



Sachstand

Zu den Aufgaben des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik

Zu den Aufgaben des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 014/19
Abschluss der Arbeit: 07.02.2019
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und
Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Aufgaben und Befugnisse	4
3.	Meldepflichten	5
4.	Politischer Diskurs über die Unabhängigkeit des BSI	7

1. Einleitung

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wurde am 1. Januar 1991 gegründet und gehört als nachgeordnete Behörde zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat.

Ziel des BSI ist es, dass der Einsatz von moderner Informations- und Kommunikationstechnik sicher ist und Sicherheitsaspekte bereits bei der Entwicklung von IT-Systemen und –Anwendungen eine vorrangige Rolle spielen. Dabei richtet das BSI sein Angebot an folgende Zielgruppen: öffentliche Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen sowie Unternehmen und Privatanwender. Das BSI bietet hierbei Dienstleistungen auf vier Ebenen an: Information, Beratung, Entwicklung und Zertifizierung.

2. Aufgaben und Befugnisse

„Das BSI soll technische Vorgaben für die Sicherung der Informationstechnik des Bundes machen und Maßnahmen ergreifen, um Gefahren für die Sicherheit der IT des Bundes abzuwehren. Darüber hinaus soll das BSI Informationen über Sicherheitslücken und neue Angriffsmuster sammeln, auswerten und Informationen und Warnungen an die betroffenen Stellen, zu denen auch die Strafverfolgungsbehörden, die Polizeien des Bundes und der Länder sowie die Verfassungsschutzbehörden gehören, und die Öffentlichkeit weitergeben. Ganz allgemein soll das BSI die Gewährleistung von Cybersicherheit in Deutschland unterstützen. In diesem Zusammenhang arbeitet es „rein präventiv“ auch mit der NSA zusammen (BT-Drs. 17/14456 S. 27). Eine Aufgabenbeschreibung erfolgt in § 3, die im Einzelfall sehr weitgehenden Befugnisse werden in § 5 eingeräumt.“¹

§ 5 Abs. 1 BSIG² ermächtigt das BSI zur Abwehr von Gefahren für die Kommunikationstechnik des Bundes, Protokolldaten sowie Daten, die an den Schnittstellen der Kommunikationstechnik des Bundes anfallen, zu erheben und automatisiert auszuwerten. Unter den einschränkenden Voraussetzungen von Abs. 2 bis Abs. 7 der Vorschrift dürfen die Daten gespeichert, verarbeitet und darüber hinausgehend verwendet werden.

Was unter der Kommunikationstechnik des Bundes im Sinne des Gesetzes zu verstehen ist, regelt § 2 Abs. 3 S. 1 BSIG. Demnach ist die Kommunikationstechnik des Bundes im Sinne des BSIG die Informationstechnik, die von einer oder mehreren Bundesbehörden oder im Auftrag einer oder mehrerer Bundesbehörden betrieben wird und der Kommunikation oder dem Datenaustausch der Bundesbehörden untereinander oder mit Dritten dient. § 2 Abs. 3 S. 2 BSIG statuiert hiervon eine Ausnahme für die Kommunikationstechnik der Bundesgerichte, soweit sie nicht öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, des Bundestages, des Bundesrates, des Bundes-

1 Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig/Buchberger, 2. Auflage 2019, BSIG, § 1 Rn. 9.

2 Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2821), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1885) geändert worden ist. https://www.gesetze-im-internet.de/bsig_2009/BJNR282110009.html

präsidenten und des Bundesrechnungshofes und konstatiert, dass diese nicht Kommunikationstechnik des Bundes im Sinne des § 2 Abs. 3 S. 1 BSIG ist, soweit sie ausschließlich in deren eigener Zuständigkeit betrieben wird.

„§ 2 Abs. 3 Satz 2 stellt klar, dass damit nicht die Kommunikationstechnik gemeint ist, (...) die eigenständig vom Bundestag, Bundesrat, Bundespräsidenten und Bundesrechnungshof sowie den Bundesgerichten, soweit diese nicht Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, betrieben werden, die ihrer verfassungsrechtlichen Stellung wegen einer Direktionsbefugnis des Bundesamtes entzogen sind. Dementsprechend sind etwa Sonderlösungen („Bypass-Anschluss“) denkbar, um die verfassungsrechtlich verbürgte Unabhängigkeit und das Geheimhaltungsbedürfnis abzusichern. Entsprechendes dürfte für die Verfassungsorgane gelten.“³

In der Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit in der Informationstechnik des Bundes wird hierzu ausgeführt:

„Die verfassungsrechtliche Stellung des Deutschen Bundestages, des Bundesrates und des Bundespräsidenten sowie der Bundesgerichte ist im Gesetz zu berücksichtigen. Deshalb ist deren Kommunikationstechnik, soweit sie in eigener Zuständigkeit betrieben wird, **nicht Gegenstand dieses Gesetzes**.“⁴

Vor diesem Hintergrund nimmt lediglich § 5 Abs. 10 BSIG eine Aufgabenzuweisung vor und statuiert eine jährliche Berichtspflicht des BSI gegenüber dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages über „die Anwendung dieser Vorschrift“. Über was genau berichtet werden soll, wird im Gesetz nicht konkretisiert.⁵ Nach der Begründung des Innenausschusses soll das Bundesamt nach § 5 Abs. 10 BSIG eine umfängliche Berichterstattung über die Umsetzung der Vorschrift, insbesondere die Bedrohungslage und die technische Entwicklung, stattfinden. Die Unterrichtung beinhaltet auch die Zahlen nach § 5 Abs. 9 BSIG.⁶

3. Meldepflichten

§ 4 BSIG regelt die Funktion des BSI als zentrale Meldestelle für Informationssicherheit. Das BSI soll daher Informationen zu Sicherheitslücken, Schadprogrammen und IT-Sicherheitsvorfällen zentral sammeln und auswerten. „Es kanalisiert damit den Informationsaustausch zu Sicherheitslücken und Sicherheitsvorkehrungen. Dabei ist die Aufzählung nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 nicht abschließend, wie sich aus dem Wort „insbesondere“ ergibt. Über die einschlägigen Informationen

3 Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig/Buchberger, 2. Auflage 2019, BSIG, § 2 Rn. 5.

4 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit in der Informationstechnik, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 16.02.2009, BT-Drs. 16/11967, S. 11,
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/119/1611967.pdf>
(Fettungen durch Verf.)

5 Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig/Buchberger, 2. Auflage 2019, BSIG, § 5 Rn. 48.

6 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 29.05.2009, BT-Drs. 16/13259, S. 7.
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/132/1613259.pdf>

muss es andere Bundesbehörden unterrichten, etwa über Informationen in Bezug auf bestimmte Software, die von neu entdeckten Sicherheitslücken betroffen ist oder auch Sicherheitslücken, die noch nicht geschlossen worden sind. Insoweit ist dem BSI – anders als in § 7 – kein Ermessen eingeräumt. Vielmehr ist die Informationspflicht gegenüber den Bundesbehörden ebenso wie die Pflicht nach § 4 Abs. 2 Nr. 1 zwingend zu erfüllen. Gegenüber anderen Behörden und sowie Herstellern, Anwendern und sonstigen Dritten besteht diese Verpflichtung nicht.

Der Verpflichtung nach Abs. 2 korrespondiert die Verpflichtung anderer Bundesbehörden, das Bundesamt entsprechend über ihrerseits gewonnene Erkenntnisse nach Abs. 2 Nr. 1 zu unterrichten. Auf diese Weise wird die Datenbasis des BSI verbreitert, was die zentrale Auswertung und Aufbereitung sowie die Verteilung der IT-Sicherheitsinformationen an die anderen Bundesbehörden ermöglicht. Einzelheiten dazu regelt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift⁷, die aufgrund von § 4 Abs. 6 erlassen wurde.⁸

Von der Unterrichtungspflicht ausgenommen sind die nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 genannten nicht übermittlungsfähigen Informationen. In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung heißt es hierzu:

„Die Übermittlung und Weitergabe von eingestuften Informationen an das BSI durch die Nachrichtendienste des Bundes richtet sich nach dem Bundesverfassungsschutzgesetz, dem MAD-Gesetz und dem BND-Gesetz. Dort bestehende Übermittlungsvorschriften können einer Übermittlung von Informationen im Sinne von § 4 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 an das BSI entgegenstehen. **Stellen, denen kraft Verfassung oder Gesetzes eine besondere Unabhängigkeit zukommt, wie dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit oder den Verfassungsorganen Bundestag, Bundesrat und dem Bundespräsidenten, sind von der Unterrichtungspflicht ausgenommen, wenn eine Übermittlung im Widerspruch zu dieser Unabhängigkeit stehen würde.**“⁹

„Gleiches gilt darüber hinaus für Informationen, durch deren Weitergabe die verfassungsrechtliche Stellung oder Unabhängigkeit eines Abgeordneten des Bundestages (...) beeinträchtigt werden könnte. (...)“¹⁰

Auch in der soeben erwähnten Verwaltungsvorschrift über das Meldeverfahren gemäß § 4 Abs. 6 BSIG legt § 3 Abs. 1 der Verwaltungsvorschrift nochmals fest, dass alle Bundesbehörden melde-

7 Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das Meldeverfahren gemäß § 4 Abs. 6 BSIG, abrufbar unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwbund_08122009_IT5606000111.htm (zuletzt aufgerufen am 07.02.2019)

8 Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig/Buchberger, 2. Auflage 2019, BSIG, § 4 Rn. 2 f.

9 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Sicherheit in der Informationstechnik, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 16.02.2009, BT-Drs. 16/11967, S. 13, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/119/1611967.pdf> (Fettungen durch Verf.)

10 Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig/Buchberger, 2. Auflage 2019, BSIG, § 4 Rn. 4.

pflichtig sind. Stellen, denen Kraft Verfassung oder Gesetz eine besondere Unabhängigkeit zukommt, wie u. a. den Verfassungsorganen Bundestag, Bundesrat und dem Bundespräsidenten sind von der Meldepflicht ausgenommen, wenn eine Übermittlung im Widerspruch zu dieser Unabhängigkeit stehen würde. Nicht meldepflichtige Stellen des Bundes können sich freiwillig an dem Verfahren beteiligen und an das BSI melden.

So auch das BSI in seiner jüngst veröffentlichten Pressemitteilung: „Das BSI ist zuständig für den operativen Schutz der Regierungsnetze. Für die Absicherung parteilicher oder privater Kommunikation von Mandatsträgern kann das BSI nur **beratend** und **auf Anfrage** unterstützend tätig werden.“¹¹

4. Politischer Diskurs über die Unabhängigkeit des BSI

Die fehlende Unabhängigkeit des Bundesamts war bereits mehrmals Gegenstand für Forderungen nach einer Herauslösung des BSI aus dem Geschäftsbereich des BMI. Dementsprechend wurde die Bundesregierung in einem Antrag der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, u. a. zu Folgendem aufgefordert:

„Koordination und klare Zuständigkeit: Die Verantwortung für IT-Sicherheit muss aus dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat herausgelöst werden, um den effektiven Grundrechtsschutz zu stärken. Zudem müssen klare Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung benannt werden. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wird – zumindest im Rahmen seiner Aufgaben gegenüber Wirtschaft und Zivilgesellschaft[t] – unabhängig gestellt und in seiner Beratungsfunktion gegenüber Bürgerinnen und Bürgern wie Unternehmen gestärkt. Eine gesonderte Bund und Länder übergreifende unabhängige Institution muss für die Sicherheit des elektronischen Rechtsverkehrs einschließlich des besonderen elektronischen Anwaltspostfaches zuständig sein, um Gefahren für das Justizsystem entgegenzuwirken. Die rechtliche Grundlage und der Aufgabenzuschnitt für die „Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich“ (ZITIS) sind kritisch zu überprüfen und eine grundrechtlich orientierte gesetzliche Regelung vorzulegen.“¹²

Ebenso richtete sich eine Kleine Anfrage zum Thema „Cybersicherheit“ an die Bundesregierung, in der nach der Position der Bundesregierung hinsichtlich der Vorschläge auf Herauslösung des BSI aus dem BMI gefragt wurde. In der dazugehörigen Antwort heißt es dazu:

11 Pressemitteilung vom 05.01.2019, „Update: Unbefugte Veröffentlichung von persönlichen Daten und Dokumenten im Internet“, abrufbar unter https://www.bsi.bund.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2019/Update_Unbefugte_Veroeffentlichung_persoenerlicher_Daten_und_Dokumente_050119.html (zuletzt aufgerufen am 07.02.2019) (Fettungen durch Verf.)

12 IT-Sicherheit stärken, Freiheit erhalten, Frieden sichern. Antrag der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 21.03.2018, BT-Drs. 19/1328, S. 3, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/013/1901328.pdf>

„Die Bundesregierung verfolgt keine Pläne, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern herauszulösen. Die Beibehaltung der bisherigen organisatorischen Struktur des BSI ist im Interesse einer effizienten Steuerung und Koordination der Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsbehörden zur Gewährleistung von Cyber-Sicherheit geboten. Darüber hinaus ist insbesondere eine organisatorische Stärkung des BSI zur Verbesserung der Cyber-Sicherheit der öffentlichen Verwaltung wie auch der Wirtschaft und Bürger geboten.“¹³

Solange das BSI damit nicht als eine „unabhängige“ Bundesbehörde agiert, erscheint eine über die in § 5 Abs. 10 BSIG statuierte Berichterstattung des BSI an den Innenausschuss des Deutschen Bundestags hinausgehende Tätigkeit nicht realisierbar. Hierfür wäre eine organisatorische und vor allem rechtliche Umstrukturierung erforderlich.¹⁴

* * *

13 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Thoma, Jimmy Schulz, Manuel Höferlin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP vom 24.05.2018, BT-Drs. 19/2307, S. 4, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/023/1902307.pdf>

14 VDI Nachrichten (2015), „Bundesamt BSI im Interessenkonflikt“, <https://www.vdi-nachrichten.com/Technik-Gesellschaft/Bundesamt-BSI-im-Interessenkonflikt> (zuletzt aufgerufen am 07.02.2019)