

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



25.08.2023

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der CER-Richtlinie und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen (KRITIS-Dachgesetz – KRITIS-DachG)

Allgemeines

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen ausdrücklich das Vorhaben der Bundesregierung, auch abseits des BSI- und IT-Sicherheitsgesetzes verbindliche nationale Regeln für Betreiber kritischer Infrastrukturen zu schaffen. Resilienzstrategien, umfassende Prävention und effektiver Katastrophenschutz werden in den kommenden Jahren eine Mammutaufgabe für die Kommunen und die KRITIS-Betreiber. Hierzu bedarf es nicht nur einheitlicher Vorgaben, sondern auch einheitlicher Strukturen und Hilfestellung. Die geplante Harmonisierung der Regulierung zur Cybersicherheit und den künftigen Anforderungen an die physische Sicherheit sind daher erste richtige Schritte. Eine enge Orientierung an die CER-Richtlinie, ohne über deren Vorgaben hinauszugehen und ein Gleichlauf mit dem BSI-Gesetz sind sachgerecht. In einer Krisenlage und im Katastrophenfall müssen Bund, Länder und Kommunen koordiniert handlungsfähig sein. **Der Resilienz kritischer Infrastruktur muss auf allen Ebenen ein höherer Stellenwert zukommen.**

Der vorliegende Referentenentwurf regelt umfangreich die Zuständigkeiten auf Ebene des Bundes, jedoch erfolgt keine Schnittstelle zu den Ländern und den Kommunen. Die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie sowie der drohenden Gasmangellage aufgrund des Angriffskrieges auf die Ukraine haben gezeigt, dass sich die KRITIS-Betreiber im Rahmen von Präventionsmaßnahmen wie auch im Fall einer Störung bei der unteren Katastrophenschutzbehörde melden und von dieser Hilfestellung und Unterstützung erwarten. Weiterhin wirkt sich der Ausfall von KRITIS unmittelbar auf kommunaler Ebene aus. Daher habe die unteren Katastrophenschutzbehörden neben Bund und Ländern im Rahmen einer gesetzlichen Aufgabenbestimmung und Finanzierung Vorsorgemaßnahmen zur Kompensation von Versorgungsengpässen und Schäden zu treffen.

Daher sollten im KRITIS-DachG bereits entsprechende Schnittstellen vorgesehen sowie der Informationsfluss über alle Verwaltungsebenen sichergestellt werden. Es bedarf eines gesamtheitlichen und koordinierten Vorgehens zur Krisenbewältigung. Der bloße Verweis auf die Vorschriften und Zuständigkeiten der Fachbehörden im Rahmen des Zivil- und Katastrophenschutzes (§ 11 Abs. 11) greift hier deutlich zu kurz.

Zudem ist insgesamt zum jetzigen Zeitpunkt nicht erkennbar, inwieweit kommunale Stellen, die nicht bereits heute dem BSIG beziehungsweise der BSI-KRITIS-VO unterfallen, von den Regelungen des Entwurfes betroffen sein werden.

Ohnehin ist mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf noch offen, welche Anlagen und Dienstleistungen als schutzwürdig gelten. **Ohne entsprechende Konkretisierungen von Einrichtungsarten und Schwellenwerten ist eine abschließende Einschätzung der Auswirkungen des KRITIS-Dachgesetzes aus kommunaler Sicht nicht möglich.** Insbesondere muss das Zusammenspiel mit dem Schwellenwert der versorgenden Bevölkerung von 500.000 Personen genau betrachtet werden.

Schließlich weisen wir darauf hin, dass zur Stärkung der Resilienz auch ein höherer Grad an **Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung** erreicht werden muss. Sie ist wesentlicher Gelingensfaktor für einen wirksamen Bevölkerungsschutz. Die Selbsthilfefähigkeit ist in Deutschland – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – deutlich geringer ausgeprägt. Kampagnen, die zu einer spürbaren Verbesserung führen, müssen auf lange Zeit angelegt und von möglichst vielen Partnern aktiv bespielt werden, um langfristig eine höhere Selbsthilfefähigkeit zu erreichen. Der zusätzliche Aufwand ist gering, hat aber einen ungleich höheren Nutzen. Hierzu sehen die kommunalen Spitzenverbände in erster Linie den Bund in der Pflicht. Nichtsdestotrotz nehmen auch die Kommunen eine wichtige Rolle durch ihre Nähe zur Bevölkerung ein.

Im Detail nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zu § 1 Zweck des Gesetzes

Eine Ausweitung des Zwecks über die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Tätigkeiten hinaus mit dem Ziel einer gesamtstaatlichen Resilienz ist aus unserer Sicht erforderlich.

Unklar ist noch, welche Rolle der Sektor Staat und Verwaltung nach dem Gesetz einnehmen soll. Der Zweck des Gesetzes fokussiert sich ausschließlich, auf die „Aufrechterhaltung wichtiger wirtschaftlicher Tätigkeiten und Funktionen“ wohingegen nachfolgend auch die Auswirkung auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung erwähnt wird (z. B. § 2 Ziffer 2 und 3 und in der Begründung auf Seite 30).

2. Zu § 5 Verhältnis zu weiteren spezialgesetzlichen Regelungen

Die kommunalen Spitzenverbände stehen der Regelung in § 5 Absatz 2 skeptisch gegenüber. Eigene landesrechtliche Regelungen um beispielsweise Einrichtungen der Kindertagesbetreuung bzw. Ganztagsbetreuung als kritische Infrastruktur einzustufen, halten wir für unverhältnismäßig und kontraproduktiv.

Durch die Regelung in § 5 Absatz 2 können Bund und Länder resilienzsteigernde Maßnahmen insbesondere in den Sektoren und Bereichen Medien, Kultur, Bildung und Betreuung festlegen. Ein kleinteiliger Regelungsrahmen für den KRITIS-Bereich ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll. Das KRITIS-Dachgesetz soll zu einer bundesweiten Harmonisierung der Vorgaben führen. Dieses Ziel würde durch zum Teil weitergehende Maßnahmen in den einzelnen Bundesländern wieder konterkariert werden.

Vor Ort in den Kommunen wird verantwortungsvoll festgelegt, welche Strukturen in einer Krisenlage aufrechterhalten werden müssen. Klar ist es, dass die Kinder von Beschäftigten in KRITIS-Einrichtungen im Krisenfall betreut werden müssen. Die kommunalen Spitzenverbände fordern Bund und Länder auf, den rechtlichen und organisatorischen Rahmen zu schaffen, um dies sicherzustellen. Eine Einstufung aller Einrichtungen der Kindertagesbetreuung bzw. Angebote der Ganztagsförderung von Schulkindern als kritische Infrastruktur ist unverhältnismäßig und kontraproduktiv.

3. Zu § 6 Anforderungen an Betreiber Kritischer Infrastrukturen

Diese bislang für Betreiber unterhalb des Schwellenwerte nur klarstellende Regelung sollte konkrete inhaltliche Verbesserungen enthalten.

Unternehmen können auch ohne die Regelung in § 6 Abs. 2 Resilienzmaßnahmen ergreifen. In dem Zusammenhang sollte daher klargestellt werden, dass Unternehmen, die freiwillig Vorgaben des Gesetzes erfüllen auch Unterstützungsleistungen sowie Informations- und Kommunikationsangebote, beispielsweise des BBK, in Anspruch nehmen können. Sie sollten etwa Zugang zu Plattformen mit weitergehenden Informationen erhalten, beispielsweise aus dem in der Begründung zu § 3 Abs. 1 erwähnten Erfahrungsaustausch und best-Practice-Beispielen. Vorbild könnte der UP-KRITIS beim BSI sein. Dort können sich auch kleinere Unternehmen registrieren und über die entsprechenden Verteiler vom Informationsfluss profitieren.

4. Zu § 11 Resilienzmaßnahmen der Betreiber kritischer Anlagen

Eine Information der unteren Katastrophenschutzbehörden über das Ergebnis der Risikoanalysen und -bewertungen fehlt im Gesetzentwurf und ist zwingend erforderlich.

Das Gesetz sieht die Durchführung von Risikoanalysen auch mit Blick auf Unfälle und Naturkatastrophen u. a. durch die KRITIS-Betreiber vor. Über die Ergebnisse sollten die unteren Katastrophenschutzbehörden informiert werden. Denn die Bewältigung solcher Lagen findet in der Regel auf der kommunalen Ebene statt.

5. Zu § 12 Meldewesen für Störungen

Die kommunalen Spitzenverbände regen an, in das KRITIS-Dachgesetz eine Regelung aufzunehmen, welche die Bereitstellung der Daten aus der Bundesdatenbank an die genannten Behörden ermöglicht und sichert.

Nach § 8 des Referentenentwurfs werden entsprechende Anlagen bei einer für BSI und BBK gemeinsamen Meldestelle registriert. Der Zugriff auf die Registrierungsdaten, durch die zuständigen Kommunen ist jedoch ebenfalls notwendig. Ohne eine Zugriffsmöglichkeit auf die vom Bund erfassten Daten fehlt den für den Katastrophenschutz zuständigen Landkreisen und kreisfreien Städten jedoch eine wichtige Grundlage für ihre planmäßige Krisenvorsorge und Resilienzsteigerung gegenüber Störfällen bei Kritischen Infrastrukturen.

Die Folge ist der Aufbau von Parallelstrukturen zur Erfassung und Verwaltung der KRITIS-Daten und -Informationen. Dies bindet im Bereich der Verwaltung unnötig personelle und finanzielle Ressourcen für eigene Erhebungen und führt bei den KRITIS zu entsprechendem Mehraufwand.

6. Zu § 13 Einsatz kritischer Komponenten; Verordnungsermächtigung

Hierzu steht im Gesetzentwurf noch ein konkreter Regelungsvorschlag aus. Vorsorglich weisen wir jedoch darauf hin, dass bei einer Prüfung, welche etwaigen Vorgaben in Bezug auf „bedenkliche Hersteller aus dem Ausland“ durch den deutschen Gesetzgeber zulässig wären, bestehende Rechtsverpflichtungen, gerade im Ausschreibungsbereich, besonders sorgfältig geprüft werden müssten.

7. Zu § 15 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

a) Definition von Einrichtungsarten und Schwellenwerten

Ohne entsprechende Konkretisierungen und weitere Regelungen zur Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung durch den Bund gegenüber Ländern und Kommunen ist eine Einschätzung der Auswirkungen aus kommunaler Sicht nicht möglich. Im übrigen halten wir den Weg über eine Rechtsverordnung für zweifelhaft. Die Definition von Einrichtungsarten und Schwellenwerten berührt wesentliche Rechtsgüter und sollte dem Parlament vorbehalten sein.

Ein wesentlicher noch offener Punkt im Referentenentwurf sind Konkretisierungen der im Sinne des Gesetzes als besonders schutzwürdig geltenden Anlagen und Dienstleistungen über die Definition von Einrichtungsarten und Schwellenwerten in der gem. § 15 vorgesehenen Rechtsverordnung.

Der vorliegende Gesetzentwurf kann zu Verbesserungen im Bereich der noch zu konkretisierenden Anlagen und Betriebe der kritischen Infrastruktur führen. Vorgesehen sind Verschärfungen von Betreiberpflichten (Mitteilungs- und Berichtspflichten, Resilienzmaßnahmen) sowie Risikoanalysen und -bewertungen auf nationaler Ebene. Die Regelung, dass unterschwellige Betreiber („kleine und mittlere Betriebe“) Resilienzmaßnahmen lediglich freiwillig ergreifen können, lässt in diesen Bereichen unmittelbar noch keine essenzielle Verbesserung erwarten.

Eine besondere Bedeutung wird jedoch der noch zu erstellenden, konkretisierenden Rechtsverordnung gem. § 15 des Gesetzesentwurfs zukommen, in der die Regularien zur Kritikalität definiert werden. Die muss im Zusammenspiel mit dem geplanten Schwellenwert von 500.000 Personen Versorgungsschwelle genau betrachtet werden. Vor dem Erlass der Rechtsverordnung auf Grundlage von § 15 ist jedenfalls eine Anhörung und Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände zwingend erforderlich, um die maßvolle Auswahl der Einrichtungen sicherzustellen.

Nach dem jetzigen Entwurf soll – ebenso wie in der BSI-KritisV – eine zu versorgende Bevölkerung von 500.000 Personen zu Grunde gelegt werden. Sofern ein Betreiber einer kritischen Anlage eine Bevölkerungszahl von dieser Größe versorgt, wird davon ausgegangen, dass dies aus Bundessicht für die Aufrechterhaltung der Wirtschaft wesentlich ist (Begründung zu § 4 Abs. 1 KRITIS-DachG).

Auf dieser Grundlage wird nur ein Teil der Betreiber von Anlagen in den benannten Sektoren zu entsprechenden Vorsorgemaßnahmen verpflichtet. Hierbei stellt sich die Frage, wie mit kritischen Anlagen zu verfahren ist, die unterhalb der einschlägigen Schwellenwerte liegen. In diesem Zusammenhang geben wir zu bedenken, dass kommunalen Behörden nur wenige bis keine durchsetzbaren Interventionsmöglichkeiten gegenüber Einrichtungen unterhalb jener Schwellenwerte zur Verfügung stehen, um diese Einrichtungen insbesondere zur (freiwilligen) Eigenvorsorge anzuhalten. Aktuell verhält es sich so, dass zahlreiche Einrichtungen (von Dialysezentren über Apotheken und Pflegeeinrichtungen bis zu Arztpraxen) nicht zur Eigenvorsorge angehalten werden können, obwohl sie für die lokale Versorgung unabhängig von bundesrechtlichen Schwellenwerten von erheblicher Bedeutung sind. Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich für flexiblere Regelungen zur der Vorsorgeregulierung abhängig vom Versorgungsgrad aber auch der kritischen Anlage aus, z. B. für Kläranlagen oder Stadtwerke, die unabhängig vom Versorgungsgrad immer kritisch sind. Unter Umständen bietet sich hierbei ein stufenbasiertes Vorgehen an. Kleinere Unternehmen dürfen dadurch nicht übermäßig belastet werden.

Zudem bestimmt der Referentenentwurf in § 15 die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen im Detail. Mit Blick auf den Parlamentsvorbehalt hielten wir ein förmliches Gesetz für sachgerecht. Jedenfalls aber wäre eine Zustimmungspflicht des Bundesrates zu den Rechtsverordnungen zwingend. Nur so ist eine aktive Beteiligung der Länder gesichert, deren Interessen auch berührt sind. Es wird empfohlen, auch aus Gründen der Rechtsförmlichkeit, die Voraussetzungen Art. 80 Abs. 2 GG in diesem Zusammenhang zu prüfen.

8. Zu § 15 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen
b) Öffentliche Verwaltung und Kommunen

Die kommunalen Spitzenverbände erkennen an, dass besonders relevante Bereiche der Kommunalverwaltung als KRITIS eingestuft werden können und staatlicher Regulierung unterfallen. Dabei muss das Schutzziel maßgebend sein. Grundbedingung ist zudem, dass Bund und Länder die Kommunen beim Aufbau entsprechender Strukturen umfassend unterstützen. Hierzu zählen etwa Informationstechnik oder bauliche Maßnahmen, aber auch Handlungsempfehlungen.

Die „Öffentliche Verwaltung“ ist im Entwurf zum KRITIS-DachG zwar als eigener Sektor der Kritischen Infrastruktur vorgesehen, jedoch sind für die tatsächlichen Auswirkungen bis auf die Ebene der Kommunen zunächst die KRITIS-RechtsVO abzuwarten.

Auch wenn die Kommunalverwaltungen in der Regel nicht direkt die Betreiber von Anlagen sind, die der kritischen Infrastruktur zugeordnet werden können, so nehmen sie doch häufig eine steuernde und/oder überwachende Rolle beim Betrieb solcher Anlagen ein. Darüber hinaus sind Kommunalverwaltungen für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen, der Gesundheit, der Sicherheit, des wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens der Bevölkerung und Teile ihrer Einrichtungen im gesamtstaatlichen Gefüge von großer Bedeutung. Das liegt im Wesentlichen am Aufgabenspektrum der Kommunen: Der Verwaltungsvollzug und die Krisen (COVID-19, Flüchtlinge, Energieversorgungsengpässen, Tierseuchen, Hochwassergefahren) werden maßgeblich auf kommunaler Ebene bewältigt. Die Folgen von zunehmenden hybriden Bedrohungen sind erheblich und resultieren in eingeschränkter Handlungsfähigkeit, hohen Folgekosten und Vertrauensverlusten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat. Auch können sich negative Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland ergeben. Von den Ländern sollten abgestimmte Rechtsakte zur Einbeziehung der kommunalen Ebene erlassen werden.

Sollten sensible Einrichtungen auf lokaler Ebene, die den Sektoren der kritischen Infrastruktur zuzurechnen sind, nicht von den Konkretisierungen erfasst werden, bliebe es auch künftig primär den entsprechenden Betreibern selbst überlassen, Vorkehrungen im Rahmen eigener Planungen zu treffen (ggf. unter beratender Beteiligung der Gefahrenabwehrbehörden).

9. Zu § 15 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

c) Gesundheitseinrichtungen und Harmonisierungsbedarf

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sind die Betreiber kritischer Infrastrukturen in erster Linie zur Eigenvorsorge für den Krisenfall verpflichtet. Notstromaggregate für Pflege- und Betreuungseinrichtungen sowie für medizinische Einrichtungen sollten daher aus den bestehenden Finanzierungsstrukturen finanziert werden.

Zudem regen die kommunalen Spitzenverbände an, zu überprüfen, ob Anforderungen zur Notstromversorgung auf Bundesebene harmonisiert werden sollen.

Stationäre Betreuungseinrichtungen sind nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände zwingend unter das KRITIS Dachgesetz zu fassen, da bei einem Ausfall der Einrichtungen das Leben und die Gesundheit von Menschen direkt bedroht sind. Die schon im Eckpunktepapier für das KRITIS-Dachgesetz unter Regelungsinhalte Nr. 3 beschriebenen Mindestvorgaben müssen daher auch für diese Einrichtungen umgesetzt werden. Gleiches gilt auch für akut gesundheitserhaltende, ambulante und medizinische Versorgungseinrichtungen, wie beispielsweise Dialysezentren, jedoch nicht zwingend für niedergelassene Ärzte.

In Krankenhäusern beträgt die Versorgungsdauer der Notstromversorgung mit Notstromdieselaggregaten üblicherweise 24 Stunden. Im Katastrophenschutzbereich in einigen Bundesländern werden Auslegungsszenarien mit einem Stromausfall von bis zu 72 Stunden als Grundlage genommen. Das KRITIS-Dachgesetz bietet die Chance, die Anforderungen zur Notstromversorgung zu harmonisieren.

10. Zu § 15 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

d) Siedlungsabfallentsorgung

Wir weisen darauf hin, dass die Aufnahme des Sektors der Siedlungsabfallentsorgung in das KRITIS-DachG über die CER-Richtlinie hinausgeht. Überdies ist fraglich, warum sich der Gesetzentwurf nur auf Siedlungsabfallentsorgungsanlagen und nicht allgemein auf mittlere/größere Entsorgungsanlagen bezieht, die auch für die gewerbliche Entsorgung mit hohem Gefährdungspotential entscheidend sind.

Fraglich ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände, warum sich das Gesetz nur auf Siedlungsabfallentsorgungsanlagen und nicht allgemein auf mittlere/größere Entsorgungsanlagen bezieht. Bei einem Ausfall mehrerer Entsorgungsanlagen wäre zusätzlich die gewerbliche Entsorgung nicht mehr gewährleistet. Darunter fallen auch gefährliche Abfälle mit einem deutlich

höheren Gefährdungspotenzial wie beispielweise Chemikalien (u. a. giftige, leicht entzündbare und wassergefährdende Stoffe), Asbest/PCB haltige Bauabfälle, kontaminierte Böden.

11. Zu § 16 Ausnahmebescheid

Eine Ausweitung der Ausnahmen auf weitere Sektoren und Auskunftspflichten ist sinnvoll.

Wir begrüßen die Ermöglichung von Ausnahmen, fordern aber eine Ausweitung auf weitere Sektoren auch in Bezug auf Auskunftspflichten gegenüber der Öffentlichkeit. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände müssen KRITIS-Einrichtungen grundsätzlich von Transparenz- und Auskunftspflichten nach Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen (bei Behörden in Bayern beispielsweise v.a. über den Art. 39 BayDSG) befreit werden. Es handelt sich in diesen Bereichen regelmäßig um sensible Daten, die besonders vor Sabotageakten geschützt werden müssen.

12. Zu E. Erfüllungsaufwand

Zu kritisieren ist, dass es für die Berechnung des Erfüllungsaufwands im Gesetzentwurf nur Platzhalter gibt, aber keine konkreten Zahlen. Die kommunalen Spitzenverbände sprechen sich für angemessene kommunale Finanzausstattung und laufende Finanzierung über den Finanzausgleich aus. Eine Finanzierung durch Anhebung der Kommunalabgaben ist nicht sachgerecht.

Im Rahmen einer ganzheitlichen Katastrophenschutzplanung werden alle aufgeführten Punkte bereits im Rahmen der eigenen Strukturen generell betrachtet. Unabhängig davon ist jedoch die Frage der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes zwingend bundesweit zu klären. Gerade für die Kommunen steigt der Erfüllungsaufwand zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen erheblich. Ohne die massive personelle Verstärkung der Stabstellen für kommunales Krisenmanagement sind die zahlreichen geforderten Sensibilisierungs- und Planungsaufgaben nicht zu erfüllen. Da es sich beim Bevölkerungsschutz um eine gemeinsame Aufgabe aller drei staatlichen Ebenen handelt, haben Bund und Länder hier einen erheblichen Teil der strukturellen Finanzierung zu leisten.

Würde Teil der kommunalen Verwaltung als KRITIS eingestuft, würden die umfassenden Pflichten (Registrierung, regelmäßige Risikoanalysen und -bewertungen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Resilienz, Personalschulungen/-übungen, Resilienzpläne, Meldepflicht von Vorfällen) für Kommunen einen erheblichen zusätzlichen Personalaufwand und auch Sachmittelbedarf bedeuten. Dabei ausschließlich auf die kommunale Finanzierung abzielen, wäre in Anbetracht der dortigen angespannten Finanzsituation nicht zielführend und in keinem Fall

leistbar. Die Erarbeitung föderal übergreifender Leistungs- und Finanzierungskonzepte ist in diesem Fall aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zwingend notwendig, wobei eine Beteiligung der kommunalen Ebene an der Erarbeitung von Lösungen erfolgen muss.