VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V.

STELLUNGNAHME

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 27.08.2025

Berlin, 04.09.2025

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.550 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 300.000 Beschäftigten wurden 2021 Umsatzerlöse von 141 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 60 Prozent, Wärme 88 Prozent, Trinkwasser 89 Prozent, Abwasser 45 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 822 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.
Zahlen Daten Fakten 2023
Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: www.vku.de

Interessenvertretung:
Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

DIE KOMMUNALEN UNTERNEHMEN

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen in Form des Referentenentwurfs des Bundesministeriums des Innern Stellung nehmen zu können.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.600 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Bei einer Vielzahl dieser Unternehmen handelt es sich um Betreiber von kritischen Anlagen. In Zusammenschau mit dem NIS2-Umsetzungsgesetz ist wahrscheinlich jedes unserer Mitgliedsunternehmen von der Regulierung betroffen.

Positionen des VKU in Kürze

Der **VKU begrüßt ausdrücklich den Entwurf eines Kritis-Dachgesetzes**, um den physischen Schutz der kritischen Anlagen in Deutschland zu erhöhen. Auch der VKU sieht hier im Vergleich zur Cybersichersicherheitsregulierung in vielen Sektoren einen dringend notwendigen Bedarf und ist sich der Verantwortung seiner Mitglieder für die gesamtgesellschaftliche Stabilität Deutschlands bewusst.

Gleichwohl besteht weiterhin ein **deutlicher Verbesserungsbedarf:**

- Die **Stellungnahmefrist** ist **unangemessen kurz** und das **Gesetz nicht hinreichend** mit dem **NIS2-Umsetzungsgesetz** und anderen **Fachgesetzen abgestimmt**. Es kommt zu Doppelungen und unklaren Regulierungen, die dringend behoben werden müssen (Nr. 1, 2 und Nr. 17).
- Unternehmen der **Siedlungsabfallentsorgung** sollten v**on den Pflichten nach dem Kritis-Dachgesetz ausgenommen** werden (Nr. 5).
- Die **Fristen** für die Betreiberpflichten dürfen erst dann anfangen zu Laufen, wenn ihnen die staatliche **Risikoanalyse und Risikobewertung** übermittelt wurde. Diese Übermittlung sollte innerhalb eines Monats geschehen (Nr. 6 und Nr. 7). Durch **behördliche Vorgabe**n für die Risikoanalyse und Risikobewertung und die Mindestanforderungen dürfen ebenfalls **keine Fristen verkürzt** werden (Nr. 12 und Nr. 14).
- Die **geteilte Zuständigkeit** beim Vollzug **zwischen Bund und Ländern wird abgelehnt**. Perspektivisch sollte die **Gesetzgebungskompetenz** zur Regulierung der kritischen Infrastrukturen vollständig auf die Bundesebene verlagert werden (Nr. 4).
- Das Gesetz muss klar benennen, dass mit diesem Gesetz auch eine **grundsätzliche Werteentscheidung zugunsten des Schutzes der kritischen Anlagen getroffen wird.** Dies muss sich manifestieren, indem der **Schutz der kritischen Anlagen als überragendes öffentliches Interesse anerkannt** wird (Nr. 3). Zudem muss daraus eine Beschränkung der Transparenzpflichten, eine Anpassung des Vergaberechts und eine Anpassung der Sicherheitsüberprüfungsgesetze folgen (Nr. 17).

- **Es stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft**. Aus dem Gesetzesentwurf ergibt sich nicht, wo die Verantwortung des Staates für die Sicherheit der Bevölkerung endet und wo die Verantwortung der Betreiber der kritischen Anlagen beginnt. Dies muss dringend im Dialog mit den Betreibern klargestellt werden (siehe hierzu unter Nr. 8).
- Eng hiermit verbunden ist die Frage, wie die Betreiber die ihnen verbleibenden Pflichten **refinanzieren** können (siehe hierzu unter Nr. 9).

Stellungnahme

1. Unangemessen kurze Stellungnahmefrist und fehlende Abstimmung mit NIS2-Umsetzungsgesetz und sonstigen Fachgesetzen

Das BMI hat am 29.08.2025 den vorliegenden „Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen“ (Gesetz zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen) mit einer Rückmeldefrist bis zum 04.09.2025 (vier Arbeitstage) in die Verbändeanhörung gegeben. Bereits am 10.09.2025 soll der Kabinettsbeschluss zu diesem Gesetz folgen. Die Stellungnahmefrist für die Verbände ist unzureichend, um eine dem Thema inhaltlich angemessene Stellungnahme zu erarbeiten. Die kurze Frist bis zum geplanten Kabinettsbeschluss ist wohl so zu verstehen, dass man von Seiten des Ministeriums nicht vorhat, ernsthaft Änderungen am Entwurf zu prüfen oder vorzunehmen. Dieses Vorgehen widerspricht deutlich dem Koalitionsvertrag. Dort heißt es wörtlich:

> *„Gute Gesetzgebung ist gründlich, integrativ und transparent. Unser Recht muss verständlich und digitaltauglich sein. Für uns gilt: Erst der Inhalt, dann die Paragrafen. Bereits in der Frühphase von Gesetzgebungsverfahren werden wir Praxischecks durchführen und Betroffene sowie Vollzugsexperten und -expertinnen aus Bund, Ländern und Kommunen mit angemessenen Fristen (in der Regel vier Wochen) beteiligen.“* (Zeile 1868 – 1871)

2. Fehlende Abstimmung mit NIS2-Umsetzungsgesetz

Der vorliegende Referentenentwurf ist weiterhin nicht hinreichend mit dem NIS2-Umsetzungsgesetz[1] und sonstigen Fachgesetzen (siehe dazu unten unter Nr. 17) abgestimmt.

Insbesondere werden eine Vielzahl von identischen Begriffen sowohl im NIS2-Umsetzungsgesetz als auch im Kritis-Dachgesetz definiert. Besonders problematisch ist dies für den Begriff der „kritischen Anlage“, denn insbesondere dieser Begriff ist dafür maßgeblich, ob das NIS2-Umsetzungsgesetz oder das Kritis-Dachgesetz überhaupt anwendbar sind. Anscheinend soll es nunmehr doch keine einheitliche Kritis-Verordnung zur Bestimmung der kritischen Anlagen innerhalb des NIS2-Umsetzungsgesetzes und des Kritis-Dachgesetzes geben. Zudem besteht im Kritis-Dachgesetz, anders als im NIS2-Umsetzungsgesetz, die Möglichkeit einer individuellen Bestimmung von kritischen Anlagen auch außerhalb der Logik der Schwellenwerte (§ 5 Abs. 3 Kritis-DachG). Der Begriff der kritischen Anlage ist also im NIS2-Umsetzungsgesetz und im Kritis-Dachgesetz unterschiedlich zu verstehen, was zu Verwirrungen in der Praxis führen wird. Unklar werden dadurch auch die Verweise auf den Begriff der kritischen Infrastruktur in den sonstigen Fachgesetzen (siehe dazu unten unter Nr. 17a).

[1] Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der NIS-2-Richtlinie und zur Regelung wesentlicher Grundzüge des Informationssicherheitsmanagements in der Bundesverwaltung vom 25.07.2025.

Ferner enthält sowohl das Gesetz zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen als auch das NIS2-Umsetzungsgesetz einen § 5d EnWG mit jeweils unterschiedlichem Inhalt.

Es wird gefordert, das NIS2-Umsetzungsgesetz und das Gesetz zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen konsistent aufeinander abzustimmen und im weiteren Gesetzgebungsverfahren immer gemeinsam zu behandeln. Insbesondere müssen die kritischen Anlagen im NIS2-Umsetzungsgesetz und im Gesetz zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen in einer gemeinsamen Kritisverordnung geregelt werden, und zwar im Grundsatz auch inhaltlich einheitlich.

3. § 1a Kritis-Dachgesetz - Schutz kritischer Anlagen als überragendes öffentliches Interesse

Den Betreibern von kritischen Anlagen werden über das Gesetz zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen (und das NIS2-Umsetzungsgesetz) besondere Pflichten aufgrund gesamtgesellschaftlicher Erwägungen auferlegt. Wie bereits aus der Nationalen Sicherheitsstrategie erkennbar wird, hat die Resilienz der kritischen Anlagen eine besondere Bedeutung für die Resilienz der gesamten Gesellschaft. **Diese Pflichten aus gesamtgesellschaftlichen Erwägungen müssen aber auf der anderen Seite zu besonderen Rechten führen. Es muss folglich festgeschrieben werden, dass die Identifizierung als kritische Anlage besonders in gesetzgeberische und verwaltungsrechtliche Abwägungsentscheidungen einzubeziehen ist und dies ggf. auch zu einer Bevorzugung in anderen Bereich führen muss.** Orientiert werden sollte sich an einer ähnlichen Formulierung in § 1 Abs. 1 S. 2 TKG, § 2 EEG (2023), § 11c EnWG und § 14d Abs. 10 EnWG.

Formulierungsvorschlag:

§ 1a Kritis-Dachgesetz - Besondere Bedeutung der kritischen Anlagen

Der Schutz der kritischen Anlagen liegt im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Sicherheit.

Diese Lösung hätte den Vorteil, dass keine Anpassungen in einer Vielzahl von Gesetzen vorgenommen werden müssen, sondern im Rahmen von behördlichen Ermessensentscheidungen diese Interessen automatisch mit einem hohen Gewicht berücksichtigt werden. Ein Beispiel ist z.B. der Denkmalschutz, der anderenfalls Baumaßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit verhindern könnte.

4. § 3 Kritis-Dachgesetz – Zuständigkeiten bei Mehrspartenunternehmen

Für kommunale Unternehmen ist es üblich, dass sie in mehreren Sektoren gleichzeitig tätig sind. So ist es z.B. nicht ungewöhnlich, dass ein Stadtwerk Telekommunikationsnetze betreibt,

als auch die Trinkwasserversorgung übernimmt und zudem in der Stromversorgung tätig ist. Es werden also Tätigkeiten erbracht, die teilweise durch die Bundesbehörden und teilweise durch die Landesbehörden überwacht werden (vgl. 3 Kritis-DachG). Dies ist mehr als misslich, da so ein einheitlicher Vollzug nur sehr schwierig sichergestellt werden kann und insbesondere die Unternehmen sich mit einer Vielzahl von Behörden sowohl auf der Bundes- als auch der Landesebene abstimmen müssen. Sollte ein Unternehmen zudem in mehreren Bundesländern tätig sein, wird absehbar ein nochmals erhöhter bürokratischer Aufwand auf die Unternehmen zukommen. Wenn man bedenkt, dass auch die einzelnen Bundesländer noch zusätzlich ihre eigenen Kritis-Gesetze erlassen und zusätzlich noch Pflichten aus dem NIS2-Umsetzungsgesetz bestehen, so entsteht ein Regulierungs- und Bürokratiedschungel, der kaum mehr zu durchblicken ist.

Zielrichtung der Bundesregierung ist es jedoch Bürokratie abzubauen. Die Kritis-Regulierung in ihrer jetzigen Form bewirkt allerdings genau das Gegenteil. Zudem würden in den Ländern Parallelstrukturen aufgebaut werden müssen, was nicht ein ineffizienter Einsatz der knappen Personalressourcen bedeuten würde. Ferner wird der Aufbau von einheitlichen Managementsystemen innerhalb der Unternehmen fast unmöglich gemacht, sodass auch hierdurch vermehrte bürokratische Aufwände entstehen und die tatsächliche Sicherheit der Unternehmen leidet.

Entsprechend gelten diese Ausführungen für solche Betreiber, die gleichzeitig die Betriebsführung für Dritte übernehmen. Auf die Dienstleistungen der technischen Betriebsführer sind hunderte kleine und meist kommunale Stadtwerke in Deutschland angewiesen. Durch das gleichzeitige Ansetzen verschiedener landesrechtlicher Regelungen droht, dass aufgrund des anfallenden Mehraufwandes die technischen Betriebsführer ihre Dienstleistung diesen kommunalen Stadtwerken nicht mehr wirtschaftlich anbieten können.

Auch aus diesen Gründen wird gefordert, dass der Vollzug des Kritis-Dachgesetzes auf Bundesebene vorgenommen wird. Perspektivisch sollte überdacht werden, ob nicht der Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz zur Regulierung der durch das Kritis-Dachgesetz (und das NIS2-Umsetzungsgesetz) erfassten Unternehmen bekommt. Eine Zentralisierung der Vorgaben erscheint dringend geboten.

5. § 4 Kritis-Dachgesetz – Keine Aufnahme der Siedlungsabfallentsorgung

Der Sektor der Siedlungsabfallentsorgung wird zumindest teilweise von den Pflichten des Kritis-Dachgesetzes erfasst (§ 4 Abs. 1 Nr. 10, Abs. 2 Nr. 3 Kritis-DachG). Die CER-Richtlinie erfasst allerdings den Sektor der Siedlungsabfallentsorgung nicht. Es handelt sich somit um Gold-Plating, was zu europarechtlich nicht vorgegebenen Aufwänden für die Unternehmen führt. **Es wird gefordert, von einer überschießenden Umsetzung abzusehen und den Sektor der Siedlungsabfallentsorgung nicht über das Kritis-Dachgesetz zu regulieren.**

6. § 8 Kritis-Dachgesetz - Registrierung kritischer Anlagen; Geltungszeitpunkt

Die Betreiber sind für ihre eigene Risikoanalyse und Risikobewertung auf die Kenntnis der nationalen Risikoanalyse und Risikobewertung angewiesen. Die Frist der Betreiber ist allerdings nicht daran gekoppelt, ob/wann sie den Inhalt der nationalen Risikoanalyse und Risikobewertung kennen, sondern nur an ihre Registrierung als Betreiber einer kritischen Anlage. Sollte nunmehr die nationale Risikoanalyse und Risikobewertung nicht zum 17.01.2026 vorliegen oder den Betreibern deutlich verspätet mitgeteilt werden, so würde der Umsetzungszeitraum für die Risikoanalyse und Risikobewertung der Betreiber sowie für die Umsetzung der Resilienzmaßnahmen verkürzt werden. Aus diesem Grund wird gefordert, dass die wesentlichen Elemente der nationalen Risikoanalyse und Risikobewertung den Betreibern innerhalb eines Monats mitgeteilt werden (siehe unten unter Nr. 7). **Zudem wird eine entsprechende zeitliche Abhängigkeit der Pflichten der Betreiber von dem Vorliegen und der Übermittlung der nationalen Risikoanalyse und Risikobewertung gefordert.**

Formulierungsvorschlag

§ 8 Kritis-Dachgesetz – Registrierung kritischer Anlagen; Geltungszeitpunkt

(7) Die Verpflichtungen nach § 12 gelten für den Betreiber einer kritischen Anlage erstmals neun Monate, die Verpflichtungen nach den §§ 13, 18 und 20 erstmals zehn Monate nach deren Registrierung **und Übermittlung der wesentlichen Teile der nationalen Risikoanalysen und Risikobewertungen nach § 11 Abs. 6.**

Da sich die Betreiber der kritischen Infrastrukturen (und zukünftig die Betreiber der kritischen Anlagen) bereits nach aktuellen BSIG registriert haben, sollte diese Registrierung übertragen werden in das Register nach dem NIS2-Umsetzungsgesetz / Kritis-Dachgesetz. Eine eigenständige Registrierung der Betreiber der kritischen Anlagen wäre nicht notwendig. Es sollte lediglich eine Mitteilung des BBK an die Betreiber der kritischen Anlage über die erfolgte Übertragung der Betreibereigenschaft in das gemeinsame Register erfolgen. So werden Doppelaufwände für die Unternehmen vermieden, zu denen es unweigerlich bei einer erneuten Registrierung kommen würden. Auch wenn die Betreiber der kritischen Anlagen sich im NIS2-Umsetzungsgesetz / Kritis-Dachgesetz zumindest teilweise unterscheiden, könnten die Betreiber so Aufwände einsparen.

Zudem gibt es bei einzelnen Vorgaben in § 8 Abs. 1 Klärungsbedarf. **Die in Nr. 4 angesprochenen öffentlichen IP-Adressbereiche sind derzeit nicht hinreichend nachvollziehbar und sollten präzisiert werden**. Darüber hinaus wäre es wichtig, **in Nr. 6 eindeutig festzustellen, dass die geforderte Kontaktstelle lediglich die Erreichbarkeit über Leitstellen sicherstellen muss**. Eine Verpflichtung, jederzeit unmittelbare fachliche Expertise zum Schutz der Objekte bereitzuhalten, würde unverhältnismäßige Zusatzaufwände nach sich ziehen.

7. § 11 Kritis-Dachgesetz - Beteiligung der Betreiber an der nationale Risikoanalysen und Risikobewertungen

In § 11 Kritis-Dachgesetz wird die nationale Risikoanalyse und Risikobewertung beschrieben. Dies soll durch die jeweils zuständigen Bundes- oder Landesministerien geschehen, wobei eine Beteiligung der Wirtschaftsvertreter/Betreiber der kritischen Anlagen nicht vorgeschrieben ist. Dies ist unverständlich. **Im Kritis-Dachgesetz muss festgelegt werden, dass die nationale Risikoanalyse und Risikobewertung unter Beteiligung der Wirtschaftsvertreter stattfinden.** So kann die behördliche Sicht mit den Praxiserfahrungen gespiegelt und um spezielle Kenntnisse aus den einzelnen Sektoren und Branchen ergänzt werden. Art. 4 Abs. 1 CER-Richtlinie legt eine solche Beteiligung den Mitgliedsstaaten ausdrücklich nahe.

Formulierungsvorschlag

§ 11 Nationale Risikoanalysen und Risikobewertungen; Verordnungsermächtigung

(1) Als Grundlage für die Erstellung nationaler Risikoanalysen und Risikobewertungen führen die Bundesministerien und Landesministerien jeweils für die kritischen Dienstleistungen, für die eine Behörde ihres Geschäftsbereichs die zuständige Behörde ist und soweit sie die Fach- oder Rechtsaufsicht für die zuständige Behörde ausüben, Risikoanalysen und Risikobewertungen durch. **Sie hören dabei die Vertreter der betroffenen Betreiber und der betroffenen Wirtschaftsverbände an.** […]

Nach § 11 Abs. 6 Kritis-Dachgesetz stellt das BBK den Betreibern der kritischen Anlagen die für sie wesentlichen Elemente der nationalen Risikoanalysen und Risikobewertungen zur Verfügung. Es wird jedoch nicht festgeschrieben, bis wann dies geschieht. Da die Betreiber der kritischen Anlagen jedoch für ihre eigene Risikoanalyse und Risikobewertung auf die nationale Risikoanalyse und Risikobewertung angewiesen sind, muss dies klargestellt werden. Je später die Übermittlung erfolgt, desto weniger Zeit haben die Betreiber, um ihre Pflichten zu erfüllen. **Es wird deshalb gefordert, dass den Betreibern innerhalb von einem Monat nach Abschluss der nationalen Risikoanalyse und Risikobewertung die für sie wesentlichen Elemente zur Verfügung gestellt werden.** Zudem muss geklärt werden, wie Betreiber an diese Informationen kommen, wenn sie durch Einzelfallentscheidung nach § 5 Abs. 3 Kritis-Dachgesetz Betreiber einer kritischen Anlage werden.

Formulierungsvorschlag

§ 11 Nationale Risikoanalysen und Risikobewertungen; Verordnungsermächtigung

(6) […] **Die Übermittlung erfolgt an die Betreiber der kritischen Anlagen innerhalb eines Monats nach Vorliegen der nationalen Risikoanalyse und Risikobewertung.**

8. §§ 12 ff. Kritis-Dachgesetz - Abgrenzung staatlicher Schutzpflichten und Pflichten der Unternehmen

Das Kritis-Dachgesetz legt fest, dass die Unternehmen in ihrer Risikoanalyse und Risikobewertung nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 1c Kritis-Dachgesetz insbesondere hybride Bedrohungen und andere feindliche Bedrohungen, einschließlich terroristischer Straftaten Rechnung tragen müssen. Auf Grund dieser Risikoanalyse und Risikobewertung müssen die Betreiber der kritischen Anlagen gemäß § 13 Abs. 1 KRITIS-Dachgesetz geeignete und verhältnismäßige technische, sicherheitsbezogene und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Resilienz (bzw. ihrer kritischen Dienstleistung) treffen. Diese der CER-Richtlinie nachgebildeten Normen berühren in letzter Konsequenz das Grundverständnis der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft bzw. Privatwirtschaft. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, welche Schutzpflichten der Staat gegenüber seinen Bürgern hat und welche dieser Pflichten faktisch auf die Betreiber der kritischen Anlagen verlagert werden können. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird dies unter dem Begriff der „Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft“ diskutiert. Dabei ist als Ausgangspunkt anerkannt, dass die Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit dem Staat und seinen Organen obliegt.[2]

Es wird gefordert, gesetzlich eindeutig auszuschließen, dass die Betreiber der kritischen Anlagen für die Abwehr von hochprofessionellen, staatlich gesteuerten Angriffen zuständig sind. Zudem wird gefordert, mit den Betreibern der kritischen Anlagen eine grundsätzliche Diskussion zu führen, welche Risiken genau nur durch den Staat übernommen werden können und welche Risiken durch die Betreiber der kritischen Anlagen übernommen werden sollen. Es muss für die Betreiber klar sein, ob sie bestimmte in der Risikoanalyse und Risikobewertung identifizierte und bewertete Risiken auf Grund ihres Risikoappetits akzeptieren können und so in letzter Konsequenz keine Maßnahmen zu deren Behandlung treffen. Insbesondere zur Risikoakzeptanz fehlen bisher jegliche Ausführungen im Gesetz. Dies dürfte schwerlich die Anforderung an „eine klare und eindeutige gesetzgeberische Aussage“ erfüllen, die nach dem Bundesverwaltungsgericht[3] notwendig ist, um staatliche Schutzpflichten auf privatwirtschaftlich strukturierte Unternehmen übertragen zu können.

Eng hiermit verwandt ist die Pflicht in § 11 Abs. 2 Nr. 2 Kritis-Dachgesetz, die Abhängigkeiten anderer Sektoren von der Erbringung der eigenen kritischen Dienstleistung zu betrachten. Insbesondere im Bereich der Energieversorgung bestehen Abhängigkeiten zu sämtlichen Sektoren, da jeder Sektor auf die Stromversorgung ganz unmittelbar angewiesen ist. Faktisch würden die Risiken ins Unendliche reichen können (z.B. europaweiter Stromausfall auf Grund von Kaskadeneffekten). Im IT-Sicherheitsgesetz wurden diese Effekte bisher mit gutem Grund ausgeblendet, da sonst keine wirtschaftliche Betrachtung der Risiken und der zu ergreifenden Maßnahmen möglich sind. Es stellt sich somit wiederum die Frage nach der Möglichkeit der Risikoakzeptanz durch die Unternehmen. **Auch hierüber muss eine grundsätzliche Diskussion mit den Betreibern der kritischen Anlagen geführt werden.**

[2] Huerkamp, RdE 2016, 280.
[3] BVerwG, Urteil vom 4. Oktober 1985 – 4 C 76/82 –, Rn. 22, juris; Huerkamp, RdE 2016, 280, 281.

9. §§ 12 ff. Kritis-Dachgesetz - Refinanzierung

Unabhängig von der Frage, welche Pflichten weiterhin vom Staat zu erfüllen sind und welche Pflichten durch die Betreiber zu erfüllen sind, steht bereits jetzt fest, dass die Erfüllung der Pflichten für die Betreiber sehr kostspielig werden kann. Genaue Aussagen können noch nicht getroffen werden, weil die Adressaten des Gesetzes und die konkret von den Unternehmen zu behandelnden Risiken noch ungeklärt sind. Klar ist jedoch, dass sämtliche ergriffenen Maßnahmen durch die Unternehmen refinanziert werden müssen. Die Refinanzierungsmöglichkeiten unterscheiden sich zwischen den verschiedenen Sektoren, weshalb diese im Folgenden getrennt voneinander betrachtet werden. Zudem können innerhalb der Sektoren teilweise regulierte und unregulierte Bereiche unterschieden werden. Während im unregulierten Bereich die Preise der Unternehmen grundsätzlich frei durch die Unternehmen festgelegt werden und sich die Preise nach Angebot und Nachfrage richten, sind im regulierten Bereich die Unternehmen in ihrer Preissetzung nicht frei. Vielmehr müssen sie sich nach den Vorgaben der Regulierungsbehörden richten.

a. Energiewirtschaft

Insbesondere beim Netzbetrieb innerhalb der Energiewirtschaft handelt es sich um einen **regulierten Bereich**. Refinanziert werden die Netze über die sogenannten Netzentgelte für den Zugang zu den Energienetzen. Die zulässige Höhe der Netzentgelte wird über die sogenannte Anreizregulierung ermittelt. Die Anreizregulierung erfolgt dabei in 4 Schritten[4]:

In einem ersten Schritt wird das Ausgangsniveau durch die Kostenprüfung[5] nach Vorgaben der Netzentgeltverordnungen ermittelt. Grundlage der Kostenprüfung sind die handelsrechtlichen Jahresabschlüsse bzw. die für den Netzbereich relevanten Tätigkeitsabschlüsse des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahres.

Die im Ausgangsniveau enthaltenen Kosten werden in einem zweiten Schritt in Kostenkategorien aufgeteilt (vgl. § 11 Anreizregulierungsverordnung):

- dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten und
- grundsätzlich beeinflussbare Kosten

[4] Siehe näher zu den Netzentgelten und der Anreizregulierung: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzentgelte/Anreizregulierung/start.html; https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzentgelte/Anreizregulierung/WesentlicheElemente/start.html;
[5] Siehe näher zur Kostenprüfung: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzentgelte/Anreizregulierung/WesentlicheElemente/Netzkosten/Netzkostenermittlung_node.html

Die dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten sind zwar Bestandteil der Erlösobergrenze, gehen aber nicht in den Effizienzvergleich ein. Da somit keine Ineffizienzen abzubauen sind, gehen diese Kosten vollständig in die Erlösobergrenzen ein. Darüber hinaus erlauben Änderungen an den dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten die jährliche Anpassung der Erlösobergrenzen innerhalb einer Regulierungsperiode, wodurch eine unmittelbare Refinanzierung ermöglicht wird.

Aufgrund des EUGH-Urteils[6] zur Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden obliegt es der Bundesnetzagentur, bestimmte Kosten als nicht dauerhaft/nicht beeinflussbar anzuerkennen, beziehungsweise eine etwaige Anerkennung durch Anpassung der Anreizregulierungsverordnung zu ermöglichen. **Da es sich bei den durch die Anforderungen des Kritis-Dachgesetzes um gesetzlich mandatierte Investitionen handelt, fordert der VKU die Einordnung der dadurch entstehenden Kosten als dauerhaft nicht beeinflussbar**. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund sinnvoll, dass sicherheitsrelevante Investitionen keinem besonderen Effizienzdruck unterliegen sollten, da dadurch ggf. die Sicherheit der ergriffenen Maßnahmen gefährdet wird. Darüber hinaus stehen diese vorgesehenen, verpflichtenden Investitionen auch im Kontext weiterer unerlässlicher, teilweise ebenfalls gesetzlich vorgeschriebener Investitionen seitens der Netzbetreiber im Rahmen der Energiewende, bspw. in den Smart Meter Rollout, die Wärmewende oder den vorausschauenden Netzausbau. Alle zusätzlichen Kosten für die Netzbetreiber, die nicht vollständig und zeitnah refinanziert werden können, bremsen andere Investitionen potenziell aus.

Da das Kritis-Dachgesetz der BNetzA keine Vorgaben bezüglich der Kostenanerkennung machen kann, fordert der VKU eine Festlegungsermächtigung im Gesetz zu verankern, die die Möglichkeit der Anerkennung als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten explizit einräumt. Hierbei kann sich an die Formulierung des § 118 Abs. 46e EnWG angelehnt werden.

Formulierungsvorschlag

§ 24a Kritis-Dachgesetz – Anerkennung von dauerhaft nicht beeinflussbaren Kosten

Die Bundesnetzagentur kann durch Festlegung nach § 29 Absatz 1 EnWG Regelungen für die Anerkennung der den Betreibern von kritischen Anlagen im Bereich der Stromverteilung entstehenden Kosten nach dem Kritis-Dachgesetz und § 5d EnWG treffen, die von einer Rechtsverordnung nach § 21a EnWG in Verbindung mit § 24 EnWG oder von einer Rechtsverordnung nach § 24 EnWG abweichen oder diese ergänzen. Sie kann dabei insbesondere entscheiden, dass Kosten oder Kostenanteile als dauerhaft nicht beeinflussbar angesehen werden.

Aber auch im **unregulierten Bereich** ist es wichtig, die Refinanzierungsmöglichkeiten zu bedenken. Sind die Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen nach dem Kritis-Dachgesetz besonders teuer, so wird sich dies in den Preisen an die Kunden widerspiegeln. Dies gilt insbesondere im

[6] EuGH, Urteil vom 02.09.2021, Rs. C-718/18.

Bereich der Stromerzeugung. Werden zu hohe Anforderungen an die Betreiber festgelegt, so werden diese die Kosten in ihre Preise einbeziehen und an die Verbraucher und Industriekunden weitergeben. In der Folge würde der Strompreis noch weiter steigen. **Da der hohe Strompreis bereits jetzt ein volkswirtschaftliches Problem darstellt, sollte hier mit Augenmaß vorgegangen werden.**

b. Wasser- und Abwasserwirtschaft; Abfallwirtschaft

Die Abwassergebühren werden nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder erhoben. Die Gebühren dürfen dabei im Grundsatz höchstens so bemessen werden, dass die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen insgesamt ansatzfähigen Kosten der Einrichtung gedeckt werden (vgl. z.B. § 14 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg). Hierbei besteht zwischen den verschiedenen Bundesländern häufig eine Diskrepanz, welche Kosten für die Erhöhung der Sicherheit als notwendige Kosten anzuerkennen sind und dementsprechend in die Gebührenkalkulation einbezogen werden können. Dies ist insbesondere deshalb problematisch, da im Bereich der Sicherheit die Motivation dahingehend gesetzt werden sollte, nicht nur das absolute Minimum an Maßnahmen umzusetzen, sondern ggf. auch freiwillig ein höheres Sicherheitsniveau zu erreichen. Insbesondere müssen hierbei auch etwaige Kapitalkosten zur Finanzierung der Sicherheitsmaßnahmen ansatzfähig sein. **Es wird gefordert, dass der Bund auf die Länder zugeht und eine einheitliche Lösung abstimmt.** Dies dient der gesamtgesellschaftlichen Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland.

Für die Abfallwirtschaft gilt das zur Abwasserwirtschaft zuvor Ausgeführte.

10. § 12 Kritis-Dachgesetz – Behördliche Vorgaben für die Risikoanalyse und Risikobewertung durch die Betreiber

Nach § 12 Abs. 3 Kritis-Dachgesetz wird das Bundesinnenministerium (bzw. das BBK) ermächtigt, durch Rechtsverordnung inhaltliche und methodische Vorgaben einschließlich Vorlagen und Muster für die Risikoanalysen und Risikobewertungen der Betreiber kritischer Anlagen zu bestimmen. Sollte eine solche Rechtsverordnung erlassen werden, so muss diese so rechtzeitig erlassen werden, dass die Betreiber nach ihrer Registrierung und während der Arbeit an der eigenen Risikoanalyse und Risikobewertung nicht davon überrascht werden. Wird eine solche Rechtsverordnung erst nach der erstmaligen Registrierung eines Betreibers erlassen, so darf dies nicht zulasten des Betreibers gehen.

Formulierungsvorschlag

§ 12 Kritis-Dachgesetz – Risikoanalyse und Risikobewertung des Betreibers kritischer Anlagen; Verordnungsermächtigung

(3) […] Für die erste Risikoanalyse und Risikobewertunge der Betreiber kritischer Anlagen ist die Rechtsverordnung nicht verbindlich, wenn sie erst nach der erstmaligen Registrierung als Betreiber einer kritischen Anlage nach § 8 Abs. 1 erlassen wird.

11. § 14 Kritis-Dachgesetz –Sektorübergreifende Mindestanforderungen

Nach § 14 Abs. 1 Kritis-Dachgesetz wird das Bundesinnenministerium (bzw. das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) ermächtigt, durch Rechtsverordnung eine Konkretisierung von sektorenübergreifenden Mindestanforderungen nach § 13 Abs. 1 Kritis-Dachgesetz zu bestimmen. Sollte eine solche Rechtsverordnung erlassen werden, so muss diese so rechtzeitig erlassen werden, dass die Betreiber nach ihrer Registrierung und während der Arbeit an der Umsetzung der Pflichten nach § 13 Kritis-Dachgesetz (Resilienzpflichten / Resilienzplan) nicht davon überrascht werden. Wird eine solche Rechtsverordnung erst nach der erstmaligen Registrierung eines Betreibers erlassen, so darf dies nicht zulasten des Betreibers gehen.

Formulierungsvorschlag

§ 14 Kritis-Dachgesetz – Sektorenübergreifende und sektorspezifische Mindestanforderungen; branchenspezifische Resilienzstandards; Verordnungsermächtigungen

(3) […] Für die erstmalige Umsetzung der Verpflichtungen nach § 13 Abs. 1 durch die Betreiber der kritischen Anlagen ist die Rechtsverordnung nicht verbindlich, wenn sie erst nach der erstmaligen Registrierung als Betreiber einer kritischen Anlage nach § 8 Abs. 1 erlassen wird.

12. § 16 Kritis-Dachgesetz - Nachweise und behördliche Anordnungen zu Resilienzpflichten

Der behördeninterne Austausch ist kompliziert geregelt und umfasst ein Zusammenspiel von mindestens drei Behörden. Die anfragende Behörde kann das BSI nicht direkt anfragen, sondern muss immer über das BBK die Anfrage stellen. Zudem darf nur auf die Unterlagen des BSI Rückgriff genommen werden, nicht aber auf die Nachweise, die ggf. in anderen Behörden vorliegen. Im Falle der Energiewirtschaft werden die Nachweise allerdings bei der BNetzA vorlie-

gen (vgl. die IT-Sicherheitskataloge), auf die z.B. etwaige Landesbehörden bei der aktuellen Gesetzesfassung keinen Zugriff hätten. **Es wird gefordert, dass auch die Unterlagen der speziellen Sektorbehörden des Bundes (z.B. BNetzA) angefordert werden müssen, bevor sich nach § 16 Abs. 2 KRITIS-DachG an die Betreiber gewendet werden kann.**

13. § 18 Kritis-Dachgesetz - Meldewesen für Vorfälle

Positiv ist, dass das BBK dem vom Vorfall betroffenen Betreiber kritischer Anlagen sachdienliche Folgeinformationen übermittelt. **Allerdings muss sichergestellt werden, dass sämtliche Betreiber von kritischen Anlagen über die sie betreffenden physikalische Störungen/Bedrohungen/Risiken zeitnah informiert werden.** Denn das hilft den Betreibern, sich gegen vorsätzliche Handlungen zu schützen bzw. diese bei ihren Risikobetrachtungen zu berücksichtigen.

Formulierungsvorschlag

§ 18 Meldewesen für Vorfälle

(6) **[…] Das BBK soll die gemeldeten Informationen nutzen, um alle Betreiber der kritischen Anlagen über die sie betreffenden Informationen zu unterrichten.**

14. § 19 Kritis-Dachgesetz

Gemäß § 19 stellt das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe Betreibern kritischer Anlagen Vorlagen, Muster und Leitlinien zur Umsetzung der Verpflichtungen nach diesem Gesetz zur Verfügung. Wichtig ist, dass diese Vorlagen etc. rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden, sodass die Betreiber auch schon bei der initialen Umsetzung des Kritis-Dachgesetzes davon profitieren. **Es wird deshalb gefordert, dass die Vorlagen etc. zeitgleich mit der der Verabschiedung der Kritisverordnung vorliegen.**

15. § 24 Kritis-Dachgesetz - Bußgeldvorschriften

Unklar ist das Verhältnis dieser Bußgelder gegenüber anderen Bußgeldern, insbesondere gegenüber den Bußgeldern aus dem NIS2-Umsetzungsgesetz. **Es wird gefordert, dass Bußgelder nach dem Kritis-Dachgesetz nicht verhängt werden dürfen, soweit für den gleichen Verstoß bereits Bußgelder auf Grund von anderen Normen (z.B. dem NIS2-Umsetzungsgesetz) verhängt wurden**. Eine doppelte Bußgeldverhängung ist nicht verhältnismäßig. Eine vergleichbare Norm für das Verhältnis von BSIG zur Datenschutzgrundverordnung findet sich in § 65 Abs. 11 BSIG des NIS2-Umsetzungsgesetzes.

Entsprechendes gilt für den Fall, dass unterschiedliche Bundes- und Landesbehörden zuständig für den Vollzug des Kritis-Dachgesetz sind und voneinander unabhängig Bußgelder für den gleichen Verstoß verhängen möchten. Dies könnte insbesondere bei Mehrspartenunternehmen der Fall sein.

Formulierungsvorschlag

§ 24 Bußgeldvorschriften

(4) Verhängen andere Aufsichtsbehörden eine Geldbuße, so darf ein weiteres Bußgeld für einen Verstoß nach diesem Gesetz, der sich aus demselben Verhalten ergibt wie jener Verstoß, nicht verhängt werden.

16. § 5d EnWG

Gemäß § 17 Abs. 1 Kritis-Dachgesetz können Risikoanalysen, Risikobewertungen sowie Dokumente und Maßnahmen und Zertifikate zur Stärkung der Resilienz, die der Betreiber kritischer Anlagen auf Grund sonstiger rechtlicher Verpflichtungen oder freiwillig erstellt, ergriffen oder erlangt hat, zum Nachweis der Einhaltung der Verpflichtungen nach diesem Gesetz herangezogen werden. Eine entsprechende Formulierung fehlt für Unternehmen der Energiewirtschaft, die nicht unter das Kritis-Dachgesetz, sondern unter § 5d EnWG fallen (vgl. § 16 Abs. 7 Kritis-Dachgesetz). Es ist allerdings kein Grund erkennbar, warum nicht auch Unternehmen der Energiewirtschaft die oben genannten Maßnahmen und Nachweise etc. nutzen dürfen. Auch von den restlichen Regelungen des § 17 Kritis-Dachgesetz sollten die Unternehmen der Energiewirtschaft profitieren.

Formulierungsvorschlag

§ 5d EnWG - Nachweise und behördliche Anordnungen zu Resilienzpflichten nach dem KRITIS-Dachgesetz; Festlegungskompetenz

(1) […] **§ 17 Kritis-Dachgesetz gilt entsprechend.**

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass es bereits im NIS2-Umsetzungsgesetz einen anders lautenden § 5d EnWG gibt.

17. Fehlende Abstimmung mit sonstigen Fachgesetzen

a. Unklare Verweise in sonstigen Fachgesetzen

Zudem wurden auch die sonstigen Fachgesetze nicht angepasst. In verschiedensten gesetzlichen Regelungen wird der Begriff der kritischen Infrastruktur verwendet. Beispielhaft genannt seien §§ 17, 18 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz, § 55a Außenwirtschaftsverordnung, § 79 Abs. 3 TKG. Eine Anpassung dieser Begrifflichkeiten an den Begriff der kritischen Anlagen wird hier nicht vorgenommen und es verbleibt unklar, ob zukünftig der Begriff der kritischen Anlage aus dem NIS2-Umsetzungsgesetz oder dem Kritis-Dachgesetz maßgeblich sein soll. Gleiches gilt für Landesgesetze. **Es wird gefordert, die sonstigen Fachgesetze an die geänderte Begrifflichkeit anzupassen und eindeutig festzulegen, auf welchen Begriff der kritischen Anlage dort verwiesen wird.**

b. Verhältnismäßige Transparenz- und Auskunftspflichten

Insbesondere im Bereich der Transparenz- und Auskunftspflichten müssen Betreiber von kritischen Anlagen aufgrund einer grundsätzlichen Wertentscheidung zukünftig deutlich bessergestellt werden.

Eine wesentliche Gefahr für kritische Anlagen geht von zu großer Sichtbarkeit der eigenen Infrastruktur aus. Diese Gefahr wächst durch vielfältige Transparenz- und Auskunftspflichten. Diesen wichtigen Aspekt sollte das Gesetz zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen adressieren. Die Anschläge auf die Infrastruktur der Deutschen Bahn und auf weitere Infrastrukturen in Deutschland sollten hier ein deutlicher Weckruf sein.

Eine Ausweitung der Datenveröffentlichungspflichten für Betreiber kritischer Anlagen durch gesetzliche Regelungen sollte vermieden bzw. auf ein notwendiges Minimum begrenzt werden. Das Argument der Transparenz darf dabei kein alleiniges Kriterium zur Begründung der Notwendigkeit darstellen. Bereits bestehende gesetzliche Verpflichtungen sind zwingend darauf zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Die gesetzlichen Vorgaben des Telekommunikationsgesetzes (insbesondere § 79 TKG) verlangen von Betreibern öffentlicher Versorgungsnetze, dass sie der zentralen Informationsstelle des Bundes – dem Infrastrukturatlas bei der Bundesnetzagentur – bestimmte netzbezogene Daten zur Verfügung stellen. Diese grundsätzliche Datenlieferungspflicht ist sehr umfassend. Über den Infrastrukturatlas können die Daten von Dritten eingesehen werden. **Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob die grundsätzliche Datenlieferungspflicht und die anschließende Einsichtnahmemöglichkeit durch Dritte noch benötigt werden oder ggf. aufgehoben werden können**. Soweit die gesetzlichen Vorgaben auf europäisches Recht zurückzuführen sind, wäre die europäische Ebene einzubeziehen.

Formulierungsvorschlag:

§ 79 TKG - Informationen über Infrastruktur

(2) [S. 1 - 3]: **Einrichtungen, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes als kritische Anlage bestimmt wurden, unterliegen nicht den Pflichten dieses Absatzes.** (Satz 4 neu)

Bereits öffentlich verfügbare Daten zu kritischen Anlagen, die von externen Akteuren systematisch aus pflichtgemäß veröffentlichten Daten und weiteren Quellen zusammengetragen und online gestellt werden, stellen ein erhebliches Risiko dar. Elemente der Infrastruktur sind so für jedermann im Internet leicht zugänglich; vulnerable Punkte werden mit wenig Fachkenntnis leicht identifizierbar. Zum Beispiel sammeln Open Source Plattformen solche Informationen mit Schwarmintelligenz und vervollständigen so schrittweise ein strukturiertes Abbild kritischer Anlagen. **Im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, gegen solche Veröffentlichungen von Daten zu kritischen Anlagen durch Dritte vorzugehen. D.h., der Eigner der kritischen Anlage sollte ein Recht auf Löschung der Daten haben. Auch sollten die Betreiber von kritischen Anlagen ein Auskunftsrecht gegenüber Dritten (z.B. Open Source Plattformen) haben, woher die veröffentlichten Daten stammen**.

c. Anpassungen des Vergaberechts

Die Vorgaben zum Aufbau von Schutzmechanismen für kritische Anlagen dürfen zudem nicht durch Vorgaben des Vergaberechts beeinträchtigt werden.

Vergabeverfahren erfordern einerseits Transparenz im Hinblick auf den Beschaffungsgegenstand. Andererseits können sich Beschaffungsverfahren gerade im Fall von Nachprüfungsverfahren deutlich in die Länge ziehen. Beide Aspekte sind im Hinblick auf die zügige Umsetzung und die gebotene Geheimhaltung hinsichtlich der zu beschaffenden Schutzinstrumente äußerst kontraproduktiv.

Wir schlagen daher vor, die vergaberechtliche Ausnahmevorschrift in § 107 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für Aufträge, die im Zusammenhang stehen mit wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland, auf Aufträge im Zusammenhang mit dem Schutz von kritischen Anlagen zu erweitern.

Der Gesetzgeber hat bereits mit dem „Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik“ im Jahr 2019 anerkannt, dass Fragen der Sicherheit und die Abwehr entsprechender terroristischer Gefahren zu den wesentlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen gehören und daher das Vergaberecht, konkret § 107 Abs. 2 GWB, angepasst.

Die Fragen der Sicherheit betreffen aber nicht nur die militärischen und zivilen Sicherheitsbehörden, sondern, wie jetzt der aktuelle Gesetzentwurf zeigt, auch die Betreiber kritischer Anlagen. Dies gilt insbesondere für kommunale Unternehmen, die zukünftig auf Grund von Überlegungen zur nationalen Sicherheit wahrscheinlich einen deutlich höheren Sicherheitsstandard erreichen müssen. Auch für diese Unternehmen besteht die Notwendigkeit, kurzfristig und effektiv auf sicherheitsrelevante Entwicklungen im Bereich der Sicherheit ihrer kritischen Anlagen reagieren zu können bzw. zu müssen. Insbesondere erfolgreiche Angriffe auf die Stromnetze sind durch den dadurch verursachten Ausfall der Energie- oder Wasserversorgung zweifellos geeignet, schwerwiegende Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verursachen, die einer Krise im Sinne des Art. 1 Nr. 10 der Richtlinie 2009/81/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit gleichstehen.

Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht dringend geboten, die Ausnahmevorschrift für sicherheitsrelevante Vergaben in § 107 Abs. 2 GWB noch einmal anzupassen und S. 3 folgendermaßen zu fassen:

Formulierungsvorschlag:

§ 107 GWB - Allgemeine Ausnahmen

(2) *[S. 1, 2, …] „Ferner können im Fall des Satzes 1 Nummer 1 wesentliche Sicherheitsinteressen im Sinne des Artikels 346 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union insbesondere berührt sein, wenn der öffentliche Auftrag oder die Konzession*
1. sicherheitsindustrielle Schlüsseltechnologien betreffen oder
2. Leistungen betreffen, die
a) für den Grenzschutz, die Bekämpfung des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität oder für verdeckte Tätigkeiten der Polizei oder der Sicherheitskräfte bestimmt sind,
b) Verschlüsselung betreffen ***oder***
c) für die Betreiber kritischer Anlagen zum Zwecke der Erfüllung der Anforderungen nach dem Kritis-Dachgesetz bestimmt sind.

Und soweit ein besonders hohes Maß an Vertraulichkeit erforderlich ist.“

Angesichts der oft kurzfristig entstehenden sicherheitsrelevanten Herausforderungen und der Erforderlichkeit schneller, effektiver und robuster Reaktionen zur Gefahrenabwehr ist es aus unserer Sicht sowohl sachgerecht als auch notwendig, den Betreibern kritischer Anlagen diese vergaberechtliche Ausnahmeregel grundsätzlich zu eröffnen.

Wir gehen davon aus, dass es sich um eine eng auszulegende Ausnahmeregelung handelt und in jedem Einzelfall das besonders hohe Maß an Vertraulichkeit darzulegen ist.

Eine ähnliche Regelung müsste im Rahmen des NIS2-Umsetzungsgesetzes in Bezug auf die Cybersicherheitspflichten der Betreiber der kritischen Anlagen, der Betreiber der besonders wichtigen Einrichtungen und der Betreiber der wichtigen Einrichtungen gefunden werden.

d. Anpassungen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) und Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV)

§ 13 Abs. 3 Kritis-Dachgesetz enthält eine beispielhafte Auflistung von Maßnahmen, die die Betreiber kritischer Anlagen bei der Abwägung, welche Maßnahmen zur Erreichung der Ziele nach Absatz 1 geeignet und verhältnismäßig sind, berücksichtigen können. § 13 Abs. 3 Nr. 5 Kritis-Dachgesetz enthält laut Gesetzesbegründung eine Klarstellung, dass das von den Betreibern kritischer Anlagen zu berücksichtigende Sicherheitsmanagement im Hinblick auf Zuverlässigkeitsüberprüfungen hinsichtlich der Mitarbeitenden unbeschadet der Vorschriften des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) in Verbindung mit der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV) sowie unbeschadet weiterer Fachgesetze erfolgt. Probleme gibt es allerdings bereits jetzt in Bezug auf die staatliche Sicherheitsüberprüfung (bzw. Zuverlässigkeitsprüfung) von Mitarbeitern.

Bereits jetzt hat der Bund die Pflicht, bestimmte Personen auch im nichtöffentlichen Bereich (also in der Privatwirtschaft) einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen. Dies gilt beispielsweise für Teile von Übertragungsnetzbetreibern oder Verteilnetzbetreibern, da sie eine lebenswichtige Einrichtung darstellen können (vgl. § 1 Abs. Abs. 4, 5; 2 Abs. 1 Sicherheitsüberprüfungsgesetz; § 16 Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung). Allerdings besteht auch außerhalb des in § 16 Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung genannten Leitstellenbetriebs teilweise ein Bedürfnis, (potentielle) Mitarbeiter einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen zu lassen. **Es wird gefordert, dass der Staat einen Anspruch für die Betreiber der kritischen Anlagen schafft, auf Antrag auch (potentielle) Mitarbeiter in sonstigen sicherheitsrelevanten Bereichen einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen.** Bisher wird dieses Thema nur durch Überprüfung der Terrorliste/Sanktionsliste bei Bestandspersonal und durch Vorlage des polizeilichen Führungszeugnisses bei Einstellung abgedeckt. Dies entspricht nicht mehr den Anforderungen an die veränderte Sicherheitslage nach Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine.

Besondere Probleme bestehen, falls die Anforderungen an die Bedeutung der Einrichtung nach § 16 Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung nicht erreicht werden. In einem solchen Fall erklärt sich der Bund für nicht zuständig für die Sicherheitsüberprüfung und die Länder können diese teilweise nicht anbieten. Es kann allerdings auch unterhalb der Anforderungen des § 16 Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung ein Bedürfnis für eine Sicherheitsüberprüfung von Personen im sicherheitsrelevanten Bereich geben. **Es wird gefordert, dass sich der Bund mit den Ländern abstimmt und gemeinsam genügend Kapazitäten aufbaut, um auch in solchen Fällen eine Sicherheitsüberprüfung anbieten zu können.**

VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V.

VKU-Ansprechpartner:

Wolf Buchholz
Fachgebietsleiter Kritische Infrastruktur und Cybersicherheit
Abteilung Recht, Finanzen und Steuern

Telefon: +49 30 58580-317
E-Mail: buchholz@vku.de