STELLUNGNAHME

4. Juli 2025

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern für ein Gesetz zur Umsetzung der NIS-2-Richtlinie (NIS-2-Umsetzungs- und Cybersicherheitsstärkungsgesetz – NIS2UmsuCG)

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung 3

B. Anmerkungen zu den Änderungen des BSI-Gesetzes (BSIG-E) 4

I. Unternehmensgröße 4

II. Unabhängigkeit der IT 4

III. Tatbestandsgruppen 5

a) Erzeuger: Ausnahme für gebäudeintegrierte Eigenanlagen 5

b) Betreiber von Ladepunkten: Differenzierung zwischen öffentlichen und gebäudeinternen Ladepunkten 5

c) Nahwärmeversorgungsleistungen: Abgrenzung 6

C. Anmerkungen zu den Änderungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG) 7

a) Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste: Klarstellung bei Kabel-TV-Abrechnung 7

b) Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze: Trennung von Betreibern und Durchleitern 8

D. Anmerkungen zu den Umsetzungsfristen und verbesserungswürdiger Berücksichtigung von Startups 9

A. Zusammenfassung

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat am 24. Juni 2025 einen neuen Referentenentwurf für ein Gesetz zur nationalen Umsetzung der NIS-2-Richtlinie (NIS2UmsuCG) vorgelegt. Das Vorhaben war bereits in der vergangenen Legislaturperiode weit fortgeschritten, scheiterte jedoch auf den letzten Metern. Bereits im Oktober 2024 hatte der ZIA, Zentraler Immobilien Ausschuss, Spitzenverband der Immobilienwirtschaft, eine ausführliche Stellungnahme eingereicht, in der wir auf die spezifischen Belange der Immobilienwirtschaft hingewiesen haben. Viele dieser Anliegen sind auch im aktuellen Referentenentwurf weiterhin aktuell. Mit der nun gestarteten Verbändebeteiligung möchten wir daher erneut auf Änderungspotenziale aufmerksam machen und unsere aktualisierte Stellungnahme einbringen.

In Anbetracht der sich verschärfenden Cyberbedrohungslage unterstützt der ZIA die Bemühungen, die Cyberresilienz von Staat und Wirtschaft zu stärken. Anwenderorientierte Cybersicherheitsanforderungen können das Sicherheitsniveau in Deutschland erhöhen, vorausgesetzt, sie werden praxisnah und unbürokratisch umgesetzt – und differenzieren nach dem Risikograd der Einrichtungen (etwa der Zentralität der Energieversorgung oder der Funktionalität und Integrität des Internets). Hierfür ist es notwendig, dass

- die lokale Erzeugung von lokaler Photovoltaik-Energie, aufgrund der geringen Bedeutung für die allgemeine Versorgungssicherheit, nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt und jene Ladepunkte, die nur für Mieter des jeweiligen Immobilienunternehmens zugänglich sind, nicht erfasst werden sollten,
- Ausnahmen für Gebäude- und Kleinstnetze bei Fern- und Nahwärmeversorgung vorgesehen werden, um energetische Quartierslösungen nicht zu hemmen,
- die Verpachtung von passiver Telekommunikationsinfrastruktur (etwa bei der Quartiersentwicklung) vom klassischen Betreiben öffentlicher Telekommunikationsnetze unterschieden werden sollte,
- Immobilienunternehmen nicht allein deshalb als Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste zählen sollten, weil sie Rundfunk-Übertragungsdienste wiederverkaufen, aber ohne eigene Einwirkungsmöglichkeit auf den Dienst keine Möglichkeiten haben, die entsprechenden Vorgaben selbst umzusetzen,
- eine klare Festlegung erfolgt, dass bei verbundenen Unternehmen ausschließlich die für den Betrieb der jeweiligen Einrichtungen unmittelbar relevanten IT-Systeme berücksichtigt werden, wenngleich grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass der Gesetzgeber nun zwischen verbundenen Unternehmen mit und ohne bestimmenden Einfluss auf die IT-Struktur differenziert,
- verlängerte Übergangsfristen (insbesondere für Startups, Scaleups und KMU gestaffelt nach Unternehmensgröße) vorgesehen, risikoadjustierte Meldegrenzen eingeführt sowie gezielte Unterstützungsangebote bereitgestellt werden.

Nachfolgend nehmen wir zu einzelnen Aspekten des Gesetzentwurfs Stellung und bieten pragmatische Lösungsvorschläge an. Der ZIA steht als Verband, der die gesamte Wertschöpfungskette der Immobilienwirtschaft und alle Nutzungsarten abdeckt, den Beteiligten gern als verlässlicher Ansprechpartner zu Verfügung.

B. Anmerkungen zu den Änderungen des BSI-Gesetzes (BSIG-E)

I. Unternehmensgröße

Nach § 28 Abs. 3 BSIG-E sind bei der Zuordnung zu einer der Einrichtungsarten nach den Anlagen 1 und 2 solche Geschäftstätigkeiten unberücksichtigt zu lassen, die im Hinblick auf die gesamte Geschäftstätigkeit der Einrichtung vernachlässigbar sind.

Dieser Ansatz ist zielführend und sollte beibehalten werden, um zu vermeiden, dass etwa immobilienwirtschaftliche Gesellschaften in den Anwendungsbereich fallen, wenn sie nur wenige dezentrale Energieerzeugungsanlagen oder Ladepunkte betreiben. Da es sich bei der „Vernachlässigbarkeit" und der im Erläuterungstext genannten „geringfügigen Nebentätigkeit" jedoch um unklare Rechtsbegriffe handelt, sollten weiterhin Klärungen im Sinne der u.g. Punkte B. III. a) – c) dieser Stellungnahme vorgenommen werden.

II. Unabhängigkeit der IT

Bei der Frage, ob das Unternehmen „unter Berücksichtigung der rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Umstände mit Blick auf die Beschaffenheit und den Betrieb der informationstechnischen Systeme, Komponenten und Prozesse unabhängig von seinen Partner- oder verbundenen Unternehmen ist" sollte klargestellt werden, dass es sich nicht um alle IT-Systeme, sondern nur die für den Betrieb der jeweiligen Einrichtungsart unmittelbar relevanten IT-Systeme handelt, damit z.B. Funktionen, die nicht für die allgemeine Versorgungssicherheit relevant sind wie allgemeine Lohnbuchhaltung oder Mieterverwaltung, nicht erfasst sind.

Petitum:

- § 28 Abs. 4 des BSIG-E ist wie folgt zu ergänzen:

Bisherige Fassung im Gesetzesentwurf	Vorschlag
§ 28 Abs. 4 BSIG-E: Die Daten von Partner- oder verbundenen Unternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG sind nicht hinzuzurechnen, wenn das Unternehmen unter Berücksichtigung der rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Umstände mit Blick auf die Beschaffenheit und den Betrieb der informationstechnischen Systeme, Komponenten und Prozesse unabhängig von seinen Partner- oder verbundenen Unternehmen ist.	§ 28 Abs. 4 BSIG-E: Die Daten von Partner- oder verbundenen Unternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG sind nicht hinzuzurechnen, wenn das Unternehmen unter Berücksichtigung der rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Umstände mit Blick auf die Beschaffenheit und den Betrieb der informationstechnischen Systeme, Komponenten und Prozesse, die für den Betrieb der jeweiligen Einrichtungsart unmittelbar relevant und erforderlich sind, unabhängig von seinen Partner- oder verbundenen Unternehmen ist.

III. Tatbestandsgruppen

Bei der Frage, ob ein Anbieter als wichtige oder besonders wichtige Einrichtung im Sinne von § 28 Abs. 1 und 2 BSIG-E gilt, ist nachzuschärfen, um dem tatsächlichen Risikograd der Einrichtungen Rechnung zu tragen und eine Trennschärfe gegenüber der „Vernachlässigbarkeit“ aus § 28 Abs. 3 zu gewährleisten.

a) Erzeuger: Ausnahme für gebäudeintegrierte Eigenanlagen

Anhang 1 (Sektor Energie) erfasst weiterhin pauschal Stromerzeuger, ohne zwischen industriellen und gebäudeintegrierten Anlagen zu unterscheiden. Beim Erzeugerbegriff sollte aufgrund der geringen Bedeutung der jeweiligen Anlagen für die allgemeine Versorgungssicherheit die lokale Erzeugung von PV-Energie ausgeschlossen werden. Begrifflich sollte dies über eine Bezugnahme auf entsprechende Definitionen im EnWG erfolgen, die jeweils auf kleinere Anlagen Bezug nehmen:

- § 3 Nr. 11 EnWG „dezentrale Erzeugungsanlage“
- § 3 Nr. 13 EnWG „Eigenanlage“
- § 3 Nr. 20b EnWG „Gebäudestromanlage“

Petitum:

- Anlage 1 des BSIG-E ist wie folgt zu ergänzen:

Spalte A	Spalte B	Spalte C	Spalte D
1.1.4			Betreiber von Erzeugungsanlagen nach § 3 Nummer 18d EnWG, sofern es sich nicht um dezentrale Erzeugungsanlagen gem. § 3 Nr. 11 EnWG, Eigenanlagen gem. § 3 Nr. 13 oder Gebäudestromanlagen gem. § 3 Nr. 20b EnWG handelt.

- Hilfsweise ist eine Synchronisierung mit der KRITIS-V und den dort festgelegten Grenzwerten für „kritische Anlagen“ vorzunehmen und nur solche Anlagen zu berücksichtigen, die den in Anhang 1 Teil 3 genannten Kategorien zuzuordnen sind und die dortigen Schwellenwerte erreichen oder überschreiten.

b) Betreiber von Ladepunkten: Differenzierung zwischen öffentlichen und gebäudeinternen Ladepunkten

Der Gesetzesentwurf differenziert nicht zwischen Ladeinfrastruktur für öffentliche Nutzung und solchen, die ausschließlich gebäudeinternen Zwecken dient. Die Bedeutung für die allgemeine Versorgungssicherheit unterscheidet sich bei Betreibern von öffentlich zugänglichen Ladepunkten und bei Ladepunkten, die nur für Mietparteien des jeweiligen Immobilienunternehmens zugänglich sind. Letztere sollten folglich ausgenommen werden. Alternativ zum u.g. Petitum könnten Ladepunkte mit geringer Ladeleistung von höchstens 3,7 Kilowatt ausgenommen werden (diese sind auch nach § 7 LSV von den Anforderungen in §§ 3 – 6 LSV ausgenommen).

Petitum:

- Anlage 1 des BSIG-E ist wie folgt zu ergänzen:

Spalte A	Spalte B	Spalte C	Spalte D
1.1.9			~~Ladepunktbetreiber~~ Betreiber von öffentlich zugänglichen Ladepunkten nach § 2 Nr. 5, 8 LSV

c) Nahwärmeversorgungsleistungen: Abgrenzung zu Kleinstnetzen

Immobilienunternehmen, die Nahwärmeversorgungsleistungen (über Tochterunternehmen) anbieten, würden über den in Anlage 1 (BSIG-E) genannten Sektor „*Fernwärme und -kälteversorgung*“ zu (besonders) wichtigen Einrichtungen zählen, da sie über den GEG-Verweis in Spalte D als „*Betreiber von Fernwärme- bzw. Fernkälteversorgung im Sinne § 3 Nr. 19 und 20 GEG“* zählen.[1]

Gleichwohl werden in der Regel keine „kritischen Anlagen“ im Sinne des § 2 Nr. 22 BSIG-E betrieben – insbesondere mit Blick auf die in Anhang 1 Teil 3 der BSI-KritisV genannten Kategorien und Schwellenwerte. Um Kleinstnetze, die zukünftig in der AVBFernwärmeV definiert sind, nicht übermäßig zu belasten – und um kein bürokratisches Abschreckungspotenzial für das notwendige Entstehen von energetischen Quartierslösungen zu bieten –, sollte die Einrichtungsart des Fernwärme-Sektors in Anhang 1 wie folgt geschärft werden.

Ein Verweis auf die nach §3 Nr. 9a GEG geltenden Grenzwerten für Gebäudenetze (16 Gebäude oder 100 Wohnungen) würde zu kurz greifen, da die Grenze beim Quartiersansatz sehr schnell überschritten wird. So kommen beispielsweise bei einem Ensemble von nur 6 Gebäuden mit je 18 Wohnungen schon 108 Wohnungen zusammen. Entsprechende bzw. größere Quartiere sind in der Wohnungswirtschaft keine Seltenheit.

Petitum:

- Anlage 1 des BSIG-E sollte wie folgt ergänzt werden:

Spalte A	Spalte B	Spalte C	Spalte D
1.2.1			Betreiber von Fernwärme- oder Fernkälteversorgung im Sinne von § 3 Nummer 19 oder Nummer 20 GEG, sofern ihre Anlagen zur kritischen Infrastruktur nach § 2 Absatz 6 BSI-KritisV zählen und keine Kleinstnetze im Sinne von § 1a Nr. 8 AVBFernwärmeV umfassen [*Sofern die o.g. AVBFernwärmeV-Entwurfsfassung vom 28.11.2024 nicht referenziert werden kann, sollte folgende Formulierung genutzt werden:* Betreiber von Fernwärme- oder Fernkälteversorgung im Sinne von § 3 Nummer 19 oder Nummer 20 GEG, sofern ihre Anlagen zur kritischen Infrastruktur nach § 2 Absatz 6 BSI-KritisV zählen und keine Kleinstnetze (mit einer

[1] §19 Abs. 3 GEG:
19. „Nah-/Fernwärme“ die Wärme, die mittels eines Wärmeträgers durch ein Wärmenetz verteilt wird,
20. „Nah-/Fernkälte“ die Kälte, die mittels eines Kälteträgers durch ein Kältenetz verteilt wird,

			thermischen Gesamtnennleistung von weniger als 5 Megawatt und nicht mehr als 100 versorgten Hausanschlüssen) umfassen]

C. Anmerkungen zu den Änderungen des Telekommunikationsgesetzes (TKG)

a) Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste: Klarstellung bei Kabel-TV-Abrechnung

Die am 1. Juli 2024 in Kraft getretene TKG-Novelle beendete die Praxis vieler Wohnungsunternehmen, die Entgelte für Kabel-TV über die Nebenkosten umzulegen. Sofern die Mieter nun selbst entsprechende Verträge mit den Telekommunikationsdienstleister abschließen und abrechnen, dürften entsprechende Wohnungsunternehmen keine NIS-2-Betroffenheit haben. Dennoch gibt es weiterhin Fälle, bei denen Wohnungsunternehmen Kabelanschlüsse über Tochterunternehmen oder ohne separate Nebenkostenabrechnung bereitstellen, wobei gerade auch im genossenschaftlichen Bereich oft auch keine Kostendeckungsabsicht verfolgt wird. Zwar würden diese Unternehmen nicht mehr als *gewerbliche* Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste gelten, sie wären aber weiterhin Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste und damit unabhängig von ihrer Größe NIS-2-betroffen. Dies stellt viele Immobilienunternehmen vor administrative Herausforderungen, ohne dass eine reale cybersicherheitskritische Gefahr im Sinne des Gesetzes bestünde, da TV-Kabelanschlüsse bereitgestellt werden und keine Internet- oder Telefondienste (in seltenen Fällen bei Verfügung z.B. bei Studentenwohnheimen oder Wohnen auf Zeit). Der Gesetzesentwurf ist auch angesichts Erwägungsgrund 100 der EU-NIS2-Richtlinie überschießend, da dort nur auf die Wahrung der Funktionalität und Integrität des Internets abgestellt wird. Ein Wohnungsunternehmen hat bei einem Weiterverkauf bzw. Bezug von Drittleistungen ohne eigene Einwirkungsmöglichkeit auf den Dienst keine Möglichkeiten, die entsprechenden Vorgaben selbst umzusetzen.

Die Problematik könnte über eine dem § 71 Abs. 2 TKG angelehnte Klarstellung bei den sicherheitsbezogenen Vorschriften im Teil 10 des TKG entschärft werden, um sicherzustellen, dass Wohnungsunternehmen, die ihren Mietern im Rahmen des Mietvertrags TK-Dienste bereitstellen, nicht selbst zur Einhaltung der Verpflichtungen der NIS2-Richtlinie verpflichtet sind, aber sicherstellen müssen, dass ihre jeweiligen Vorlieferanten diese Verpflichtungen einhalten.

Dieser Vorschlag entspricht in Bezug auf die zu erstellenden Sicherheitskonzepte der gängigen Praxis der BNetzA, die es bei einer faktischen Versorgung durch einen dritten TK-Diensteanbieter als ausreichend ansieht, wenn auf das Sicherheitskonzept des jeweiligen Vorlieferanten verwiesen wird.

Petitum:

- Folgende Ergänzung sollte im TKG vorgenommen werden:

Bisherige Fassung im Gesetzesentwurf	Vorschlag
[keine Regelung]	§ 183a TKG (bzw. – sofern die Sicherstellungsverpflichtung auf den gesamten Teil beziehen soll – 190a TKG): „Wer im Rahmen eines Miet- oder Pachtvertrages oder im Zusammenhang mit einem Miet- oder Pachtvertrag öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste zur Verfügung stellt, vereinbart, anbietet oder dem Verbraucher im Rahmen des Miet- oder Pachtvertrages oder im Zusammenhang mit einem Miet- oder Pachtvertrag Kosten für solche Dienste in Rechnung stellt, hat – sofern diese Dienste tatsächlich von einem dritten Telekommunikationsdiensteanbieter bereit gestellt werden – sicherzustellen, dass die Vorschriften dieses Abschnitts/Teils[2] vom jeweiligen Telekommunikationsdiensteanbieter, der diese Dienste tatsächlich erbringt, eingehalten werden.“

b) Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze: Trennung von Betreibern und Durchleitern

Es gibt Fälle, in denen Immobilienunternehmen Wegerechte nach TKG beantragen, um über eine Straße oder andere öffentliche Flächen eine entsprechende Telekommunikations-Infrastruktur (Glasfaser) zu verlegen. Dies geschieht oft im Zuge der Quartiersentwicklung und dem zugehörigen Aufbau eines Campusnetzes für die digitale Breitbandversorgung der Nutzer. Gegebenenfalls werden diese Unternehmen dann als Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze bei der BNetzA registriert, was sie laut Gesetzentwurf (BSIG-E) zu einer (besonders) wichtigen Einrichtung macht, obwohl es letztlich nur zur Verpachtung von passiver Netzinfrastruktur kommt.

Aufgrund des fehlenden gewerblichen Betriebs des Netzes sollte eine Ausnahme für die Verpachtung geschaffen werden. Dies sollte über die Begriffsdefinition im TKG erfolgen, die auch in Übereinstimmung mit der bisherigen Entscheidungspraxis der BNetzA steht.

Petitum:

- Folgende Anpassung sollte im TKG vorgenommen werden:

Bisherige Fassung im Gesetzesentwurf	Vorschlag
§ 3 Nr. 7 TKG:	§ 3 Nr. 7 TKG: „Betreiber“ ein Unternehmen, das ein öffentliches Telekommunikationsnetz oder eine zuge-

[2] Die Verwendung der Wörter Abschnitt bzw. Teil bestimmt sich danach, ob der Einschub am Ende des Abschnitts 1 des Teils 10 (dann „Abschnitts“) oder an das Ende des 2. Abschnitts von Teil 10 (dann „Teils“) erfolgt

„Betreiber“ ein Unternehmen, das ein öffentliches Telekommunikationsnetz oder eine zugehörige Einrichtung bereitstellt oder zur Bereitstellung hiervon befugt ist;	hörige Einrichtung bereitstellt oder zur Bereitstellung hiervon befugt ist; die Verpachtung von Telekommunikationslinien und Verkabelungen ohne aktive Netzbestandteile ist kein Betrieb eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes.

D. Anmerkungen zu den Umsetzungsfristen und verbesserungswürdiger Berücksichtigung von Startups

Problematisch sind weiterhin die fehlenden Umsetzungsfristen; die Geschäftsleitung haftet mit Inkrafttreten des Gesetzes, ist aber gar nicht in der Lage, die Gesetzesvorgaben unmittelbar umzusetzen, da es hierfür Berater und Dienstleister bedarf und bereits deren vergaberechtliche Auswahl mehrere Monate in Anspruch nehmen dürfte. Besonders mittelständisch geprägte Unternehmen ohne eigene IT-Abteilungen sind hiervon betroffen.

Der aktuelle Referentenentwurf sieht eine Übergangsregelung lediglich für Betreiber von Energieversorgungsanlagen vor, insbesondere in Bezug auf §5c EnWG-E. Für andere betroffene Sektoren fehlt eine vergleichbare Frist bislang vollständig. Eine generelle, angemessene Umsetzungsfrist für neue Betreibergruppen ist aus Sicht der Immobilienwirtschaft unerlässlich, um eine rechtssichere und praktikable Implementierung zu gewährleisten.

Zudem sollte in Erwägung gezogen werden, verlängerte Übergangsfristen gestaffelt nach Unternehmensgröße einzuführen. Die Anforderungen aus der NIS-2-Richtlinie stellen vor allem Startups, Scaleups und KMU vor hohe Herausforderungen – insbesondere in Bezug auf Personal, Prozesse und IT-Infrastruktur. Begrenzte personelle Ressourcen und hohe Umsetzungskosten erschweren die vollständige Erfüllung der Vorgaben aus der EU-Richtlinie – insbesondere der Artikel 21 und 23.

Der ZIA regt daher verlängerte Übergangsfristen gestaffelt nach Unternehmensgröße, risikoadjustierte Meldegrenzen sowie zielgerichtete Unterstützungsangebote durch das BSI und andere öffentliche Stellen an – etwa in Form von kostenfreien Schulungen, Beratungsleistungen oder der Förderung branchenspezifischer Lösungen. Statt anfänglicher Sanktionen sollten bei Feststellungen im Rahmen von Audits zunächst Beratung und Aufbauhilfe im Vordergrund stehen.

Ansprechpartner

Dr. Michael Hellwig
Abteilungsleiter Innovation, Digitalisierung und Research
Tel.: +49 (0) 30 2021 585 – 52
E-Mail: michael.hellwig@zia-deutschland.de

Tobias Payer
Referent Digitalisierung und Innovation
Tel.: +49 (0) 30 2021 585 – 40
E-Mail: tobias.payer@zia-deutschland.de

MEHR ZUM THEMA

DIGITALISIERUNG

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 34 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsidentin des Verbandes ist Iris Schöberl.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Hauptstadtbüro
Leipziger Platz 9
10117 Berlin

Telefon: +49 30 | 20 21 585 – 0

E-Mail: info@zia-deutschland.de
Website: https://zia-deutschland.de

Europabüro
3 rue du Luxembourg
B-1000 Brüssel

+32 | 2 550 16 14

Lobbyregister: R002399
EU-Transparenzregisternummer: 34880145791-74