

Bundesministerium des Innern
Referat IT II 1
IT- und Cybersicherheit; sichere Informationstechnik
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

Per E-Mail: ITII1@bmi.bund.de

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der NIS-Richtlinie;
hier: VDV-Stellungnahme – vorläufig

Ihr Zeichen: IT II 1-17002/41#7 | Ihre Nachricht vom: 9. Dezember 2016

Unser Zeichen: 615-06/2

Sehr geehrte Damen und Herren,

vorbehaltlich einer abschließenden Stellungnahme nehmen wir in Anbetracht der kurzen Fristsetzung zu o. g. Gesetzentwurf der Bundesregierung wie folgt Stellung:

1. Der vorliegende Entwurf der nationalen Umsetzung der europäischen Richtlinie 2016/1148 berücksichtigt nicht die Faktoren, die zur Bestimmung des Ausmaßes einer Störung mindestens herangezogen werden müssen. Es fehlt insbesondere die Berücksichtigung der
 - in Artikel 6 Abs. 1 c) explizit aufgeführte Dauer von Störungen „mögliche Auswirkungen von Sicherheitsvorfällen – hinsichtlich Ausmaß und Dauer – auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Tätigkeiten oder die öffentliche Sicherheit“,
 - in Artikel 6 Abs. 1 f) aufgeführte Substituierbarkeit durch alternative Mittel („Bedeutung der Einrichtung für die Aufrechterhaltung des Dienstes in ausreichendem Umfang, unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit von alternativen Mitteln für die Bereitstellung des jeweiligen Dienstes.“).

Vertreter der Wirtschaft haben hier immer wieder auf das Fehlen des Zeit- und Substituierbarkeitsfaktor zur Bestimmung des Ausmaßes einer Störung bei den Beratungen im Branchenarbeitskreis Transport und Verkehr hingewiesen. Bis-her wurde deren berechnete Forderungen bei den Diskussionen zur Verordnung zur Bestimmung kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung – BSI-KritisV) von Seiten des Bundesministerium des Innern (BMI) und des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) abgelehnt.

Der gesetzliche Rahmen für die zu erlassende Rechtsverordnung wird durch § 2 Abs. 10 BSIG sowie § 10 Abs. 1 BSIG vorgegeben. Dieser darf durch die zu erstellende Verordnung nicht überschritten werden. Die Reichweite dieser zum Teil sehr unbestimmten Vorschriften ist durch Auslegung zu ermitteln. Wortlaut,

Geschäftsführer Technik

Martin Schmitz
T 0221 57979-123
F 0221 57979-8123
E schmitz@vdv.de

16. Dezember 2016

Verband Deutscher
Verkehrsunternehmen e. V.

Hauptgeschäftsstelle
Kamekestraße 37–39
50672 Köln
T 0221 57979-0
F 0221 57979-8000

info@vdv.de
www.vdv.de

Sitz des Vereins ist Köln
AG Köln VR 4097

USt.-IdNr. DE 814379852

Commerzbank Köln
IBAN DE13 3704 0044 0130 0227 00
SWIFT - BIC COBADEFF

Sparkasse KölnBonn
IBAN DE12 3705 0198 0099 0029 58
SWIFT - BIC COLSDE33

Vorstand
Präsident und Vizepräsidenten
Jürgen Fenske (Präsident)
Joachim Berends
Hubert Jung
Prof. Knut Ringat
Veit Salzmann
Ingo Wortmann

Hauptgeschäftsführer
Oliver Wolff

Haltestellen
Stadtbahn bis Friesenplatz,
Regionalzüge bis
Bahnhof Köln West



Systematik und Teleologie ergeben, dass eine enge Auslegung des Merkmals „Hohe Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens“ ebenso geboten ist wie für den Begriff „erheblicher Versorgungsengpass“. Es geht dabei um den Schutz grundlegender Funktionen des Gemeinwesens, insbesondere darum, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung, z.B. nach Ernährung (Trinkwasser, Nahrung etc.) zu befriedigen. Hierzu gehört der Bereich Transport und Verkehr nicht. Jeder der in diesem Bereich tätigen Unternehmen ist bei einem entsprechenden Ausfall durch einen im Wettbewerb stehenden Konkurrenten substituierbar. Dies haben zahlreiche Ereignisse in der Vergangenheit (Streik, Naturkatastrophen etc.) eindrucksvoll bewiesen. Hier mag es in Einzelfällen zu Verspätungen und Verzögerungen gekommen sein, zu keinem Zeitpunkt war aber die Versorgungssicherheit der Bevölkerung auch nur in Ansätzen gefährdet.

Kritikalität scheidet insbesondere dann aus, wenn die zurechenbare Kausalität zwischen dem Ausfall oder der Beeinträchtigung einerseits und dem dadurch verursachten „erheblichen Versorgungsengpass“ fehlt. Dies ist unter anderem im Falle der Substituierbarkeit gegeben. Dabei sind zwei Konstellationen zu unterscheiden: Erstens scheidet die Kritikalität aus, wenn die fragliche Dienstleistung – zum Beispiel der Transport von Gütern oder Personen – auf Nachfrageseite substituiert werden kann, beispielsweise durch Umstieg auf andere Verkehrsmittel (Substituierbarkeit auf Nachfrageseite). Zweitens scheidet Kritikalität aus, wenn der Betreiber einer ausgefallenen oder beeinträchtigten Anlage unverzüglich diese durch eine andere Einrichtung oder Anlage ersetzen kann (Substituierbarkeit auf Anbieterseite). Gemessen an diesen Maßstäben ist die Dienstleistung „Transport von Gütern auf der Schiene“ keine „als kritisch anzusehende Dienstleistung“. Die Richtung ist eindeutig, es kann an sehr vielen Stellen das Thema Schienenverkehr durch andere Verkehrsträger ersetzt werden.

Der VDV fordert vor diesem Hintergrund die Integration der o. g. Faktoren in das nationale Recht.

2. Der im Referentenentwurf dargestellte Erfüllungsaufwand ist nicht nachvollziehbar, die Angemessenheit von Maßnahmen, die die Wirtschaft durchführen muss, wird angezweifelt.

Schon bei der Begründung des IT-Sicherheitsgesetzes wurden nur sehr geringe Kosten von rund 4.500 EUR + „x“ für den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft genannt. Nach den vom BSI getätigten Konkretisierungen zu den Erwartungen an die Erbringung der Nachweise (siehe „Orientierungshilfe zu den Nachweisen gemäß § 8a Abs. 3 BSI-Gesetz“, VO.9) wurden vom Branchenarbeitskreis Transport und Verkehr realistisch zu erwartende Kosten ermittelt. Diese wurden dem BMI am 22.09.2016 mitgeteilt und um Berücksichtigung gebeten. Eine wesentliche Änderung der BSI-Erwartungen erfolgte nicht.

Durch die aktuell formulierten aufwändigen Vorgaben, die sich offensichtlich am Vorgehen der Bundesnetzagentur (BNetzA) auf Basis des § 11 EnWG orientieren, entstehen den Verkehrsunternehmen für die Führung der Nachweise zusätzliche Aufwände von bis zu EUR 1,5 Mio. alle zwei Jahre pro Verkehrsunternehmen. Diese hohen Kosten werden weder in den Begründungen zum IT-Sicherheitsgesetz noch zur BSI-KritisV erwähnt. Des Weiteren schränken die detaillierten und weitgreifenden Vorgaben in dieser Orientierungshilfe die Handlungsfreiheit der Betreiber, die hohe Resilienz ihrer IT in den kritischen Infrastrukturen nachzuweisen, ein.

Im Ergebnis entstehen erheblichen Mehrkosten, denen kein unmittelbarer Nutzen in Form einer höherer IT-Sicherheit gegenübersteht – hier handelt es sich ausschließlich um Bürokratiekosten i. S. d. § 2 Abs. (2) Gesetz zur Einsetzung eines nationalen Normenkontrollrates (NKRK).

Die im vorliegenden Gesetzentwurf genannten Zusatzaufwände sind nach unserer Einschätzung deutlich zu gering ausgewiesen. Unter Betrachtung der BSI-Erwartungen ist hier mit einer wesentlichen Zunahme der Kosten zu rechnen. Dies widerspricht der Aussage der NIS-Richtlinie im Erwägungsgrund (53) „Damit keine unverhältnismäßige finanzielle und administrative Belastung für Betreiber wesentlicher Dienste und Anbieter digitaler Dienste entsteht, sollten die Verpflichtungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, denen das betreffende Netz- und Informationssystem ausgesetzt ist“, da insbesondere die Kosten für die organisatorischen Vorkehrungen wesentlich übertroffen werden.

Als Ansatz für eine Vergleichskostenermittlung können beispielhaft die Kosten für die Versicherung von Sachwerten, hier IT-Anlagen und Systemen, herangezogen werden. Versicherungsprämien bewegen sich dabei im Bereich um ein Promille des Anlagenneuwertes.

Vor dem geschilderten Hintergrund fordert der VDV daher, dass die Angemessenheit der angeforderten und vorgegebenen Maßnahmen im Sinne der NIS-Richtlinie in das nationale Recht integriert wird und somit insbesondere in der BSI-KritisV Berücksichtigung findet.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Schmitz
Geschäftsführer Technik