Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.

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 2025

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 24.06.2025 einen ernauten „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:

II. 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. 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 in 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.

Soweit eine Bereichsausnahme für den Telekommunikationssektor nicht angewandt wird, bedarf § 41 BSIG-E über die Beschränkung seines Anwendungsbereichs hinaus einer grundlegenden Überarbeitung der praktischen Ausgestaltung, um die Rechtssicherheit zu stärken, das wirtschaftliche Risiko für Unternehmen zu begrenzen und unnötige bürokratische Belastungen zu vermeiden (s.u.).

Inhaltliche Ausführung:

I. Einleitung

Der im Jahr 1999 gegründete Bundesverband Breitbandkommunikation (BREKO e.V.) vertritt die Interessen von 519 Mitgliedsunternehmen, darunter mehr als 260 Netzbetreibern, die vor allem lokal und regional echte Glasfasernetze (FttB/H) ausbauen.

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 sich die aktuelle Bundesregierung nun mit der weiteren Umsetzung der Nis2-Richtlinie befasst und auf die Entwürfe der vorherigen Regierung zurückgegriffen hat. Dies hilft den betroffenen Unternehmen, die bereits begonnene Umsetzung der geforderten Anforderungen fortzuführen. Insbesondere begrüßt der BREKO den Blick auf die Besonderheiten für Telekommunikationsunternehmen durch das Telekommunikationsgesetz (TKG) und die entsprechenden Ausnahmeregelungen. Aus der Sicht des BREKO besteht jedoch weiterhin dringender Optimierungsbedarf bei § 41 BSIG-E bezüglich des Einsatzes kritischer Komponenten.

II. 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 Garantiererklärung und damit die Vertraulichkeit des Herstellers der kritischen Komponente.

Der Entwurf unterscheidet zwischen einer ex-ante-Gestattungsversagung sowie einer ex-post-Untersagung. Der BREKO appelliert insbesondere aufgrund des umfangreichen wirtschaftlichen Risikos für betroffene TKUs für eine umfangreiche Anpassung dieser Norm, die diesem Risiko gebührend Rechnung trägt.

Für TKU besteht bereits eine ähnliche Verpflichtung aus Anlage 2 des BNetzA-Sicherheitskatalogs, die aktuell lediglich 5G-Netze einschließt und von der BNetzA koordiniert wird. 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 in 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.

Zur Einstufung als TK-Netz mit erhöhter Kritikalität finden sich in Ziffer 5.1.3 des BNetzA-Anforderungskatalogs 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 EU Empfehlung 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 jedoch in § 41 BSIG-E. Es wäre daher beispielsweise nicht verhältnismäßig, die Kritikalität 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.

Neben den bereits dargestellten verfassungsrechtlichen und Verhältnismäßigkeitsbedenken sieht der BREKO auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der ex ante- und ex post-Regelungen des § 41 BSIG-E erheblichen Optimierungsbedarf.

Im ex-ante-Verfahren bedarf es eines nachhaltigen und effizienten Umgangs mit vertrauenswürdigen Komponenten. Hersteller, deren Komponenten als vertrauenswürdig eingestuft wurden, sollten für alle TKU zugänglich veröffentlicht werden. Diese Komponenten sollten ohne Anzeige-

oder Gestattungspflicht (mindestens für konkrete Anlagen) eingebaut werden dürfen. Die Verpflichtung jedes einzelnen Unternehmens, jede kritische Komponente anzuzeigen, führt zu vermeidbarem bürokratischen Aufwand sowohl für Unternehmen als auch für die zuständige Behörde. **Für gestattete Komponenten und ihre konkreten Einsatzszenarien sollte vielmehr eine generelle Gestattung möglich sein**. Eine zentrale Übersicht über gestattete Komponenten würde zudem die Planung und Vorbereitung technischer Maßnahmen erheblich erleichtern und den Gesamtaufwand für alle Beteiligten reduzieren.

Auch die Ausarbeitung der ex-post-Regelung wirft erhebliche Bedenken auf. Die Gründe für eine nachträgliche Untersagung sind sehr weit gefasst, ohne dass betroffene Unternehmen eine echte Möglichkeit zur Einflussnahme haben. Besonders kritisch ist, dass das gesamte wirtschaftliche Risiko einseitig den Unternehmen auferlegt wird. Der BREKO schlägt daher die **Einführung eines verbindlichen Gestattungszeitraums** vor, in dem eine einmal erteilte Gestattung nicht widerrufen werden kann. Zudem ist eine **rücksichtsvolle Regelung angemessener Fristen** erforderlich, um betroffenen Unternehmen im Falle einer Untersagung ausreichende Zeit für den Ausbau verbauter Komponenten, die Prüfung und Beschaffung geeigneter Alternativen sowie deren Einbau zu geben. Dabei sind nicht nur die Anschaffungs- und Ausbaukosten zu berücksichtigen, sondern auch organisatorische Herausforderungen, etwa die Verfügbarkeit von Fachpersonal oder die Prüfung der technischen Kompatibilität alternativer Komponenten.

Hinzu kommt, dass die Untersagung weit verbreiteter Komponenten flächendeckende Auswirkungen haben kann. In einem solchen Fall ist mit erhöhter Nachfrage, Lieferengpässen und Preissteigerungen zu rechnen, was zusätzliche wirtschaftliche Risiken für betroffene Unternehmen mit sich bringt. Der BREKO hält es daher für erforderlich, **Unterstützungsmaßnahmen vorzusehen, um wirtschaftliche Schäden abzumildern, etwa in Form finanzieller Ausgleichsregelungen, jedoch mindestens realistischer Übergangsfristen für den Austausch betroffener Komponenten**.

Darüber hinaus sind die Tatbestände, auf deren Grundlage die Vertrauenswürdigkeit eines Herstellers oder die Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit festgestellt werden können, sehr weit gefasst und kaum konkretisiert. Angesichts des mit einer Versagung verbundenen

erheblichen wirtschaftlichen Risikos, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, erscheint es zweifelhaft, ob eine derart offene und nicht abschließende Regelung dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügt. Um Rechtssicherheit und Planbarkeit zu schaffen, **bedarf es einer Konkretisierung der Ablehnungsgründe**.

Zusammenfassend bedarf § 41 BSIG-E nicht nur einer Beschränkung seines Anwendungsbereichs unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten, sondern auch einer grundlegenden Überarbeitung der praktischen Ausgestaltung, um die Rechtssicherheit zu stärken, das wirtschaftliche Risiko für Unternehmen zu begrenzen und unnötige bürokratische Belastungen zu vermeiden.

III. Übergangsfrist, Art. 29 des Referentenentwurfs

Artikel 29 des Referentenentwurfs sieht ein Inkrafttreten des aktualisierten BSIG am Tag nach der Verkündung vor. Der BREKO hat sich in vorangegangenen Stellungnahmen dafür eingesetzt, eine Übergangsfrist für betroffene Unternehmen einzuführen.

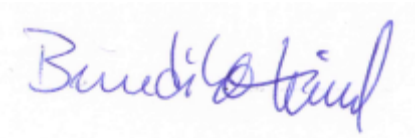
Aufgrund der fortgeschrittenen Zeit ist es zur Gewährleistung der Cybersicherheit von besonderer Bedeutung, dass zeitnah konkret verpflichtende Regelungen durch das aktualisierte BSIG festgelegt werden. Aufgrund der Weiterverarbeitung der bisherigen Entwürfe der letzten Bundesregierung, zu denen für Telekommunikationsunternehmen (TKU) keine umfangreichen Änderungen aufgetreten sind, ist es zum aktuellen Zeitpunkt für diese möglich, sich bereits jetzt umfangreich mit der Umsetzung zu befassen. **Aus diesem Grund kann das Ausbleiben einer Übergangsregelung aus Sicht des BREKO zum aktuellen Zeitpunkt nachvollzogen werden.**

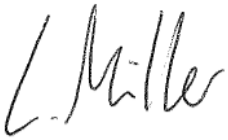
Wichtig bleibt jedoch zu erwähnen, dass dies **nicht für den Fall** gilt, dass im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens **wesentliche Änderungen der Anforderungen vorgenommen werden**, auf die sich Unternehmen gesondert vorbereiten bzw. bisher geplante Umsetzungen anpassen müssen. Für diesen Fall hält der BREKO an seinem bisherigen Standpunkt fest, dass unter Berücksichtigung des erheblichen Risikos für die Unternehmen eine **angemessene Umsetzungsfrist** nach Inkrafttreten des vollständigen Regelungswerks, einschließlich der Verordnung nach § 58 BSIG-E,

erforderlich ist. Hierfür verweisen wir insbesondere auf unsere 3. Stellungnahme zum Nis2-UmsuCG vom 03.07.2024.

Wir stehen für Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen





Benedikt Kind
Leiter Recht & Grundsatzfragen Regulierung

Lisa Müller
Referentin für Recht & Regulierung