

## › STELLUNGNAHME

zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union  
(Stand: 7.12.2016)

Berlin, 16.12.2016

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt mehr als 1.450 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit knapp 260.000 Beschäftigten wurden 2014 Umsatzerlöse von mehr als 111 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,4 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 54 Prozent, Erdgas 56 Prozent, Trinkwasser 85 Prozent, Wärmeversorgung 67 Prozent, Abwasserentsorgung 40 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen 5,7 Millionen Kunden mit Breitband. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro, um dann insgesamt 6,3 Millionen Menschen an schnelles Internet anschließen zu können.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

## I. Vorbemerkungen

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union – NIS-RL-Umsetzungsgesetz-E (Stand: 7.12.2016) Stellung zu nehmen.

Der VKU begrüßt im Grundsatz, dass sich der deutsche Gesetzgeber im Rahmen des IT-Sicherheitsgesetzes (ITSiG) bereits in weiten Teilen am Entwurf der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union (NIS-Richtlinie) orientiert hat. Der nun vorliegende Referentenentwurf zum NIS-RL-Umsetzungsgesetz sieht jedoch mehr Änderungen an den Fachgesetzen vor, als zu erwarten war. Der VKU sieht daher die sehr kurze Frist zur Stellungnahme **von einer Woche** ausgesprochen kritisch. Eine fachlich angemessene, spartenübergreifende Positionsfindung wird somit deutlich erschwert.

Insofern kritisiert die **kommunale Wasserwirtschaft** es, dass der vorliegende Referentenentwurf über die notwendige Harmonisierung der deutschen Gesetzgebung mit den europäischen Vorgaben der NIS-Richtlinie hinaus weitere Verschärfungen, insbesondere im Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) vorsieht. Die Umsetzung der aktuellen rechtlichen Vorgaben nach dem BSIG ist für die verpflichteten kommunalen Trinkwasserversorger und Abwasserentsorger weniger eine technische, als vielmehr eine bürokratische Herausforderung. Vor diesem Hintergrund sollte das zuständige Bundesamt für Sicherheit für Informationstechnik (BSI) seine im vorliegenden Referentenentwurf geplanten weitergehenden Aufsichtsbefugnisse nur in begründeten Fällen ausüben. Nach VKU-Lesart sind Fälle begründet, wenn im Rahmen der Nachweispflichten zu der informationstechnischen Absicherung der betriebenen kritischen Dienstleistung Sicherheitsmängel festgestellt werden. Zwischenzeitliche Kontrollen durch das Bundesamt vor Ablauf der gesetzlichen Erfüllungsfristen würden bei den verpflichteten Unternehmen zu einem weiteren, unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand führen, ohne dass die IT-Sicherheit verbessert würde. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund praxisfern, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht alle Kompetenzanforderungen zur Nachweisführung der IT-Sicherheit seitens des BSI vollständig und gültig veröffentlicht sind.

Die **kommunale Energiewirtschaft** sieht kritisch, dass die ohnehin schon unübersichtlich geregelten Pflichten für Energieunternehmen weiter verkompliziert werden. Bisher ergeben sich die Anforderungen an die Informationssicherheit für die Energiewirtschaft aus dem EnWG und den Sicherheitskatalogen der Bundesnetzagentur. Wenn allerdings Fernwärme erzeugt wird oder virtuelle Kraftwerke betrieben werden, können schon

jetzt zusätzlich weitere, sich unterscheidende Pflichten aus dem BSI-Gesetz einschlägig sein.

Durch den vorgelegten Entwurf ergeben sich nun **zusätzliche Pflichten gegenüber dem BSI**, die für alle diejenigen Energieversorger anwendbar sind, die durch die KRITIS-Verordnung als Kritische Infrastrukturen eingestuft werden. Weiterhin könnten die Unternehmen durch die vorgesehenen zusätzlichen Regelungen für Anbieter digitaler Dienste betroffen sein. Hier sollte die Definition digitaler Dienste noch eindeutiger auf große Online-Dienstleister zugeschnitten werden, damit Energieunternehmen nicht noch eine weitere abweichende Norm zur Informationssicherheit zusätzlich zu den bestehenden Regelungen einhalten müssen.

Insbesondere Mehrspartenunternehmen sind schon jetzt von der unterschiedlichen Gesetzeslage der Sparten und der jeweils unterschiedlichen Zuständigkeit von Behörden betroffen. **Die kommunale Energiewirtschaft fordert daher eine klare Abgrenzung der Befugnisse von BNetzA und BSI sowie wertschöpfungsübergreifend einheitliche Regelungen für die Informationssicherheit energiewirtschaftlicher Unternehmen.**

## II. Zu den geplanten Bestimmungen im Einzelnen

### 1. Zu Artikel 1: Änderung des BSI-Gesetzes

#### Zu Nummer 3 (neuer § 5a BSIG):

##### VKU-Position:

Der VKU begrüßt, dass die neu zu schaffenden *Mobile Incident Response Teams* (MIRTs) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) auch die Betreiber Kritischer Infrastrukturen operativ bei der Bewältigung von herausgehobenen Vorfällen unterstützen will. Dabei ist allerdings wichtig, dass dies tatsächlich nur auf Ersuchen der jeweiligen Betreiber geschieht.

Sofern sich das BSI Dritter bedient, sollten diese Personen die Voraussetzungen des § 9 BSIG erfüllen. Der VKU gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Einbindung „freiwilliger Helfer aus der Mitte der Wirtschaft“ (Begründung, Seite 35) bei Personen des gleichen Sektors zu Interessenkonflikten führen könnte, wenn im Rahmen der Vorfallsbewältigung Geschäftsgeheimnisse bekannt werden.

#### Regelungsvorschlag zu Nummer 3 (§ 5a Absatz 5 BSIG-Entwurf):

...

*(5) Das Bundesamt kann sich bei Maßnahmen nach Absatz 1 mit der Einwilligung des Ersuchenden der Hilfe qualifizierter Dritter bedienen, wenn dies zur rechtzeitigen oder umfänglichen Wiederherstellung der Sicherheit oder Funktionsfähigkeit des betroffenen*

informationstechnischen Systems erforderlich ist. Die hierdurch entstehenden Kosten hat der Ersuchende zu tragen. Statt selbst tätig zu werden, kann das Bundesamt die ersuchende Stelle auch auf qualifizierte Dritte verweisen. *Qualifiziert sind Dritte, wenn sie gemäß § 9 durch das Bundesamt zertifiziert sind.* Das Bundesamt und weitere im Auftrag des Ersuchenden tätige qualifizierte Dritte können sich darüber hinaus bei Maßnahmen nach Absatz 1 mit der Einwilligung des Ersuchenden Daten übermitteln. Hierfür gilt Absatz 3 entsprechend.

#### **Zu Nummer 5 (Änderung des § 8a BSIG):**

##### **VKU-Position:**

Die erweiterten Aufsichtsbefugnisse des BSI sind für Betreiber Kritischer Infrastrukturen mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand verbunden. Das BSI sollte daher nur in Fällen von aufgedeckten Sicherheitsmängeln im Zuge der Nachweispflichten gemäß § 8a Absatz 3 BSIG von diesen Befugnissen Gebrauch machen. Die Erfüllungsfrist von zwei Jahren für die Einrichtung angemessener organisatorischer und technischer Vorkehrungen zur Sicherung der Informationstechnik sollte nicht durch Zwischenprüfungen unterminiert werden.

**Kritisch** sieht der VKU, dass sich das BSI bei der Durchführung der Aufsicht Dritter bedienen darf. Aus VKU-Sicht müssen diese mindestens die Voraussetzungen des § 9 BSIG erfüllen. Weiterhin sollte eine Zustimmung des Betreibers für die Unterstützung durch eine qualifizierte Stelle eingeholt werden.

#### **Regelungsvorschlag zu Nummer 5 b (neuer § 8a Absatz 4 BSIG):**

*(4) Das Bundesamt kann beim Betreiber die Einhaltung der Anforderungen nach Absatz 1 überprüfen; es kann sich bei der Durchführung **nach erfolgter Zustimmung des Betreibers der Aufsicht einer qualifizierten Stelle, die die Voraussetzungen des § 9 erfüllen, bedienen. ...***

#### **Zu Nummer 6 c (Änderung des § 8b Absatz 4 BSIG) i.V.m. Nummer 10 (§ 10 neuer Absatz 5 BSIG):**

##### **VKU-Position:**

Der VKU hinterfragt, ob das Bundesministerium des Innern (BMI) mittels Rechtsverordnung die Voraussetzungen für eine Meldepflicht nach § 8b Absatz 4 Satz 1 konkretisieren muss. Die Meldepflichten für die verpflichteten Unternehmen bestehen durch Inkrafttreten der BSI-Kritisverordnung bereits seit geraumer Zeit. Das BSI stellt

zudem den Betreibern Kritischer Infrastrukturen auf seiner Homepage entsprechende Hilfestellungen zu den Meldepflichten zur Verfügung. Eine neue Auslegung zu den Meldepflichten mittels Rechtsverordnung sollte zwingend aus der Praxis begründbar sein. Ein angemessener Spielraum für die verpflichteten Betreiber muss darüber hinaus erhalten bleiben.

#### **Zu Nummer 7 (neuer § 8c BSIG) i.V.m. Nummer 1 (Änderung § 2 Abs. 9 BSIG):**

##### **VKU-Position:**

Nach Lesart des VKU sind unter Online-Marktplätzen in der Definition der digitalen Dienste aus §2 Abs. 9 BSIG nur große Online-Plattformen zu verstehen. Der VKU begrüßt insofern, dass hier zum Schutz der Unternehmen, die über eine solche Plattform Kunden gewinnen, Sicherheitsstandards geschaffen werden. Mindestens in der Begründung, besser noch im Gesetzestext selbst, sollte hier eindeutig formuliert werden, dass Unternehmen, welche über ihre eigene Internetpräsenz beispielsweise die Möglichkeit zum Vertragsabschluss bieten, nicht unter die Definition des §2 Absatz 9 BSIG fallen.

#### **Zu Nummer 8 c (Änderung des § 8d Absatz 3 BSIG):**

##### **VKU-Position:**

In Zukunft müssen nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf auch Betreiber von Energieversorgungsnetzen oder von Energieanlagen eine Kontaktstelle nach §8b des BSIG einrichten. Die Frist für die Umsetzung dieser Maßnahme ist nach §8b Abs. 3 BSIG sechs Monate nach Inkrafttreten der KRITIS-Verordnung. Da die KRITIS-Verordnung am 3. Mai 2016 in Kraft getreten ist, lief diese Frist am 3. November 2016 aus. Die Unternehmen würden nach dieser Fassung also bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens die Frist verletzt haben. Die Frist ist entsprechend anzupassen, um den Unternehmen ausreichend Zeit zur Umsetzung einzuräumen. Wie bereits oben angemerkt, wäre eine Regelung im Energiewirtschaftsgesetz zu bevorzugen, um hier für die Energieversorger ein möglichst konsistentes und einheitliches Regelwerk zu schaffen.

Zudem ist zu klären, ob und inwiefern die Auflagen auch für Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen und Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze gelten und ob vor diesem Hintergrund entsprechende Änderungen im ITSiG bzw. im Telekommunikationsgesetz (TKG) geplant sind. Diesbezüglich lässt sich sagen, dass die bestehenden Regelungen z. B. im TKG bereits sehr umfangreich sind, auch hinsichtlich der Sicherheitsanforderungen. Durch die neue Regelung kommt es zu einer weiteren „Zergliederung“ der Anforderungen dazu, welcher Sachverhalt zu welchem Zeitpunkt an wen zu melden ist.

Schließlich sei auch an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass eine Schärfung des Terminus' „Digitaler Dienst“ notwendig ist. Andernfalls besteht die Gefahr, dass es aufgrund der Unklarheiten zu einer geduldeten Über- aber auch zu Untererfüllung durch die Anbieter kommt, was Wettbewerbsverzerrungen nach sich zieht.

#### **Zu Nummer 8 d (neuer Absatz 4 im § 8d BSIG):**

##### **VKU-Position:**

Der VKU begrüßt die Ausnahmeregelung für Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission. Damit keine Diskriminierung gegenüber kommunalen Unternehmen entsteht und im Sinne der Konsistenz innerhalb des BSIG, sollte jedoch analog zum §8d Absatz 1 BSIG bei der Empfehlung die Anwendung von Artikel 3 Absatz 4 ausgeschlossen werden.

##### **Regelungsvorschlag zu Nummer 8 d (neuer Absatz 4 im § 8d BSIG):**

*(4) § 8c Absatz 1 und 2 gilt nicht für Kleinstunternehmen und kleine Unternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission. Artikel 3 Absatz 4 der Empfehlung ist nicht anzuwenden.*

...

#### **Zu Nummer 10 (neue Absätze 4 und 5 des § 10 BSIG):**

Aus Sicht des VKU sind die vorhandenen Definitionen zunächst ausreichend, um auch die NIS-Richtlinie zu erfüllen. Weitere Detaillierungen schränken die unternehmerische Freiheit unnötig ein. Ob dennoch Konkretisierungen bzw. Novellierungen erforderlich sind, sollte sich in der Praxis zeigen. Die Überprüfung des ITSIG ist schon per Gesetz festgelegt.

#### **Zu Nummer 12 (neuer Absatz 3 des § 13 BSIG):**

##### **VKU-Position:**

Der VKU begrüßt, dass bei der Übermittlung der Informationen über die als kritisch eingestuften Betreiber an die EU-Kommission ausgeschlossen werden soll, dass ein einzelner Betreiber identifiziert werden kann. Da dies im Einzelfall nicht ohne weiteres zu gewährleisten ist, bitten wir um eine Erläuterung des Verfahrens zur Anonymisierung.

### Zu Nummer 14 (neuer § 15 BSIG):

#### VKU-Position:

Die Übergangsfrist bis zum Mai 2018 ist zu kurz gewählt, sie sollte stattdessen analog zur Umsetzungsfrist der weiteren Informationssicherheitsvorschriften des BSIG an die Veröffentlichung der einschlägigen Durchführungsrechtsakte (nach Artikel 16 Abs. 8 und 9 der EU-RL 2016/1148) gekoppelt sein.

#### **Regelungsvorschlag zu Nummer 14 (§ 15 BSIG-Entwurf):**

*(1) Die Anbieter digitaler Dienste betreffenden Vorschriften sind **spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Durchführungsrechtsakte nach Artikel 16 Abs. 8 und 9 der Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016** anwendbar.*

## 2. Zu Artikel 3: Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes

### Zu Nummer 1 (neue Nummern 2a und 2b in § 95 EnWG):

#### VKU-Position:

Der Bußgeldtatbestand für eine „nicht richtig“ vorgenommene Meldung einer Störung im Sinne des §11 Abs. 1c des EnWG sollte aufgehoben werden. Es ist nicht definiert, was eine richtige Meldung ausmacht. Im Einzelfall kann beispielsweise nicht immer sichergestellt werden, dass alle Informationen über die Störungen vorliegen und korrekt sind; insbesondere können sich nach weiterer Prüfung neue Sachverhalte ergeben. Allenfalls sollte daher eine vorsätzlich unwahre Meldung sanktioniert werden.

#### **Regelungsvorschlag zu Nummer 1 (neue Nummer 2b in § 95 EnWG):**

*2b. entgegen § 11 Absatz 1c eine Meldung nicht, ~~nicht richtig~~, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vornimmt,*

...

**VKU-Ansprechpartner:**

Dirk Seifert  
Fachgebietsleiter Umweltpolitik  
Abteilung Wasser/Abwasser und Telekommunikation  
Verband kommunaler Unternehmen e.V.  
Fon +49 30.58580-155  
Email: [d.seifert@vku.de](mailto:d.seifert@vku.de)

Benjamin Sommer  
Referent Informations- und Kommunikationstechnologie  
Abteilung Energiewirtschaft  
Verband kommunaler Unternehmen e.V.  
Fon +49 30.58580-194  
Email: [sommer@vku.de](mailto:sommer@vku.de)

Ulrike Lepper  
Fachgebietsleiterin Telekommunikation  
Abteilung Wasser/Abwasser und Telekommunikation  
Verband kommunaler Unternehmen e.V.  
Fon +49 30.58580-158  
Email: [lepper@vku.de](mailto:lepper@vku.de)