

BREKO | Invalidenstraße 91 | 10115 Berlin

**Per Mail:** NIS2@bmi.bund.de

Bundesministerium des Innern und für Heimat  
Referat CI 1  
11014 Berlin

BREKO Bundesverband  
Breitbandkommunikation e.V.  
Invalidenstraße 91  
10115 Berlin

Tel.: +49 30 58580 418  
kind@brekoverband.de

**03.Juli 2024**

**Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMI für ein Gesetz zur Umsetzung der NIS-2-Richtlinie (NIS-2-Umsetzungs- und Cybersicherheitsstärkungsgesetz – NIS2UmsuCG)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) hat am 24.06.2024 einen erneuteten „Referentenentwurf zur Umsetzung der NIS-2-Richtlinie“ in Deutschland zur Kommentierung versandt. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme.

Zusammenfassung der wichtigsten Punkte:

**IV. Einsatz kritischer Komponenten, § 41 BSIG-E**

Die Ausweitung der bereits nach dem TKG für 5G-Netze bestehenden Verpflichtungen auf Betreiber aller kritischen Anlagen hält der BREKO für unangemessen und unverhältnismäßig. Die Regelung des § 41 BSIG-E sollte in die **Bereichsausnahme des § 28 Abs. IV BSIG-E aufgenommen** und damit der BNetzA überlassen werden, welche Netze sie als „Netze mit erhöhter Kritikalität“ einstuft und den Verpflichtungen im Anlage 2 des Anforderungskataloges unterwirft. Alternativ sollte **§ 41 BSIG-E mit vergleichbaren Anforderungen an den möglichen Adressatenkreis versehen werden, wie es in Ziffer 5.1.3 des Anforderungskataloges der BNetzA geschieht.**

## V. Übergangsregelung, Art. 29 des Referentenentwurfs

Angesichts der Tatsache, dass die Verpflichtungen aus dem neuem BSIG durch die erhebliche Ausweitung des Adressatenkreises viele - und gerade kleinere - Unternehmen mit überschaubaren Ressourcen erstmals trifft, bedarf es einer angemessenen Übergangszeit. Erst nach Ende des Gesetzgebungsverfahrens können Unternehmen mit der gezielten Planung der geforderten Sicherheitsmaßnahmen beginnen. Vor diesem Hintergrund halten wir einen **Umsetzungszeitraum von mindestens 12 Monaten nach Inkrafttreten des vollständigen Regelungswerks, einschließlich der Verordnung nach § 58 BSIG-E**, für erforderlich.

### Inhaltliche Ausführung:

#### I. Einleitung

Der im Jahr 1999 gegründete Bundesverband Breitbandkomunikation (BREKO e.V.) vertritt die Interessen von 498 Mitgliedsunternehmen, darunter 245 Netzbetreibern, die vor allem lokal und regional echte Glasfasernetze (FttB/H) ausbauen. Dafür investieren die Mitgliedsunternehmen des BREKO in jedem Jahr weit über 3 Mrd. Euro.

Für die BREKO-Mitgliedsunternehmen haben die Netz- und IT-Sicherheit ebenso wie die Sicherheit der Daten ihrer Kunden einen hohen Stellenwert. Den im BREKO organisierten Netzbetreibern und Diensteanbietern ist bewusst, dass die IT- und Datensicherheit ein ganz wesentliches Qualitätsmerkmal ihrer hochwertigen glasfaserbasierten Produkte ist. Entsprechend ernst nehmen die Unternehmen die gesetzlichen Anforderungen.

Der BREKO begrüßt, dass einige Punkte aus unserer zweiten Stellungnahme aufgegriffen und entsprechend angepasst wurden. Aus der Sicht des BREKO bestehen jedoch weiterhin Punkte, die es insbesonder kleineren Unternehmen schwierig machen, die Verpflichtungen des neuen BSIG bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens umzusetzen.

## **II. Bereichsausnahmen, § 28 Abs. IV Satz 1 BSIG-E**

Der BREKO begrüßt, dass der § 30 BSIG-E erneut in die Bereichsausnahmen für die Telekommunikationsbranche aufgenommen wurde. Durch den Verweis auf die §§ 165 und 166 TKG wird die Einordnung der von der Ausnahme Betroffenen erleichtert und so Rechtssicherheit geschaffen.

## **III. Geschäftsleitungshaftung, § 38 BSIG-E**

Im Bereich der Geschäftsleitungshaftung begrüßt der BREKO die Änderung, keine gesonderte Haftungsregelung in das BSIG einzufügen, sondern auf bestehende Haftungsregelungen des jeweils anwendbaren Gesellschaftsrechts zu verweisen. Dies schafft für die Geschäftsleitung sowohl Sicherheit zur Frage der Betroffenheit, als auch Klarheit über den jeweiligen Haftungsumfang.

## **IV. Einsatz kritischer Komponenten, § 41 BSIG-E**

Der § 41 BSIG-E verpflichtet Betreiber kritischer Anlagen den Einsatz kritischer Komponenten gegenüber dem BMI anzuzeigen und eine Garantieerklärung des Herstellers beizubringen. In der Folge kann das BMI den Einsatz von geplanten oder bereits in Betrieb befindlichen Komponenten untersagen. Wesentlicher Anknüpfungspunkt ist dabei die Garantierklärung.

Im Vergleich zu dem vorherigen Referentenentwurf wurde diese Norm nicht angepasst. Aus diesem Grund steht der BREKO weiterhin hinter seiner Forderung der Anpassung dieser Norm.

Die Untersagung des Einsatzes einer kritischen Komponente – insbesondere, wenn diese bereits in Betrieb genommen worden ist – stellt einen erheblichen Eingriff in das Eigentum der Unternehmen dar und erhöht deren Investitionsrisiko erheblich. Eine Ausweitung dieser sehr weitgehenden

Rechtsfolgen auf alle Betreiber einer kritischen Anlage hält der BREKO für unangemessen und unverhältnismäßig.

Dabei ist insbesonder auf das erhebliche wirtschaftliche Risiko für kleinere Unternehmen hinzuweisen. Ein entsprechendes Verbot von verbauten kritischen Komponenten würde durch den zwangsweisen Ausbau und die Neuanschaffung Komponenten anderer Hersteller nicht nur zu einem erheblichen Verlust führen, sondern ebenfalls erhebliche personelle Kapazitäten kosten. Diese finanziellen und personellen Kapazitäten stehen jedoch insbesondere kleineren Unternehmen nicht zur Verfügung. Umabhängig von jeder grundsätzlichen Bewertung dieser Regelung wäre sie für insbesondere kleinere Unternehmen unzumutbar.

Der BREKO fordert das BMI daher auf, die Regelung des § 41 BSIG-E entweder in die **Bereichsausnahme des § 28 Abs. IV BSIG-E aufzunehmen und damit der BNetzA zu überlassen, welche Netze sie als „Netze mit erhöhter Kritikalität“ einstuft** und den Verpflichtungen im Anlage 2 des Anforderungskataloges unterwirft oder **§ 41 BSIG-E mit vergleichbaren Anforderungen an den möglichen Adressatenkreis zu versehen**, wie es in Ziffer 5.1.3 des Anforderungskataloges der BNetzA geschieht.

Um diese Zur Einstufung als TK-Netz mit erhöhter Kritikalität finden sich in Ziffer 5.1.3 des BNetzA-Anforderungskatalog verschiedene Kriterien:

Neben der Teilnehmerzahl sind dies die besondere Bedeutung des Netzes für das Gemeinwohl z.B. durch die „querschnittliche Verwendung in allen Bereichen des öffentlichen Lebens“, wodurch die „Verfügbarkeit des Netzes mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur den Einzelnen, sondern auch Staat, Wirtschaft und die Gesellschaft gleichermaßen“ betrifft (S.37 Anforderungskatalog).

Diese überragende Funktion für das Gemeinwohl sieht die BNetzA im Anforderungskatalog nicht einmal beim flächendeckenden Festnetz der Telekom Deutschland als gegeben an, sondern nur bei den Betreibern von 5G-Netzen:

*„Eine enorme Sonderstellung kommt dem Betrieb von 5G-Netzen im Sinne der EUEmpfehlung 2019/534 vom 26. März 2019 zu. 5G-Netze sind in diesem Sinn das künftige Rückgrat unserer zunehmend digitalisierten Volkswirtschaften und Gesellschaften. Sie werden Milliarden von Objekten und Systemen mit einander und auch in den Kritischen Infrastrukturen der Sektoren Energie, Wasser, Ernährung, Gesundheit, Finanz- und Versicherungswesen, Transport und Verkehr sowie dem Sektor Informationstechnik und Telekommunikation“*

*sensible Informationen verarbeiten und Sicherheitssysteme unterstützen. Werden daher öffentlich zugängliche 5G- Mobilfunknetze mit einer Teilnehmerzahl von mehr als 100.000 Teilnehmern betrieben, so kann eine herausragende Bedeutung dieser Telekommunikationsnetze für das Gemeinwohl indiziert sein.“ (Anforderungskatalog S.37)*

Mit Blick auf die erheblichen Eingriffe, die Anlage 2 des Sicherheitskataloges gegenüber den Betreibern von Netzen mit erhöhter Kritikalität ermöglicht, formuliert die BNetzA also restriktive Kriterien für die entsprechende Einstufung der Netze. An einer entsprechenden Beschränkung des Adressatenkreises mit Blick auf die überragende Bedeutung des Netzes für das Gemeinwohl, die die Regelung überhaupt erst verhältnismäßig machen würde, fehlt es aber in § 41 BSIG-E. Es wäre aber nicht verhältnismäßig die Kritikalität z.B. eines regional begrenzten Glasfasernetzes mit vielleicht gerade 100.000 Teilnehmern (Schwellenwert) mit einem 5G-Netz mit vielen Millionen Teilnehmern und einer viel stärkeren Querschnittsfunktion gleichzusetzen und die Betreiber gleich tiefen Eingriffen zu unterwerfen.

Die Regelung ist jedenfalls unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten in ihrem Anwendungsbereich erheblich zu begrenzen.

## **V. Übergangsregelung, Art. 29 des Referentenentwurfs**

Artikel 29 des Referentenentwurfs sieht ein Inkrafttreten des neuen BSIG am Tag nach der Verkündung vor. Im Rahmen des vorherigen Diskussionspapier von September 2023 wurde in der Begründung zu Artikel 29 dazu ausgeführt, dass bei einem erwarteten Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im März 2024 den Unternehmen noch 6 Monate zur Verfügung stünden, um die notwenigen Maßnahmen zur Umsetzung zu treffen, bis das Gesetz im Oktober 2024 inkrafttrete.

Diesen zeitlichen Rahmen hat der BREKO in seiner Stellungnahme vorherigen Diskussionspapier von September 2023 bereits angezweifelt. Ein Umsetzungszeitraum von 6 Monaten ist bereits grundlegend erheblich zu kurz, angesichts der Tatsache, dass die Verpflichtungen aus dem neuem BSIG durch die erhebliche Ausweitung des Adressatenkreises viele - und gerade kleinere - Unternehmen mit überschaubaren Ressourcen erstmals trifft.

Zwar ist es richtig, dass einige von den Bereichsausnahmen umfassten Verpflichtungen durch das TKG vorgegeben und bereits seit Längerem umgesetzt sind. Der BSIG-E enthält aber auch eine Reihe darüber hinausgehender Verpflichtungen, die von den Unternehmen umgesetzt werden müssen. Erschwerend hinzu kommt, dass erst mit der nach § 58 BSIG-E ebenfalls zu erlassenden Verordnung hinreichend sicher klargestellt ist, welchem Adressatenkreis das betreffende Unternehmen zuzuordnen ist und welche Verpflichtungen genau umzusetzen sind.

Die nun betroffenen kleineren Unternehmen, die bisher keinerlei solche Verpflichtungen inne hatten, benötigen zur Umsetzung aufgrund geringerer oder keiner Erfahrungswerte eine deutlich längere Zeit zur Umsetzung. Dies resultiert insbesondere aus geringeren personellen Ressourcen und damit einer geringeren Möglichkeit personelle Kapazitäten für dieses Thema einzubinden. Darüberhinaus fehlt es im Zweifel auch an dem möglichen Wissensumfang des Personals und die Einarbeitung in diesen Bereich eine erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Auch die finanziellen Mittel, die das Auslagern der Umsetzung ermöglichen würden, sind zumeist in einem ausreichenden Umfang nicht vorhanden.

Eine ausbleibende oder „zu kurze“ Übergangszeit führt dazu, dass eine pünktliche Umsetzung der Verpflichtungen – insbesondere für kleinere – Unternehmen zum maßgeblichen Zeitraum kaum möglich ist. Dabei ist es keine Unterstützung, dass die Umsetzung der Verpflichtungen erst zu einem späteren Zeitpunkt von der zuständigen Stelle kontrolliert wird. Vielmehr besteht für die Unternehmen in der Zeit **zwischen in Kraft treten des Gesetzes und der tatsächlich erfolgten Umsetzung ihrer Verpflichtungen ein erhebliches Haftungsrisiko im Schadensfall**, insbesondere vor dem Hintergrund der verschärften Geschäftsführerhaftung nach § 38 BSIG-E. Dies würde erneut kleinere Unternehmen besonders hart treffen. Die aufgeschobene Kontrolle der zuständigen Stelle führt nicht zu einer „Haftungssperre“ für die Unternehmen, sollten sie bei einem Schadensfall die Maßnahmen zu denen Sie laut BSIG-E verpflichtet sind, noch nicht umgesetzt haben.

Faktisch müsste ein Unternehmen bereits jetzt und damit vor dem Beschluss eines konkreten Gesetzentwurfs, die entsprechenden Verpflichtungen umsetzen, um sich rechtlich abzusichern. Dies jedoch ohne von dem konkreten Umfang der Betroffenheit sowie der konkreten Ausgestaltung der Verpflichtungen Kenntnis erlangt zu haben. Das dabei ein enormes finanzielles Risiko und ein hohes Maß an Planungsunsicherheit besteht zeigt beispielsweise die erfolgte Änderung der Bereichsausnahme zum § 30 BSIG-E für die Telekommunikationswirtschaft. Es ist den Unternehmen

daher faktisch nicht möglich nachhaltig und effizient die Verpflichtungen umzusetzen, solange das Gesetzgebungsverfahren nicht abgeschlossen ist. Erst ab diesem Zeitpunkt können Unternehmen mit der gezielten Planung der geforderten Sicherheitsmaßnahmen beginnen.

In unserer ersten Stellungnahme haben wir bereits Zweifel daran geäußert, dass das Gesetzgebungsverfahren bereits im März 2024 abgeschlossen sein könnte. Nun wurde Ende Juni 2024 der hier behandelte Referentenentwurf veröffentlicht. Nach Aussage des BMI bei der Verbändeanhörung im Juni 2024 ist mit dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahren nun erst im Frühjahr 2025 zu rechnen. Bei den letzten Referentenentwürfen änderten sich die Verpflichtungen für Telekommunikationsunternehmen bei jedem Entwurf gravierend. Die konkrete Vorbereitung der Unternehmen scheint vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens daher unmöglich, weshalb diese erst unmittelbar vor in Kraft treten des Gesetzes beginnen können.

Es sollte das erhebliche Risiko für die Unternehmen bedacht werden, die aufgrund fehlender Kapazitäten nicht zu einer schnellen Umsetzung der Verpflichtungen im Stande sind. Die zuvor angedachten 6 Monate (April-September 2024) zwischen Abschluss des Gesetzgebungsverfahren und Inkrafttreten, hätten den Unternehmen zumindest einen gewissen zeitlichen Spielraum zur Umsetzung gewährt. Eine solcher sollte unabhängig von der Verzögerung des Gesetzgebungsverfahren weiterhin gewährt werden.

Vor diesem Hintergrund halten wir einen **Umsetzungszeitraum von mindestens 12 Monaten** nach Inkrafttreten des vollständigen Regelungswerks, einschließlich der Verordnung nach § 58 BSIG-E, für erforderlich.

Wir stehen für Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Benedikt Kind  
Leiter Recht & Grundsatzfragen Regulierung



Lisa Müller  
Referentin für Recht & Regulierung