

STELLUNGNAHME DER VIER ÜBERTRAGUNGSNETZBETREIBER ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR UMSETZUNG DER CER-RICHTLINIE UND ZUR STÄRKUNG DER RESILIENZ KRITISCHER ANLAGEN (KRITIS-DACHG)

Am 27. Juli 2023 hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) den Entwurf der Novelle des Gesetzes zur Umsetzung der CER-Richtlinie und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen (KRITIS-Dachgesetz – KRITIS-DachG) übersandt. Die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) mit Regelzonenverantwortung begrüßen ausdrücklich die im Referentenentwurf aufgegriffenen Punkte zur Stärkung der Resilienz kritischer Einrichtungen. Um das beabsichtigte Ziel zu erreichen und Unklarheiten zu vermeiden, sind allerdings weitere Präzisierungen nötig. In dem vorliegenden Referentenentwurf befinden sich noch einige Leerstellen und offene Punkte, sodass unsere Einschätzung auf Basis des aktuell vorliegenden Stands erfolgt.

I. Grundsätzliche Stellungnahme und Einschätzung

- Aus Sicht der ÜNB sind grundsätzlich die notwendigen und relevanten Punkte in dem aktuellen Entwurf des KRITIS-DachG adressiert. Gleichwohl besteht in der Umsetzung der CER-RL in nationales Recht noch Verbesserungsbedarf. Insbesondere der von der CER-RL vorgenommene Systemwechsel von den Betriebsmitteln der kritischen Infrastrukturen hin zu den Anbietern wesentlicher Dienste und daraus abgeleitet den kritischen Einrichtungen, wird im Entwurf des KRITIS-DachG nicht übernommen. Die Fortführung der bisherigen Systematik der anlagenbezogenen Einstufung als kritisch, verengt den Anwendungsbereich allein auf Infrastruktur und führt insbesondere zu vermeidbaren Abweichungen vom europäischen Rechtsrahmen.
- Im KRITIS-DachG werden statt des Begriffs „kritische Einrichtungen“ die Begrifflichkeiten „kritische Anlage“ oder „Betreiber kritischer Anlagen“ verwendet. Dies stellt eine Abweichung von den Definitionen der CER-RL dar, die nicht nur zu Verwirrung führt, sondern auch konkrete Umsetzungsschwierigkeiten zur Folge haben könnte. Die „kritischen Einrichtungen“ als Ausgangspunkt bieten einen ganzheitlicheren top-down-Blick auf Resilienz in Bezug auf die gewünschte Verfügbarkeit eines Dienstes (Output) unter möglichen Störungsszenarien (Input). Dem entgegen könnte der im Gesetzentwurf beschriebene bottom-up-Ansatz anhand von Einzel-Anlagen im Extremfall dazu führen, dass „kritische Einrichtungen“ gem. der CER-RL wie die ÜNB ggf. die Definition des KRITIS-DachG nicht erfüllen, da unter Umständen nicht jede ÜNB-Anlage für sich die Definition einer „kritischen Anlage“ erfüllt (siehe dazu auch weiter unten). Weiterhin sind bei dem Abheben auf Einzelanlagen Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeiten von Bund (Übertragungsnetz als „kritische Dienstleistung“) und Ländern (Anlagen eines ÜNB in verschiedenen Bundesländern) zu erwarten.
- Der Entwurf des KRITIS-DachG lässt offen, wie sich die bisher in § 12g EnWG enthaltene Umsetzung der EKI-RL zu der Umsetzung der CER-RL verhält. Aus ÜNB-Sicht wäre § 12g EnWG ersatzlos zu streichen, da die EKI-RL durch die CER-RL ersetzt wird. Entsprechend sollte das im deutschen Recht nachvollzogen werden. Daraus abgeleitet müsste auch die ÜNSchutzV außer Kraft gesetzt werden.
- Die ÜNB merken zudem grundsätzlich an, dass aus dem vorgelegten Entwurf des KRITIS-DachG noch nicht hinreichend konkrete Anforderungen an Resilienzmaßnahmen abgeleitet werden können. Es ist angesichts der umfassenden Regelungen für mehrere Sektoren nachvollziehbar, dass das Gesetz noch nicht in einer Detailtiefe wie die angedachten Rechtsverordnungen solche Regelungen enthalten kann. Gleichwohl wären angesichts der überragenden Bedeutung einer zuverlässigen Stromversorgung für das Funktionieren auch der anderen vom KRITIS-DachG erfassten Sektoren konkrete Aussagen für diesen Bereich sachgerecht.
- Die ÜNB würden es des Weiteren grundsätzlich begrüßen, wenn der Austausch von Informationen zwischen den Behörden und den Betreibern der kritischen Anlagen in beide Richtungen vorgesehen wird. Bisher ist lediglich die Meldepflicht der Betreiber an die Sicherheitsbehörden angelegt. Es müsste für eine optimale Aufstellung der Unternehmen im Bereich der Resilienz dafür gesorgt werden, dass insbesondere Erkenntnisse der Behörden bzgl. der aktuell vorherrschenden Sicherheitslage mit den Unternehmen geteilt werden. Ein denkbare Modell könnte der Aufbau von Sicherheitspartnerschaften (Public Private

Partnerships) zwischen Sicherheitsbehörden und Unternehmen sein, welche auch branchenspezifisch gestaltet werden könnten. Das KRITIS-DachG könnte zur Einführung solcher Modelle genutzt werden.

- Kostenrisiken (Regulatorik): Aus den Erläuterungen zum Entwurf geht hervor, dass Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau nicht zu erwarten sind. Die ÜNB erwarten jedoch, dass Resilienzmaßnahmen je nach notwendigem Umfang aufgrund der Kostenwälzungen einen Beitrag zu den Netzentgelten leisten werden. Eine angemessene regulatorische Anerkennung der aus der Umsetzung des KRITIS-DachG resultierenden Kosten ist sicherzustellen.

II. Stellungnahme und Änderungsvorschläge zu einzelnen Punkten

Zu § 1 Zweck des Gesetzes

Bereits hier sollten die Formulierungen („kritische Anlagen“ und deren Betreiber) angepasst werden, um eine bessere Übereinstimmung mit der CER-Richtlinie zu gewährleisten.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

Zu der Begriffsbestimmung Nr. 2 „kritische Infrastrukturen“:

Die Begriffsbestimmung zu „**kritischen Infrastrukturen**“ weicht von derjenigen in der CER-RL ab. Die CER-RL stellt dem Wortsinne nach auf Betriebsmittel ab, während das KRITIS-DachG hiermit juristische Personen zu meinen scheint. Unschärf bleibt dann die Abgrenzung zu „Betreibern kritischer Anlagen“ unter Ziffer 5. Wir schlagen daher vor, „kritische Infrastruktur“ in Übereinstimmung mit CER-RL zu definieren und die bisherige Systematik aufzugeben.

Zu den Begriffsbestimmungen Nr. 3 „kritische Anlage“ und Nr. 5 „Betreiber kritischer Anlagen“:

In der Definition des Begriffs der „**kritischen Anlage**“ werden viele unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die eine eindeutige Zuordnung erschweren.

Unklar ist auch, ob die „kritische Anlage“ Teil einer kritischen Infrastruktur ist oder als singuläre Anlage gemeint ist. Ausgehend von der im KRITIS-DachG angelegten Systematik, dass die kritischen Infrastrukturen Organisationen sind, deren Ausfall allein ausreicht, um eine erhebliche Störung des Gemeinwesens zu verursachen, müsste eine solche Organisation nicht zwingend „kritische Anlagen“ betreiben. Z. B. haben ÜNB in erster Näherung keine „kritischen Anlagen“, denn der Einzelausfall einer Netzanlage verursacht aufgrund der Betriebsweise des Übertragungsnetzes keine Störung des Gemeinwesens. Erst beim Eintreten von bestimmten Szenarien mit der Folge einer größeren Anzahl von zeitgleichen Ausfällen von Netzanlagen, resultieren solche Störungen. Bei Schaltleitungen hingegen könnte ein Ausfall zu Störungen im Sinne des KRITIS-DachG führen. Dem zusätzlichen Ausfall der Redundanz würden mit großer Wahrscheinlichkeit Störungen des Gemeinwohls folgen.

Wir schlagen daher ein deutlicheres Abstellen auf die Begriffe der CER-RL, insbesondere „kritische Einrichtung“ und „wesentliche Dienste“, vor. Das „Gemeinwesen“ ist als Kategorie nicht geeignet, um anhand von Kriterien die Betroffenheit einer Anlage zu bestimmen, da der geographische Anwendungsbereich nicht hinreichend klar beschrieben wird.

Zu der Begriffsbestimmung Nr. 4 „kritische Dienstleistung“:

Die „kritische Dienstleistung“ in Nr. 4 wird abweichend von der Definition des „wesentlichen Dienstes“ in der CER-RL definiert. Es fehlt die Berücksichtigung der öffentlichen Gesundheit sowie der Umwelt. Da die wesentlichen Dienste gem. Art. 5 Abs. 1 CER-RL von der EU-Kommission in einem delegierten Rechtsakt bestimmt werden können, ist eine weitgehende Angleichung dieser Begriffe unerlässlich.

Zu der Begriffsbestimmung Nr. 10 „Vorfall“:

Zudem wird der Begriff „Vorfall“ nicht wie der „Sicherheitsvorfall“ in der CER-RL definiert und birgt daher die Gefahr des Auseinanderfallens von europarechtlichem und nationalrechtlichem Verständnis. Auch hier sollte sich das KRITIS-DachG an der CER-RL orientieren.

Zu den Begriffsbestimmungen Nr. 12 „wichtige Einrichtung“ und Nr. 11 „besonders wichtige Einrichtung“:

Im vorliegenden Entwurf des KRITIS-DachG werden die Begriffe „wichtige Einrichtung“ und „besonders wichtige Einrichtung“ definiert. Die Definitionen sind für die Gesamtheit der KRITIS-Sektoren jedoch nur eingeschränkt anwendbar und werden zudem nur im Kontext des NIS-2-Umsetzungsgesetzes erwähnt.

Bayreuth, Bayreuth, Berlin, Dortmund, Stuttgart, 24.08.2023 | Seite 3 von 5

Zu § 3 Nationale zuständige Behörde für die Resilienz kritischer Anlagen

Zur Meldung von Störungen würden die ÜNB es begrüßen, wenn sowohl für Meldungen nach dem IT-Sicherheitsgesetz wie auch nach dem KRITIS-DachG dieselbe Meldestelle zuständig wäre.

In diesem Paragraphen wird dem BBK zudem die Aufgabe zugeschrieben, die Betreiber zu unterstützen. Es wird jedoch nicht deutlich, wie eine solche Unterstützung aussehen könnte. Vor dem Hintergrund, dass das BBK tendenziell eher mit Kontrollaufgaben betraut wird, wäre bezüglich der Unterstützungsleistungen eine Präzisierung wünschenswert.

Wie bereits einleitend angemerkt, sehen die ÜNB einen großen Mehrwert in einer beidseitigen Informationspflicht. Das BBK sollte nicht nur Informationsempfänger sein, sondern auch sicherheitsrelevante Informationen an die Betreiber kritischer Einrichtungen geben.

Zu § 4 Kritische Anlagen

Leider liegen mit dem Gesetzentwurf die festzulegenden Schwellenwerte für die Kritikalität von Anlagen noch nicht vor. Diese sind jedoch maßgeblich für den Anwendungsbereich des Gesetzes. Es muss ausgeschlossen werden, dass Anlagen der Netzbetreiber einzeln bewertet werden hinsichtlich der Kritikalität. Ansonsten bestünde das Risiko eines „Flickenteppichs“ von Anlagen, die kritisch oder nicht kritisch sind.

In der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 wird als Schwellenwert für die Kritikalität eine zu versorgende Bevölkerung von 500.000 Personen genannt. Ohne weitere Parameter (zulässige Unterbrechungsdauer, Grad der Wiederversorgung, etc.) ist dieses Kriterium zu unpräzise. Zudem kann ein solcher Schwellenwert wegen der verbauten Redundanzen – wenn überhaupt – nur bedingt auf eine einzelne ÜNB-Anlage angewendet werden. Daher sollte das gesamte Übertragungsnetz als eine Einheit betrachtet werden, für die der Schwellenwert gilt.

Zu § 5 Verhältnis zu weiteren spezialgesetzlichen Regelungen

An dieser Stelle wird noch einmal auf die fehlende Abgrenzung zum heutigen § 12g EnWG und der ÜNSchutzV hingewiesen. Nach dem Verständnis der ÜNB sollten die Regeln zu europäisch kritischen Infrastrukturen vollständig durch das KRITIS-DachG abgelöst und daher gestrichen werden.

Zu § 6 Anforderungen an Betreiber kritischer Infrastrukturen

Der Betrieb des Übertragungsnetzes stellt eine Besonderheit im Energiesektor dar. Es ist daher davon auszugehen, dass ein ggf. künftig zu etablierender Branchenstandard Strom nur bedingt auf ÜNB angewendet werden kann. Somit wäre ein spezifischer Branchenstandard ÜNB unter Einbeziehung der VNB (Verteilnetzbetreiber) 1. Ordnung (oftmals Betrieb von Anlagen innerhalb eines Grundstückes) erforderlich. Dieser könnte aber nur schwer, wie im Referentenentwurf angedeutet, durch die heute im UP Kritis vertretenen Personen und Gruppen (Schwerpunkt IT-Sicherheit) erstellt werden.

Der Gesetzentwurf stellt die branchenspezifischen Standards im Konjunktiv vor. Hier bitten wir um eine Klarstellung: Welche Alternativen gibt es darüber hinaus?

Weiterhin weisen wir darauf hin, dass Maßnahmen zu Erreichung eines einheitlichen Resilienzniveaus Kosten verursachen werden. Als regulierte Unternehmen sind wir auf die Anerkennung als nicht beeinflussbare Kosten durch die BNetzA angewiesen.

Zu § 7 Kritische Anlagen von besonderer Bedeutung für Europa

Die ÜNB kommen hier zu dem Schluss, dass die Anlagen des ÜNB nicht als „kritische Anlagen von besonderer Bedeutung für Europa“ einzustufen sind, weil jeder ÜNB nur in genau einem Mitgliedsstaat die Dienstleistung „Betrieb des Übertragungsnetzes“ gem. Entwurf des delegierten Rechtsaktes der EU-Kommission gem. Art. 5 CER-RL erbringt.

Zu § 8 Registrierung der kritischen Anlage

Die ÜNB würden es begrüßen, wenn die Registrierung analog zur Registrierung nach dem IT-Sicherheitskatalog erfolgen würde. Idealerweise würde sogar die dortige Registrierung aufwandsarm für das KRITIS-DachG übernommen werden. Alternativ könnte auch das Übertragungsnetz gesamthaft als Anlage verstanden werden (vgl. oben). Das wäre sachgerecht, würde den gewünschten risikobasierten Ansatz fördern und wäre zudem aufwandsarm.

Die Frist für die Registrierung bis zum ersten Werktag nach Ausweisung als kritische Anlage ist jedoch unverhältnismäßig. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Betreiber bereits vor Anwendbarkeit der Regel vermuten dürfen, dass ihre Anlage zu den kritischen Anlagen gehört, sind solche Fristen von ggf. nur einem Tag nicht handhabbar. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die verspätete Meldung eine bußgeldbedrohte Ordnungswidrigkeit darstellt.

Das KRITIS-DachG erwartet die Einrichtung einer Kontaktstelle, die jederzeit erreichbar und vermutlich auch mit entsprechender Kompetenz in den Themen Sicherheit und Resilienz ausgestattet ist. Wir weisen darauf hin, dass die Umsetzung entsprechender Anforderungen zu Mehraufwand führen wird, der im Fall der ÜNB über die Netzentgelte gewälzt werden können muss. Die entsprechenden Auswirkungen auf den Strompreis sind bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu berücksichtigen.

Zu § 9 Nationale Risikoanalysen und Risikobewertungen

Die von den zuständigen Bundesministerien zu erstellenden Risikoanalysen sollten alle zu betrachtenden Szenarien im Detail enthalten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Betreiber im Anschluss dieselben Szenarien für ihre Risikoanalysen, -bewertungen und davon abgeleiteten Resilienzmaßnahmen nutzen. Durch geeignet vorgegebene Szenarien wird zudem der Abhängigkeit der KRITIS-Sektoren untereinander Rechnung getragen. Zudem sollten die im staatlichen Risikovorsorgeplan betrachteten Szenarien angemessen berücksichtigt werden.

Es besteht die Sorge, dass sich die Szenarien nach Übermittlung an die Europäische Kommission noch ändern könnten und somit die Umsetzung auf Betreiberseite gefährdet werden könnte.

Zu § 10 Risikoanalysen und Risikobewertungen der Betreiber kritischer Anlagen

Die Frist für die erstmalige Durchführung der Risikoanalyse von neun Monaten nach Registrierung als kritische Anlage erscheint nicht kompatibel mit der erstmaligen Durchführung der staatlichen Analyse, auf der sie aufsetzen soll. Gem. § 9 ist diese staatliche Analyse zwar auch alle 4 Jahre, aber nicht erstmals bereits 9 Monate nach der Registrierung von kritischen Anlagen durchzuführen. Wenn es keine staatlichen Risikoanalysen gibt, können die Betreiber der kritischen Anlagen nicht fristgerecht auf diesen aufbauen.

Absatz 2 lässt vermuten, dass unsere in der ISMS-Welt getätigten Risikoanalysen und -bewertungen ausreichen könnten. Vor dem Hintergrund, dass im Rahmen des ISMS BSI/BNetzA, im Rahmen des KRITIS-DachG aber das BBK zuständig ist, besteht die Sorge, dass inkompatible Risikoanalysen und darauf basierende Anforderungen durch die Betreiber zu erfüllen sein könnten.

Zu § 11 Resilienzmaßnahmen der Betreiber kritischer Anlagen

Zu Absatz 1:

Einen Stand der Technik für die Maßnahmen, um Anlagen mit einer gewünschten Resilienz auszustatten, gibt es nicht. Wenn überhaupt können bestimmte Maßnahmen gemäß einem Stand der Technik ausgeführt werden. Es fehlt an einer Norm zum Schutz von kritischen Anlagen in Ergänzung zu heute bestehenden Anforderungen wie z.B. Bauvorschriften, VDE-Vorschriften 0210, 0105 sowie der ÜNSchutzV. Darüber hinaus ist festzustellen, dass bei den langlebigen Betriebsmitteln eines ÜNB ein sich weiterentwickelnder aktueller Stand der Technik dauerhaft nicht wirtschaftlich abbildbar, ggf. im weiteren Lebenszyklus auch technisch nicht mehr erreichbar ist.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 ist besonders kritisch, denn in letzter Konsequenz müsste das Risiko möglicher Todesfälle durch den Ausfall der Stromversorgung fiskalisch bewertet werden, um die Wirtschaftlichkeit einer Resilienz steigernden Maßnahme zu bestimmen. Diese Betrachtung dürfte sich bereits aus grundrechtlichen Erwägungen verbieten. Ohne Vorgabe konkreter Ausfallszenarien und des gleichzeitig gewünschten Vorsorgeniveaus kann der ÜNB die Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Resilienzmaßnahmen nicht beurteilen. Somit entstehen Kostenrisiken bei Über-Absicherung bzw.

Bayreuth, Bayreuth, Berlin, Dortmund, Stuttgart, 24.08.2023 | Seite 5 von 5

Versorgungsrisiken bei Unter-Absicherung. Darüber hinaus lässt der verwendete Begriff „angemessen“ einen hohen Interpretationsspielraum zu.

Zu Absatz 6:

Es wäre zu begrüßen, das gesamte Übertragungsnetz als „kritische Anlage“ abzugrenzen. Dadurch könnten die Assets entlang der Risikobewertungen in Clustern betrachtet werden, für die dann die Resilienzpläne erstellt werden.

Zu Absatz 8:

Hinsichtlich des KRITIS-DachG sollte kein spezieller, allumfassender Nachweis zu erbringen sein. Stattdessen sollten vorhandene Nachweise bzgl. ergriffener Sicherheitsmaßnahmen, die bereits in anderem Zusammenhang erbracht wurden, anerkannt werden. Zusätzliche Nachweise sollten nur noch punktuell für etwaige Lücken erbracht werden müssen. Da es keine Norm für Resilienzmaßnahmen gibt, wird es unvermeidbar sein, vielfältige in ihrer Eigenschaft sehr unterschiedliche Nachweise anzuerkennen.

In der praktischen Umsetzung der Nachweiserbringung sollte auf einheitliche Zyklen der verschiedenen Audits geachtet werden. So wäre es nachteilig und ineffektiv, wenn z. B. hinsichtlich KRITIS-DachG und IT-SiKat unterschiedliche Zyklen zur Anwendung kämen. Überdies erscheint es nicht sachgerecht, den Nachweis alle zwei Jahre zu erbringen, während die Risikoanalyse alle vier Jahre zu erfolgen hat.

In der Umsetzung des KRITIS DachG ist der Austausch sensibler Informationen erforderlich. Die ÜNB weisen darauf hin, dass damit inhärent ein zusätzliches Risiko entsteht und daher auf gesicherte Kommunikation und Vertraulichkeit in der Bearbeitung besonderen Wert gelegt werden muss.

Zu Absatz 13:

Vorsorglich weisen wir darauf hin, dass abhängig von den erforderlichen Maßnahmen die Umsetzung nicht innerhalb von zehn Monaten möglich sein wird. Dies wäre insbesondere bei baulichen Maßnahmen der Fall, bei denen einzuholende Genehmigungen und die Verfügbarkeit von Dienstleistern und Material bestimmende Faktoren sind. Insbesondere ist der Fristbeginn mit der Registrierung als kritische Anlage kein geeigneter Anknüpfungspunkt, da die Maßnahmen erst Folge der Risikoanalyse sein können.

Zu § 12 Meldewesen für Störungen

Der Gesetzentwurf lässt den Schluss zu, dass z. B. bereits ein Unwetter, das die kritische Dienstleistung stören kann, binnen 24 Stunden zu melden ist. Eine solche Verpflichtung erscheint wenig sachgerecht. Daher ist eine Eingrenzung auf von Menschen verursachte Vorfälle vorzunehmen.

Aus Sicht der ÜNB wären möglicherweise die betroffenen Nutzer stets die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland. Da der Ausfall einer Anlage in der Regel nicht zu einer Versorgungsunterbrechung führt, könnten oftmals auch keine betroffenen Nutzer genannt werden. Beide Fälle zeigen, dass die Nennung der Anzahl betroffener Nutzer nicht immer sinnvoll erfolgen kann und daher auch nicht verpflichtend sein sollte.

In umgekehrter Kommunikationsrichtung wünschen wir als ÜNB Informationen zur Lageeinschätzung, zu möglichen Ereignissen, etc., um situativ präventiv handeln zu können. Unsere Sicherheitsmaßnahmen sind nicht nur statisch und können bei aktueller Lageveränderung entsprechend kurzfristig und flexibel angepasst werden. Dies ist aber nur möglich, wenn die zuständigen Sicherheitsbehörden ihre Erkenntnisse an die ÜNB weitergeben. Ein Informationsaustausch ist daher zwingend notwendig – vielleicht sogar in der Folge auch eine konkrete Abstimmung von Maßnahmen gemeinsam mit den zuständigen Sicherheitsbehörden (d.h. gemeinsame Sicherheitskonzepte) vor Ort. Die ÜNB stehen für eine vertrauliche Zusammenarbeit gerne zur Verfügung. Wir weisen hier auf die gute Zusammenarbeit im Bereich NKI hin.

Zu § 14 Berichtspflichten

Die Meldung der Risikoanalysen und -bewertungen sowie von kritischen Anlagen und Maßnahmen an die EU-Kommission und nachfolgend an andere Mitgliedstaaten darf nur unter Einhaltung höchster Sicherheitsanforderungen erfolgen.