

**Gemeinsame Stellungnahme**

**zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie in Deutschland  
und zu dem Entwurf „Handlungsempfehlungen für VU und  
GDI-Kontaktstellen“ der GDI-DE**

**Datenoffenlegung für die Infrastrukturen Energie, Wasser  
und Abwasser?**

**14. Dezember 2015**

**Zusammenfassung**

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), der Deutsche Verein des Gas- und Wasserfaches (DVGW) und das Forum Netztechnik/Netzbetrieb im Verband für Elektrotechnik und Elektronik (VDE/FNN) begrüßen grundsätzlich das Ziel der „Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft“ (im folgenden als INSPIRE bezeichnet), eine einheitliche europäische Geodatenbasis zu schaffen.

Ziel der Energie- und Wasserwirtschaft ist die Sicherstellung einer hohen Ver- und Entsorgungssicherheit. Der vorgelegte Entwurf der Handlungsempfehlungen für VU und GDI-Kontaktstellen der Geodateninfrastruktur Deutschland (im Folgenden als GDI-DE abgekürzt) beinhaltet bisher keine **Prüfung** der Sicherheit. Durch die von der GDI-DE geforderten Veröffentlichung und Weiterleitung detaillierter Angaben zu kritischen Infrastrukturen Energie und Wasser wird aus Sicht der Verbände eine **unzumutbare Gefährdung der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen** ausgelöst.

Die Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE) und die Vertreter der Bundesländer haben gegenüber der Energie- und Wasserwirtschaft einen Entwurf für Handlungsempfehlungen bzw. Ausführungsbestimmungen vorgelegt. Hierin wird die Erwartung geäußert, dass die Energie- und Wasserwirtschaft zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie in Deutschland zwingend die Daten ihrer kritischen Infrastrukturen vollumfänglich als „Geodaten“ für den Aufbau der europäischen Geodateninfrastruktur liefern müssen: Weiterhin sollten alle nach der EU-Verordnung 1253/2013 angegebenen Datenspezifikationen im Internet veröffentlicht werden.

Aus Sicht von BDEW, DVGW und VDE/FNN gehen die Vorschläge deutlich über die Anforderungen der INSPIRE-Richtlinie hinaus. Weiterhin beinhalten diese Vorschläge keinerlei Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte der kritischen Infrastrukturen der Energie- und Wasserwirtschaft. Durch die von der GDI-DE geforderte Veröffentlichung und Weiterleitung detaillierter Angaben zu den kritischen Infrastrukturen Energie und Wasser/Abwasser würde eine unzumutbare Gefährdung der Bevölkerung ausgelöst.

Die Verbände BDEW, DVGW und VDE/FFN haben den Entwurf der GDI-DE geprüft und fordern vor dem realen Hintergrund einer möglichen Gefährdung der Bevölkerung:

- die unverzügliche Ergänzung der Sicherheitsprüfung in den deutschen GDI-DE-Vorgaben zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie, diese sollte die physische sowie die IT-Sicherheit umfassen,
- die Überprüfung und Aktualisierung der unverbindlichen Inhalte der EU-Datenspezifikation insbesondere auf Sicherheitsaspekte,
- keine nationale Verschärfung, sondern eine **1:1-Umsetzung** der INSPIRE-Richtlinie in der geplanten GDI-DE-Handlungsempfehlung,
- eine **Ausnahme für die Datenlieferung** nach den GDI-DE Ausführungsbestimmungen für die Bereiche der kritischen Infrastrukturen Energie und Wasser/Abwasser,
- eine Lieferung von reduzierten Metadaten (Name, Anschrift des Unternehmens, ggf. Umringung) nach Prüfung der Sicherheitsaspekte,
- keine Pflicht zur Lieferung von Daten soweit Informationen nur analog vorliegen entsprechend der INSPIRE-Richtlinie mit entsprechender Ergänzung in den Handlungsempfehlungen,
- keine Lieferung von Daten ohne Antrag Dritter entsprechend der INSPIRE-Richtlinie mit entsprechender Ergänzung in den GDI-DE-Handlungsempfehlungen.
- eine Ausnahme für KMU und
- die Durchführung von Rückfragen und Auskünften zu den kritischen Infrastrukturen Energie und Wasser/Abwasser nach DVGW GW 118 und VDE-AR-N 4203.

Vor diesem Hintergrund fordern BDEW, DVGW und VDE/FFN die GDI-DE auf nicht über die Vorgaben der EU-Richtlinie in der nationalen Umsetzung hinauszugehen. Aus Sicht der Energie- und Wasserwirtschaft wird der Zwang zur Datenlieferung und Veröffentlichung im Internet von Informationen zu kritischen Infrastrukturen aus **Sicherheitsgründen abgelehnt**.

BDEW, DVGW und VDE/FNN empfehlen ihren Mitgliedsunternehmen, analog zu anderen Mitgliedstaaten ausschließlich Metadaten abzuliefern, die nach Sicherheitsprüfung den Namen und die Anschrift des Ver-/Entsorgers und ggf. die Umringung des Ver- bzw. Entsorgungsgebietes enthalten. Bei Rückfragen und Auskünften sollten von den Unternehmen nach DVGW GW 118 und VDE-AR-N 4203 vorgegangen werden. Diese Verfahren haben sich sicherheitstechnisch seit vielen Jahren in den Branchen bewährt. Damit konnte bisher den Sicherheitsbedürfnissen der kritischen Infrastrukturen im Rahmen der Bereitstellung von Informationen angemessen Rechnung getragen werden. Hinzuweisen ist, dass die Anforderungen nach DVGW-GW 118 und VDE-AR-N-4203 regelmäßig überprüft werden.

Dringenden Änderungsbedarf sehen die Verbände zu den Vorschlägen der GDI-DE in folgenden Punkten:

### **1. Einführung einer Ausnahmeregelung zur Datenlieferung für die Bereiche Energie und Wasser/Abwasser**

Die Festlegung der Art der Datenübermittlung an die GDI-DE geht über die europäischen Anforderungen hinaus und löst einen unverhältnismäßig hohen Aufwand aus.

Im Unterschied zur INSPIRE-Richtlinie wurde in Deutschland mit dem Hinweis auf das Umweltinformationsgesetz auch die Definition der gehaltenden Stelle „Behörde“ um den Begriff „Unternehmen“ erweitert. Während in anderen Mitgliedstaaten ausschließlich Behörden als datenliefernde Stelle von Umweltdaten festgelegt wurden, sollen in Deutschland ohne vorherige Beratung mit den Branchen und ohne Prüfung und Bewertung der Gefährdung der Sicherheit sämtliche vertraulichen Details der kritischen Infrastrukturen Energie, Wasser und Abwasser veröffentlicht werden.

Für die Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft hat dies zur Konsequenz, dass sie bisher vertrauliche Details zu kritischen Infrastrukturen veröffentlichen müssen, die zu einer Gefährdung der Bevölkerung führen können.

Vor diesem Hintergrund fordern BDEW, DVGW und VDE/FNN eine Ausnahme der Datenlieferung für die Bereiche Energie und Wasser/Abwasser.

## **2. Überprüfung der unverbindlichen Inhalte der EU-Datenspezifikation auf Sicherheitsaspekte**

Es besteht nach der INSPIRE-Richtlinie keine Vorgabe für die Energie- und Wasserwirtschaft, die Datenspezifikationen vollumfänglich und detailgetreu verpflichtend abzuliefern.

Zur Harmonisierung der Geodaten wurde auf EU-Ebene die Verordnung (EU) Nr. 1253/2013 der Kommission vom 21. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1089/2010 zur Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG hinsichtlich der Interoperabilität von Geodatenbanken und -diensten verabschiedet. Mit diesen gemeinsamen Durchführungsvorschriften sollte sichergestellt werden, dass die von den Mitgliedstaaten geschaffenen Geodateninfrastrukturen kompatibel und gemeinschaftsweit und grenzüberschreitend genutzt werden können. Es sind nicht bindende Hinweise für die Mitgliedstaaten, wie diese ihre Datensätze kompatibel machen können.

Die bisherigen Datenspezifikationen **berücksichtigen nicht die Prüfung der physischen und IT-Sicherheitsfragen**. Die Verbände sehen gerade im Hinblick auf die Sicherstellung der „Sicherheitsanforderungen“ dringenden Überarbeitungsbedarf bei der EU-Datenspezifikation.

Obwohl die Richtlinie nach Artikel 7 Abs. 5 vorschreibt, dass auch Erzeuger von Geodaten die Möglichkeit erhalten, sich an den Erörterungen des Inhalts der Durchführungsbestimmungen zu beteiligen, ist dies im vorliegenden Fall für die Branche der Energie und Wasserwirtschaft nicht erfolgt.

Folge ist, dass in den EU-Durchführungsbestimmungen sicherheitstechnisch riskante, sehr detaillierte und sehr praxisfremde Beschreibungen aufgelistet sind. Die Durchführungsbestimmungen wurden damals ohne Anhörung der Branchen verabschiedet. Die Verbände kommen nach Prüfung der geltenden europäischen Vorgaben zu dem Schluss, dass auch eine Anpassung der INSPIRE-Richtlinie und eine **Überarbeitung der Anhänge der INSPIRE-Richtlinie** dringend erforderlich ist, insbesondere, um dem Schutzbedürfnis der kritischen Infrastrukturen (EPSKI) Rechnung zu tragen.

## **3. Ergänzung der Sicherheitsüberprüfung in Bezug auf den physischen sowie IT-Schutz**

BDEW, DVGW und VDE/FNN fordern eine Ergänzung der Sicherheitsprüfung in Bezug auf den physischen und IT-Schutz. Die deutsche Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie und die geplanten GDI-DE-Ausführungen berücksichtigen bisher weder die Vorgaben der IT-Sicherheit noch die Regelungen zur

physischen Sicherheit. Auch die Vorgaben des geplanten Digitalisierungsgesetzes werden nicht mit betrachtet. Der Schutz der Geodaten muss generell stärker seitens der GDI überprüft werden. Aus Sicht der Verbände reicht der bisherige Zugriffsschutz über INSPIRE nicht aus. Er entspricht nach der Überprüfung durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) nicht dem Stand der Technik. Vor diesem Hintergrund sind die europäischen Regelungen und die von ihr abgeleiteten GDI-DE-Handlungsempfehlungen anzupassen.

Die INSPIRE-Richtlinie schreibt in Artikel 13 vor, dass die Mitgliedstaaten den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten und -diensten beschränken können, wenn dieser Zugang beispielsweise auf die öffentliche Sicherheit nachteilige Auswirkungen hätte. Die INSPIRE-Richtlinie wurde in Deutschland durch das Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz - GeoZG) vom 7.11.2012 und die Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV) vom 19.3.2013 umgesetzt. Darüber hinaus wurde der Aufbau und Betrieb der Geodateninfrastruktur in der Verwaltungsvereinbarung GDI-DE zwischen Bund und Ländern geregelt.

Die Sicherheitsvorgabe der Richtlinie wurde zwar bei der Umsetzung in Deutschland in der GeoZG und GeoNutzV „wörtlich“ übernommen, allerdings nicht bei den weiteren Umsetzungsschritten der GDI-DE beachtet. Es wurden weder der Schutzstandard „Kritische Infrastruktur“ oder EPSKI, noch der physische und IT-Schutz berücksichtigt.

Die EU-Datenspezifikationen und die GDI-DE-Ausführungen, die für die Umsetzung herangezogen werden sollen, berücksichtigen diese Vorgabe ebenfalls nicht. So listet die EU-Verordnung 1253/2013 im Anhang III unter „6. Versorgungswirtschaft und staatliche Dienste“ zahlreiche Details zu Versorgungsnetz- und Versorgungsnetzelementen für Wasser und Abwasser auf, mit deren Detailgenauigkeit jederzeit Anschläge treffsicher durchgeführt werden könnten.

Auffallend ist, dass auch an die Beschreibungen der Geodaten in der EU-Verordnung bisher keinerlei Hinweise oder Anforderungen auf Sicherheitsüberprüfungen verknüpft werden, obwohl die Richtlinie grundsätzlich auf die Sicherheit der Bürger verweist. Der geplante Anschlag auf die Wasserversorgung in DAVOS in 2011 hat jedoch gezeigt, dass mit frei verfügbaren Detaildaten der Infrastruktur, wenn sie zu terroristischen Zwecken missbraucht werden, unmittelbar die Bevölkerung gefährdet werden kann. Neben den bisher genannten Aspekten ist die vorgegebene Art der Datenübertragung nicht als sicher einzustufen. Ein zusätzliches Problem ist, dass INSPIRE und die deutschen Umsetzungen bisher keine Prüfung einer sicheren Datenübermittlung im Internet vorsehen.

Das IT-Sicherheitsgesetz definiert die kritischen Infrastrukturen, zu denen die Sektoren Energie, Wasser und Abwasser gehören. Diese Bereiche bedürfen eines besonderen Schutzes im IT-Bereich, zum Schutz ihrer IT-Ausstattung, bei der Verwendung und Übermittlung von Daten. Eine vergleichbare Regelung ist auf europäischer Ebene in Vorbereitung mit der sogenannten NIS-Richtlinie. Diese befindet sich bereits im Trilog-Verfahren.

#### **4. Lieferung von Daten ohne Antrag Dritter nur nach Vorgabe der INSPIRE-Richtlinie**

Die Richtlinie soll nach Erwägungsgrund 12 auch für Geodaten gelten, die bei Dritten, also auch Unternehmen, vorhanden sind, vorausgesetzt, dass diese einen Antrag stellen. Dies ist aus Sicher-

heitsgründen von den Unternehmen der Branchen Energie, Wasser und Abwasser bis heute nicht erfolgt. Dennoch geht die GDI-DE davon aus, dass die Datenlieferung der Unternehmen zwingend von der Richtlinie erfasst ist.

Die Richtlinie schreibt nach Artikel 4 Abs.5 vor, dass eine Behörde Maßnahmen zu bestehenden Geodatenätzen von Dritten nur mit Zustimmung dieser Dritter treffen kann. Diese Vorgabe wurde in Deutschland ebenfalls bisher nicht umgesetzt, so dass auch hier der Datenschutz bei der deutschen Umsetzung nicht beachtet wird.

## **5. Keine Erfassung neuer Daten und kein Zwang zur Digitalisierung analoger Daten**

Die Richtlinie beschreibt in Erwägungsgrund 13, dass keine Anforderungen an die Erfassung neuer Daten oder ein Zwang zur Vorlage in elektronischer Form gestellt werden sollten. Im Gegenteil, es sollen nur Daten erfasst werden, die bereits in elektronischer Form vorliegen. Diese Anforderung von INSPIRE wurde in Deutschland bisher nicht umgesetzt. Eine erste Prüfung zeigt, dass viele Daten in der Regel nicht elektronisch vorliegen und daher nicht geliefert werden können.

Dennoch will die GDI-DE im Unterschied zur INSPIRE-Richtlinie Artikel 4 Abs. 4 auch noch zusätzliche Daten in einer speziellen elektronischen Vorlage von den Branchen abfordern. Mit dieser verschärfenden Forderung werden unverhältnismäßig hohe Aufwände und Kosten ausgelöst.

Die Verbände lehnen Verschärfungen und den Zwang zur Digitalisierung bei der Datenlieferung ab.

### **Ansprechpartner in den Verbänden:**

Dr. Michaela Schmitz  
Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)  
E-Mail: [michaela.schmitz@bdew.de](mailto:michaela.schmitz@bdew.de)

Dipl. Geol. Udo Peth  
Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches (DVGW)  
E-Mail: [peth@dvgw.de](mailto:peth@dvgw.de)

Dipl.Ing. Jan Suckow  
Forum Netztechnik/Netztechnik im Verband für Elektrotechnik und Elektronik (VDE/FNN)  
E-Mail: [jan.suckow@vde.de](mailto:jan.suckow@vde.de)