

Kurzstellungnahme zur Änderung der zweiten Verordnung der BSI-Kritisverordnung

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, Stellung zur zweiten Verordnung zur Änderung der BSI-Kritisverordnung nehmen zu können. Als Bundesverband der Windparkbetreiber Offshore möchten wir davon gern Gebrauch machen.

Wir begrüßen, dass das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit der Anpassung der BSI-Kritis-Verordnung sowie im Zusammenspiel mit dem IT-Sicherheitsgesetz 2.0 die Cybersicherheit in sensiblen Bereichen der deutschen Wirtschaft weiter erhöhen möchte. Der notwendige und gewünschte Ausbau der Erneuerbaren Energien und damit einer zunehmend dezentralisierten Energieversorgung stellt nachvollziehbarerweise auch bisherige Bemessungsgrenzen und Schwellenwerte auf den Prüfstand.

Seitens der Betreiber von Offshore-Windparks in deutscher Nord- und Ostsee unterstützen wir insofern begründbare und ausgewogene Anpassungen.

Mit Blick auf die Begründbarkeit und Ausgewogenheit möchten wir im Rahmen der Kurzstellungnahme auf folgende Aspekte hinweisen:

Übergangsfristen

Wir bitten darum, eine ausreichende Übergangsfrist von mehreren Jahren für Unternehmen zu berücksichtigen, die durch die Absenkung der Schwellenwerte zukünftig neu unter den Regelungsbereich der Verordnung fallen. In der Offshore-Windindustrie in Deutschland gibt es bis dato ein Projekt im Betrieb, das als kritische Infrastruktur klassifiziert ist. Die Umsetzung der Meldepflichten nach § 8b Absatz 4 BSI-G und § 11 Absatz 1c EnWG sowie die Umsetzung der Sicherheitsanforderungen nach § 8a Absatz 1 und Nachweiserbringungen nach § 8a Absatz 3 BSI-Gesetz bzw. die Einführung eines ISMS gemäß IT-Sicherheitskataloge nach § 11 Absatz 1a und 1b EnWG stellen erhebliche Neu-Anforderungen an den Großteil der Betreiber. Dies sollte hinreichend berücksichtigt werden.

Herleitung des neuen Schwellenwertes für Erzeugungsanlagen

In Teil 3 (1.1.1) „Anlagenkategorien und Schwellenwerte“ soll der Schwellenwert von Erzeugungsanlagen von derzeit 420 MW auf 36 MW abgesenkt werden. Es ist nicht ersichtlich, warum der Bemessungswert für Stromerzeuger derart deutlich abgesenkt wird, während die Schwellenwerte für alle anderen Systeme beibehalten werden. Die Verordnung nimmt zwar weiter 500.000 zu versorgende Personen als Referenz-, jedoch nicht mehr als Berechnungswert an.

Eine derart drastische Absenkung, die nach behördlicher Einschätzung über 150 Betreiber zusätzlich erfassen und mit verschärften Anforderungen konfrontieren würde, sollte aufgrund der weitreichenden Auswirkungen und aus Gründen der Transparenz nachvollziehbar dargestellt werden. Die Beschlussbegründung (BK6-16-166) der BNetzA zur Genehmigung eines gemeinsamen Vorschlages der ÜNB für die Schwellenwerte für die Maximalkapazität von Stromerzeugungsanlagen des Typs B, C, und

D gem. Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2016/631 der Kommission vom 14.04.2016 liefert die hinreichende Transparenz aus Sicht des BWO nicht, zumal eine entsprechende Herleitung im aktuellen Referentenentwurf zur zweiten Verordnung der BSI-Kritisverordnung fehlt. Eine transparente Offenlegung der, durch die ÜNBs durchgeführten Analysen, auf welche der Beschluss der BNetzA verweist, wäre wünschenswert. Alternativ könnten aktuelle Simulationen durch die Übertragungsnetzbetreiber durchgeführt werden, um einen adäquaten Grenzwert zu ermitteln. Die Ergebnisse sollten der Öffentlichkeit zur Prüfung zugänglich gemacht werden. Aufgrund der geringen Beteiligung von Verbänden (mit VDMA und BSW lediglich zwei) am damaligen Konsultationsverfahren sollte es auch im Interesse der beteiligten Bundesministerien sein, hier eine breiteres Maß an Verständnis und damit Akzeptanz der geplanten regulatorischen Anpassungen zu erzielen.

Stärkung der operativen IT-Sicherheit

Der transparenten Herleitung des Schwellenwertes für Erzeugungsanlagen sollte zudem die Einführung einer „mittleren“ Anlagenkategorie für Erzeugungsanlagen bis 420 MW folgen. Für Anlagen in diesem Segment sollte ein abgestufter IT-Sicherheitsansatz gelten, der eine differenziertere Betrachtung und Würdigung der systemischen Relevanz „einer Erzeugungsanlage für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung“ einerseits und der tatsächlichen operativen Notwendigkeiten mit Blick auf die Anforderungen des IT-Sicherheitskataloges andererseits ermöglicht. Durch die ausschließliche Heranziehung des Schwellenwertes erscheint die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Mehrwert für die operative IT-Sicherheit der Anlagen und der Belastung der finanziellen, technischen und organisatorischen Kapazitäten vieler Betreiber andernfalls nicht hinreichend gegeben.

Eine entsprechend differenzierte Kategorisierung mit einer Abstufung der technischen und administrativen Sicherheitsanforderungen würde die IT-Sicherheit des Gesamtsystems stärken und gleichzeitig unnötige Kostenbelastungen vermeiden.

Für branchenspezifische Gespräche stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Bitte um sprachliche Harmonisierung zur Vermeidung von Rechts- und Anwendungsunsicherheiten

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass der Verordnungstext auf Seiten der UnternehmensexpertInnen wiederholt zu Unklarheiten im Hinblick auf den „Anwendungsbereich“ geführt hat. Um Rechts- und Anwendungsunsicherheiten nach Inkrafttreten zu vermeiden, bitten wir hier um eine Prüfung des Textes im Sinne der (juristischen) Klarheit. Dies gilt insbesondere auch für den Begriff der „kritischen Dienstleistung“.

I. Grundsätzliche Überlegungen

a. Stromerzeugung = Dienstleistung i.S.d. KritisV

Gem. § 1 kommt es zunächst darauf an, ob der Betroffene eine Anlage betreibt, die zur Erbringung einer kritischen Dienstleistung notwendig ist.

Kritische Dienstleistung ist nach jetziger Gesetzesfassung eine Dienstleistung zur Versorgung der Allgemeinheit in den Sektoren nach den §§ 2 bis 8, deren Ausfall oder Beeinträchtigung zu erheblichen Versorgungsengpässen oder zu Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit führen würde.

Die Erzeugung von Strom ist nach allgemeinem Rechtsverständnis keine Dienstleistung, sondern eine Produktion. Eine Dienstleistung erbringt der Dienstleister für einen Dritten; der Stromerzeuger erzeugt diesen jedoch zunächst für seinen eigenen Geschäftsbetrieb, um ihn dann zu veräußern. Darüber hinaus hat der Stromerzeuger keinen Auftraggeber („Dienstherren“), dessen Vorgaben er beachten müsste. So ist auch die Veräußerung von Strom ein Kaufvertrag, kein Dienstvertrag.

In den Anwendungsbereich der KritisV kommt der Stromproduzent erst über § 2 Abs. 1 und 2. In § 2 Abs. 1 wird der Begriff der „Stromversorgung“ benannt, der weder im EnWG noch an anderer Stelle definiert ist. Ein „Energieversorger“ i.S.d. EnWG ist eine natürliche oder juristische Person, die Energie an andere liefert oder ein Energieversorgungsnetz betreibt. Auch von der aus dem EnWG abgeleiteten Definition „Stromversorgung“ ist damit die Stromproduktion nicht erfasst. Erst in § 2 Abs.2 KritisV wird dann definiert, dass es sich bei der Stromversorgung um eine Dienstleistung handelt und festgestellt: „Die Stromversorgung wird in den Bereichen Stromerzeugung, Stromübertragung und Stromverteilung erbracht“.

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass der Begriff der Dienstleistung in der KritisV anders definiert ist als im BGB, denn die Stromerzeugung gilt hier als Dienstleistung. Auch der Begriff der Stromversorgung wird anders definiert als dies aus dem EnWG ableitbar wäre, denn die Stromversorgung umfasst nach üblicher Definition gerade nicht die Stromerzeugung.

Hier sollte eine definitorische Harmonisierung hergestellt werden.

b. Anlagenzusammenfassung gem. Anhang 1 Nr. 7

Gem. Anhang 1 Nr. 7 sind Anlagen zusammenzufassen, wenn sie die dort genannten Kriterien kumulativ („und“-Aufzählung) erfüllen. Unklar ist hier insbesondere, was unter der Belegenheit „auf demselben Betriebsgelände“ zu verstehen ist. Sollen hier die für § 24 EEG entwickelten Grundsätze gelten? Danach kann sich ein Betriebsgelände aus mehreren Buchgrundstücken zusammensetzen und ist dann in seiner geographischen Ausdehnung größer als das einzelne Buchgrundstück. Es muss sich jedoch um ein räumlich zusammenhängendes Gebiet handeln; durch trennende Elemente wie Grundstücke, Hauptverkehrsstraßen oder Ähnliches wird es in mehrere Betriebsgelände geteilt. Ein durch eine Straße durchtrennter Windpark würde dann nicht mehr als eine, sondern als mehrere Anlagen i.S.d. KritisV betrachtet.

Oder soll die einzige gesetzliche Definition des Betriebsgeländes aus § 82 Abs. 2 Ziffer 2 LWasserG (BW) gelten? Danach ist „Betriebsgelände“ ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, auf dem sich Anlagen, Geschäftseinrichtungen oder Betriebsbereiche befinden, die in räumlichem, technischem oder betrieblichem Zusammenhang stehen und der Aufsicht oder Verfügungsgewalt einer natürlichen oder juristischen Person (Betreiber) unterliegen. Auch hier wäre die Frage, ob ein räumlicher Zusammenhang noch besteht, wenn z.B. eine Straße einen Windpark schneidet.

II. Anpassungsvorschlag

- a. Um ein korrektes Verständnis des Anwendungsbereichs zu gewährleisten wäre mindestens folgende Änderung notwendig:

§ 1: (...) *Kritische Dienstleistung eine Dienstleistung zur Versorgung der Allgemeinheit gemäß der Definition des § 2 Abs. 1 und 2 und in den Sektoren nach den §§ 2 bis 8, deren Ausfall oder Beeinträchtigung zu erheblichen Versorgungsengpässen oder zu Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit führen würde.*

So wäre zumindest klar, dass § 2 Abs. 1 und 2 auch den Begriff der Dienstleistung definieren und nicht nur – wie nach bisherigem Wortlaut – die Sektoren.

§ 2 Abs. 2 KritisV sollte im Sinne einer klassischen Definition formuliert werden:

„§ 2 Abs. 2: Die Stromversorgung *im Sinne dieser Verordnung ist* ~~wird in den Bereichen~~ Stromerzeugung, Stromübertragung und Stromverteilung ~~erbracht.~~“

Dies gilt auch für die analogen Definitionen in § 2 Abs. 3-5, § 3 Abs. 2 und 3, § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 2 und 3, § 7 Abs. 2 und 5 und § 8 Abs. 2.

- b. Zur Klarstellung der offenen Fragen bzgl. der Anlagenzusammenfassung wäre zumindest in der Gesetzesbegründung auszuführen, wie das „Betriebsgelände“ zu definieren ist.

Kontakt:

Bundesverband der Windparkbetreiber Offshore e.V.
Schiffbauerdamm 19
10117 Berlin

info@bwo-offshorewind.de
Tel.: 030-28444650