verfahren dafür einzusetzen, dass die zuständigen Behörden im Falle einer Fristüberschreitung dazu verpflichtet werden, die hierfür maßgeblichen Gründe schriftlich darzulegen und einen verbindlichen Zeitplan für den Abschluss des Genehmigungsverfahrens vorzulegen. Der vorgelegte Zeitplan sollte angemessen und verhältnismäßig sein.

Zu Artikel 16 und Anhang II (Unionsvertrauenswürdigkeitsstufen)

11. Der Bundesrat begrüßt das Ziel, die Abhängigkeit öffentlicher Stellen von Cloud-Computing-Diensten außereuropäischer Anbieter zu verringern und mit den Unionsvertrauenswürdigkeitsstufen einen einheitlichen, prüfbaren Maßstab für die Souveränität von Cloud-Computing-Diensten zu schaffen. Ein solcher Maßstab kann die bislang uneinheitlichen nationalen Kriterienkataloge ersetzen und den Vergabestellen Rechtssicherheit geben.

12. Der Bundesrat befürwortet die Einführung einheitlicher Souveränitätskriterien (Union Assurance Levels) und die damit verbundene Rechtssicherheit bei der Beschaffung von Cloud- und KI-Angeboten sowie beim Aufbau von geeigneten Infrastrukturen durch Anbieter.

13. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das Verhältnis der Unionsvertrauensstufen 3 und 4 zu EU-Verschlusssachen sowie zu nationalen und landesrechtlichen Geheimschutzregelungen und Sicherheitsüberprüfungen eindeutig im Verordnungstext geklärt sein muss.

14. Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, das Union Assurance Level (UAL)-System hinsichtlich möglicher Vereinfachungen zu prüfen. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Beibehaltung der unterschiedlichen Schutzniveaus. Im Laufe der Verhandlungen sollte die Bundesregierung jedoch die Kriterien kritisch reflektieren und entsprechend der Anwendungsbedarfe praxistauglich vereinfachen.

15. Der Bundesrat sieht bei einzelnen Regelungen Änderungsbedarf und bittet die Bundesregierung, im weiteren Verfahren auf folgende Änderungen in Anhang II hinzuwirken: Die Anforderungen an die Sicherheitsüberprüfung des eingesetzten Personals nach Anhang II Nummer 3.1 Buchstabe d und Nummer 4.1 Buchstabe d sollten hinreichender bestimmt und inhaltlich erweitert werden.

Zu Artikel 18 (Assoziierte Drittländer)

16. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Bestimmung assoziierter Drittländer nach Artikel 18 des Verordnungsvorschlags den Schutz personenbezogener Daten an das Bestehen eines Angemessenheitsbeschlusses nach Artikel 45 der Verordnung (EU) 2016/679 knüpft (Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a), während der Schutz vor einem Zugriff des Drittlands auf nicht personenbezogene Daten nach Buchstabe b unter Bezugnahme auf Artikel 32 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EU) 2023/2854 eigenständig geprüft wird. Er bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Legislativverfahren dafür einzusetzen, dass Artikel 18 Absatz 1 um eine weitere Regelung ergänzt wird, nach der der Schutz vor einem Zugriff von Behörden des Drittlands auch für personenbezogene Daten eigenständig geprüft wird.

    Der Bundesrat bittet ferner darum, in Artikel 18 eine Übergangsregelung aufzunehmen: Wird ein Beschluss nach Absatz 1 aufgehoben, geändert oder ausgesetzt, sollten bestehende Anerkennungen für einen angemessenen Zeitraum wirksam bleiben, sofern der Anbieter weiterhin nachweist, dass Drittländer oder dort niedergelassene Rechtsträger keinen Zugang zu Kundendaten haben. Die Vorgaben der Verordnung (EU) 2016/679 bleiben unberührt.

Zu Artikel 20 (Unabhängige Prüfung)

17. Der Bundesrat sieht bei einzelnen Regelungen Änderungsbedarf und bittet die Bundesregierung, im weiteren Verfahren auf folgende Änderungen hinzuwirken: Die in Artikel 20 vorgesehenen Prüf- und Berichtspflichten sollten auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt und stärker risikobasiert ausgestaltet werden. Insbesondere bleibt zu prüfen, ob die nach Artikel 20 Absatz 8 vorgesehene jährliche Überprüfung zusätzlich zu der unabhängigen Prüfung nach Ar-

tikel 20 Absatz 1 und der Erstellung eines umfassenden Prüfberichts nach Artikel 20 Absatz 5 unbedingt erforderlich ist.

Zu Artikel 29 ff. (Vergabe öffentlicher Aufträge)

18. Der Bundesrat sieht bei einzelnen Regelungen der Artikel 29 und 30 Änderungsbedarf, soweit diese Regelungen über die Vereinheitlichung der Bewertungsmaßstäbe hinaus unmittelbar in Entscheidungen öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten über die Bewertung, Beschaffung und Nutzung von Cloud-Computing-Diensten eingreifen.

19. Die Bundesregierung soll sich ferner dafür einsetzen, dass die Verfahren nach Artikel 29 und 30 des CADA-Vorschlags deutlich vereinfacht werden. Das Verfahren nach Artikel 29 sollte im Laufe der Verhandlungen klargestellt und deutlich vereinfacht werden.

20. Die Bundesregierung soll sich im weiteren europäischen Gesetzgebungsverfahren dafür einsetzen, dass keine unbeabsichtigte Doppelkontrolle entsteht. Vergabekammern und -gerichte sollen die Rechtmäßigkeit der Vergabeverfahren im Anwendungsbereich des CADA prüfen, nicht jedoch die zentral erfolgte Festlegung zu Risikobewertung bzw. Unionsvertrauenswürdigkeitsstufen.

Zu Artikel 29

21. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verfahren insbesondere auf folgende Änderungen hinzuwirken: Die Methodik des Artikels 29 sollte an bestehende Verfahren des Informationssicherheitsrisikomanagements anschlussfähig sein und parallele oder widersprüchliche Bewertungs- und Einstufungsverfahren sollten vermieden werden. Konkret sollten die Unionsvertrauenswürdigkeitsstufen in der nationalen Umsetzung z. B. zu den in Deutschland üblichen BSI-Schutzbedarfskategorien, dem Risikomanagement und bestehenden Zertifizierungsverfahren ins Verhältnis gesetzt werden. Konkrete Sicherheitsanforderungen je Unionsvertrauenswürdigkeitsstufe insbesondere in Bezug auf Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit sind wünschenswert.

22. Der Bundesrat lehnt die Befugnis der Kommission in Artikel 29 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags ab, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Risikobewertungen festgelegten Unionsvertrauenswürdigkeitsstufen für Tätigkeiten des öffentlichen Sektors im Wege von Durchführungsrechtsakten durch eigene Festlegungen zu ersetzen. Er bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Legislativverfahren für die Streichung von Artikel 29 Absatz 5 einzusetzen.

    Die Einstufung von Tätigkeiten der nationalen und inneren Sicherheit, der Justiz und der Strafverfolgung berührt Kernbereiche, die nach Artikel 4 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in der alleinigen Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen. Nach Erwägungsgrund 52 soll gerade die Risikobewertung durch die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sicherstellen. Diese Gewähr entfällt, wenn die Kommission die Ergebnisse der Bewertung durch eigene Festlegungen ersetzen kann. Der Bundesrat hat insoweit erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip. Für eine einheitliche Anwendung genügen die Methode nach Artikel 29 Absatz 3 und die Zusammenarbeit nach Artikel 29 Absatz 7.

23. Eine Risikobewertung nach Artikel 29 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags sollte nicht unmittelbar eine Pflicht zur Migration eines bereits genutzten Cloud-Computing-Dienstes auslösen. Die Entscheidung über einen Wechsel soll der jeweils zuständigen öffentlichen Stelle unter Berücksichtigung der festgestellten Risiken, der technischen und wirtschaftlichen Umstände sowie ihrer sonstigen rechtlichen Pflichten verbleiben.

24. Der Bundesrat hält jedenfalls den Übergangszeitraum von höchstens zwölf Monaten für die Migration zu einem anderen Cloud-Computing-Dienst nach Artikel 29 Absatz 6 des Verordnungsvorschlags für nicht umsetzbar. Die Migration von Fachverfahren sowie von Kollaborations- und Arbeitsplatzinfrastrukturen erfordert Vergabeverfahren, technische Anpassungen, Datenmigration, Tests und Schulungen und ist in diesem Zeitraum nicht zu leisten, ohne die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu gefährden. Zudem müssen Anerkennungsverfahren, Zentralverzeichnis und das europäische Zertifizierungssystem für Cloud-Computing-Dienste erst geschaffen werden.

    Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich im weiteren Legislativverfahren dafür einzusetzen, dass

a) der Übergangszeitraum auf mindestens 36 Monate verlängert wird,

b) vor dem Geltungsbeginn der Verordnung geschlossene Verträge bis zu ihrem regulären Ende fortgeführt werden können und

c) die Pflichten nach Artikel 29 Absatz 6 und Artikel 30 erst gelten, wenn im Zentralverzeichnis nach Artikel 22 für die jeweilige Unionsvertrauenswürdigkeitsstufe eine ausreichende Zahl anerkannter Dienste verfügbar ist, ohne dass es hierfür einer Einzelfallbegründung nach Artikel 30 Absatz 4 bedarf.

Zu Artikel 30 und 35

25. Die Vorschrift in Artikel 30 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags sollte eindeutig an künftige Beschaffungsvorgänge anknüpfen und keine eigenständige Pflicht zur Umstellung bereits genutzter Systeme begründen.

    Die Vorschrift in Artikel 30 Absatz 3 sollte auf öffentliche Aufträge beschränkt werden, deren geschätzter Auftragswert den jeweils maßgeblichen unionsrechtlichen Vergabeschwellenwert erreicht oder überschreitet.

26. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Cloud-Computing-Dienste für die Verwaltung in Deutschland auch von öffentlichen IT-Dienstleistern erbracht werden, darunter auch solche öffentlichen IT-Dienstleister, die von mehreren Ländern und Kommunen gemeinsam getragen werden. Diese Strukturen leisten einen wesentlichen Beitrag zur digitalen Souveränität. Der Verordnungsvorschlag ist jedoch auf private Anbieter zugeschnitten und lässt offen, wie Besonderheiten der öffentlichen IT-Dienstleister berücksichtigt werden. Dies gilt zunehmend auch für KI-Anwendungen der Verwaltung, die öffentliche IT-Dienstleister in eigenen Rechenzentren betreiben und Behörden bereitstellen. Nach Erwägungsgrund 10 umfasst der Begriff des Cloud-Computing-Dienstes auch den Zugang auf Abruf zu KI-Systemen, ohne dass die Verordnung solche Angebote öffentlicher Dienstleister gesondert in den Blick nimmt.

    Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich für Klarstellungen einzusetzen,

    a) dass Cloud-Computing-Dienste, die öffentliche IT-Dienstleister für Behörden erbringen, in einem verhältnismäßigen Verfahren als Dienste einer Unionsvertrauenswürdigkeitsstufe anerkannt werden können,

b) wie die Anforderungen nach Artikel 30 anzuwenden sind, wenn öffentliche Auftraggeber Cloud-Computing-Dienste im Wege der Inhouse-Beauftragung von einem öffentlichen IT-Dienstleister beziehen, der die Leistung ganz oder teilweise durch Unterauftragnehmer erbringt oder für mehrere Träger gemeinsam beschafft; insbesondere ist die Beschränkung auf Dienste „für ihre ausschließliche Nutzung“ in Artikel 30 Absatz 1 insoweit klarzustellen und festzulegen, wer den Nachweis der erforderlichen Unionsvertrauenswürdigkeitsstufe führt,

c) dass die gemeinsame Kontrolle mehrerer öffentlicher Stellen über einen zwischengeschalteten Rechtsträger für die gemeinsame Nutzung von Diensten im Euro-Cloud-Verbund nach Artikel 35 Absatz 1 ausreicht und

d) unter welchen Voraussetzungen KI-Systeme, die öffentliche IT-Dienstleister in eigenen Rechenzentren für öffentliche Stellen betreiben, einschließlich quelloffener KI-Modelle, als Cloud-Computing-Dienste im Sinne der Verordnung gelten, und dass sie in einem verhältnismäßigen Verfahren als Dienste einer Unionsvertrauenswürdigkeitsstufe anerkannt werden können.

Zu Artikel 32 und 33

27. Der Bundesrat erkennt an, dass die Verwendung von Qualitätskriterien bei Vergaben für innovative Cloud-Computing-Dienste und KI-Systeme zu einer Stärkung der europäischen Cloud- und KI-Kapazitäten beitragen kann. Solche Kriterien sollten allerdings freiwillig und nicht verpflichtend sein. Denn die Einführung verpflichtender Mindeststandards (Artikel 32 des Verordnungsvorschlags) verkompliziert die ohnehin komplexen Verfahren weiter, erhöht den Bürokratieaufwand und belastet besonders kleinere Auftraggeber unverhältnismäßig. Auch würde die isolierte Sonderregelung von Anforderungen an die öffentliche Beschaffung in spezifischen Bereichen die Aufsplitterung des EU-Vergaberechts weiter vertiefen und damit laufenden Bemühungen der Vereinfachung und Homogenisierung im Rahmen der aktuellen Reform des EU-Vergaberechts entgegenstehen.

28. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, im weiteren Verordnungsverfahren darauf zu achten, dass die Anforderungen an die Software-Lieferkette mit bestehenden Vorgaben, insbesondere der NIS-2-Richtlinie und der Cyberresilienzverordnung abgestimmt werden. Es muss gewährleistet sein, dass für öffentliche Beschaffungen einheitliche und nicht doppelte Nachweispflichten gelten.

29. Der Bundesrat spricht sich gegen zusätzliche Überwachungs- und jährliche Berichtspflichten der Mitgliedstaaten über die Nutzung der Innovationsbeschaffung bei Cloud-Computing-Diensten und KI-Systemen aus (Artikel 33 des Verordnungsvorschlags). Die Anforderungen führen zu einem erheblichen Mehraufwand und neuer Bürokratie.

Zu Artikel 34 ff. (Europäischer Cloud-Verbund des öffentlichen Sektors)

30. Der Bundesrat begrüßt ferner den Europäischen Cloud-Verbund des öffentlichen Sektors (Euro-Cloud-Verbund) sowie den Grundsatz „Zuerst Open Source“ (Artikel 34 bis 36 und Artikel 41 bis 44 des Verordnungsvorschlags). Er bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass bestehende nationale Plattformen für die Weiterverwendung quelloffener Verwaltungssoftware, wie Open-Code, ohne zusätzlichen Aufwand mit dem EU-Katalog quelloffener Lösungen (EU-OSS-Katalog) nach Artikel 43 des Verordnungsvorschlags verknüpft werden können.

Zu Artikel 41 ff. (Quelloffenheit)

31. Der Bundesrat bekennt sich zu dem mit dem Verordnungsvorschlag verfolgten Ziel, wonach öffentliche Verwaltungen beim Aufbau ihres Cloud- und KI-Ökosystems oder -Stacks offene Standards und Komponenten fördern sollen, die unter einer Open-Source-Lizenz bereitgestellt werden. Zur Erfüllung dieses Ziels ist jedoch die Beteiligung von Landes- und Kommunalstellen an dem vorgesehenen Netz der Open-Source-Programmbüros (OSPO-Netz) zwingend erforderlich. Vor diesem Hintergrund bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich für eine entsprechende Anbindung von Ländern und Kommunen an das OSPO-Netz einzusetzen.

Zu Artikel 48 (Inkrafttreten und Anwendung)

32. Der Bundesrat geht davon aus, dass durch die Benennung und Ausstattung zuständiger Behörden, die Durchführung der vorgesehenen Risikoanalysen, Überwachungs- und Vollzugsaufgaben sowie die Umsetzung der neuen Beschaffungs- und Kooperationsmechanismen erhebliche Erfüllungsaufwände für Bund, Länder und Kommunen entstehen. Er bittet daher die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass im Rahmen der Umsetzung eine angemessene finanzielle Unterstützung von Ländern und Kommunen sichergestellt wird.

33. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich im weiteren Verfahren dafür einzusetzen, dass Umsetzungsregelungen auf das Notwendigste begrenzt werden. Neue Nachweis-, Dokumentations- und Auditpflichten sollten nur vorgesehen werden, soweit sie zwingend erforderlich sind. Zusätzliche administrative Aufwände, etwa durch Datenerhebung, Aufbereitung, Konsolidierung und Übermittlung sowie durch neue Abstimmungs- und Dokumentationsprozesse, sind zu vermeiden. Das gilt insbesondere auch für den Bereich der Vergabe, bei dem die Mitgliedstaaten die innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe für Cloud-Computing-Dienste und KI-Systeme überwachen und hierzu Bericht erstatten sollen.

34. Um eine effiziente und wirtschaftliche Umsetzung der Verordnung zu ermöglichen, fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, bei den anstehenden Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass der Verordnungstext und die weitere Umsetzung konsequent nach dem Prinzip „Law as Code“ (Digitale Rechtsetzung) ausgestaltet wird. Vorhaben und Nachweisregeln innerhalb der Verordnung müssen strukturell so formuliert werden, dass sie direkt maschinenlesbar sowie logisch eindeutig modelliert sind und somit vollautomatisiert vollzogen werden können.

35. Der Bundesrat hält die Umsetzungsfrist von nur einem Jahr ab Inkrafttreten für zu kurz bemessen. Er bittet die Bundesregierung, sich in den weiteren Verhandlungen für eine angemessene Umsetzungsfrist oder die Aufnahme von Übergangsfristen einzusetzen.

36. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme an die Kommission.