

16.12.22**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020**COM(2022) 454 final; Ratsdok. 12429/22**

Der Bundesrat hat in seiner 1029. Sitzung am 16. Dezember 2022 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Initiative der Kommission, mit dem Verordnungsvorschlag durch die Verankerung von horizontalen Sicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen die Cybersicherheit in der EU zu erhöhen. Er stellt fest, dass der darin festgeschriebene Regelungsrahmen für Produkte mit digitalen Elementen aus Sicht des Verbraucherschutzes grundsätzlich positiv zu bewerten ist.
2. Der Bundesrat begrüßt ferner, dass mit dem vorgeschlagenen Cyberresilienzgesetz (sogenannter Cyber Resilience Act) horizontale und technologieneutrale Vorgaben betreffend die Cybersicherheit von Produkten mit digitalen Elementen geschaffen werden sollen. Er befürwortet dabei namentlich die im Verordnungsvorschlag festgelegten Zielsetzungen, Cyberangriffen, die auf Schwachstellen in Produkten mit digitalen Elementen zielen, effektiv vorzubeugen sowie bestehende Schutzlücken im Bereich der horizontalen Rechtsvorschriften der EU zur Cybersicherheit zu schließen.

3. Er betont, dass ein wirksamer Rechtsrahmen mit ausgewogenen Verantwortlichkeiten Voraussetzung für Vertrauen in Produkte mit digitalen Elementen ist und daher die Verbraucherperspektive in dem Verordnungsvorschlag stärker in den Blick genommen werden sollte. Er befürwortet die Einrichtung von zugänglichen und nutzerfreundlichen Melde- und Abhilfeverfahren bei Cybersicherheitsvorfällen für Verbraucherinnen und Verbraucher und bittet um die Prüfung, wie solche Verfahren unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei den Herstellern etabliert werden könnten.
4. Der Bundesrat stellt fest, dass in den Verordnungen und Richtlinien zur Umsetzung der Europäischen Digitalstrategie eine Vielzahl von verschiedenen Definitionen verwendet wird. So trifft der Verordnungsvorschlag in Artikel 3 Ziffer 1 Regelungen für Produkte, die zum Teil auch unter den Begriff der „Waren mit digitalen Elementen“ nach Artikel 2 Nummer 3 der Richtlinie (EU) 2019/770 über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte der Bereitstellung digitaler Inhalte und digitaler Dienstleistungen fallen. Dies kann zu Rechtsunsicherheit bei den Anwenderinnen und Anwendern führen. Der Bundesrat regt daher eine zeitnahe Evaluation der Richtlinien und Verordnungen an, die im Rahmen der europäischen Digitalstrategie etabliert oder novelliert wurden, um die Kohärenz der Rechtsbestimmungen zu gewährleisten.
5. Er begrüßt grundsätzlich den horizontalen risikobasierten Ansatz des Verordnungsvorschlags und die Einteilung in kritische Produkte der Klassen I und II (Artikel 6 Absatz 1) sowie die Möglichkeit, die Verordnung um eine Klasse III für hochkritische Produkte zu ergänzen (Artikel 6 Absatz 5). Der Bundesrat betont die Notwendigkeit, diese Listen unter strengen Maßstäben regelmäßig zu aktualisieren, um das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Cybersicherheit von digitalen Produkten nicht zu gefährden.
6. Er ist der Ansicht, dass die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Verfahren zur Behandlung von Schwachstellen in Produkten mit digitalen Elementen einen wichtigen Beitrag zur Cybersicherheit leisten können. Allerdings erscheinen die in Artikel 10 Absätze 6 und 12 des Verordnungsvorschlags gewählten Zeiträume, in denen produktbezogene Schwachstellen im Einklang mit den Vorgaben nach Anhang I Abschnitt 2 zu behandeln sind, zu knapp bemessen. So steht die vorgesehene Begrenzung der Zeiträume auf maximal fünf Jahre insbesondere im Widerspruch zu den aktuellen Bestrebungen im Bereich des

Ökodesigns, auf eine kontinuierliche Ausweitung der Lebensdauer von Produkten mit digitalen Elementen zu Zwecken der Ressourcenschonung sowie des Umweltschutzes hinzuwirken. Auch lässt sich nach Auffassung des Bundesrates die Akzeptanz von Produkten mit digitalen Elementen in der Bevölkerung lediglich dann steigern, wenn und soweit sich die Verbraucherinnen und Verbraucher darauf verlassen können, dass Cybersicherheitsmängel über einen ausreichenden, die geplante Lebensdauer des einzelnen Produkts gegebenenfalls auch überschreitenden Zeitraum herstellerseitig behoben werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund, im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass die Hersteller ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 10 Absätze 6 und 12 für die gesamte Dauer des erwarteten Lebenszyklus eines Produkts, mindestens aber während eines Zeitraums von fünf Jahren, zu erfüllen haben.

7. Der Bundesrat befürwortet insbesondere, dass neben den Herstellern auch Wirtschaftsakteure, die Produkte mit digitalen Elementen in die EU einführen oder mit ihnen handeln, für die Einhaltung der Sicherheitsstandards des Anhangs I des Verordnungsvorschlags einstehen müssen. Diese Regelung erscheint notwendig und sinnvoll, da in vielen Fällen die Hersteller dieser Produkte, nicht in der EU ansässig sind und daher vom Regelungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung nicht erfasst werden.
8. Er betont das Erfordernis, dass bei den Anforderungen an die Cybersicherheit von Produkten mit digitalen Elementen auch Verbraucherprodukte und verbrauchernahe oder vernetzte Produkte sowie Dienstleistungen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu berücksichtigen sind. Der Bundesrat geht dabei davon aus, dass unter den Begriff der „intelligenten Zähler“ (Anhang III, Klasse II, Ziffer 15) auch verbrauchernahe Produkte – wie beispielsweise intelligente Stromzähler – fallen, die Informationen digital erfassen und übertragen.
9. Der Bundesrat stellt fest, dass den Herstellern durch eine Cybersicherheits-Zertifizierung der Produkte mit digitalen Elementen nach der Verordnung (EU) 2019/881 beziehungsweise durch ein EU-Zertifikat Erleichterungen bei den Konformitätsbewertungsverfahren zugestanden werden. Er regt an, unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu prüfen, ob ein EU-Zertifikat nach der Verordnung über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen verpflichtend etabliert werden könnte. So

könnte eine mögliche für Verbraucherinnen und Verbraucher unübersichtliche Häufung von Zertifizierungen der Cybersicherheit vermieden werden.

10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene für eine Prüfung einzusetzen, ob es mit dem Regelungsziel des Verordnungsvorschlags im Einklang steht, dass Wirtschaftsverbände als verifizierende Stellen tätig werden dürfen. Da verifizierende Stellen Produkte mit digitalen Elementen auf ihre Vereinbarkeit mit den Sicherheitsanforderungen der Verordnung überprüfen dürfen, kommt ihnen aus Sicht des Verbraucherschutzes eine Schlüsselrolle zu. Denn es hängt maßgeblich von ihrem Votum ab, ob Produkte mit digitalen Elementen dem europäischen Markt zugänglich gemacht werden oder nicht. Um das notwendige Maß an Vertrauen in Konformitätsbescheinigungen zu gewährleisten, sollte bereits der Verdacht möglicher Interessenkonflikte von Wirtschaftsverbänden, die in anderen Kontexten als Interessenvertreter der Hersteller ebendieser Produkte agieren, von vornherein ausgeschlossen werden.