

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



24.01.2024

## Stellungnahme

### **Gesetz des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz von Betreibern kritischer Anlagen**

#### **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 in diesem neuen Gesetzentwurf konkret benannt werden.

Die Themen Zivilschutz und Katastrophenschutz müssen politisch ein größeres Gewicht erhalten. In den letzten Jahren wurden diese Bereiche vernachlässigt. Insbesondere hat der Rückzug der Bundesfinanzierung im Bereich des Zivilschutzes zu einer erheblichen Reduzierung der zivilen Verteidigungsstrukturen in unserem Land geführt. Das beeinträchtigt unmittelbar die Fähigkeit der kommunalen Ebene, in Notfällen adäquat zu handeln. Maßnahmen zur Wiederherstellung und Stärkung der zivilen Verteidigungsstrukturen und des Katastrophenschutzes müssen umgehend ergriffen werden. Hierfür müssen Bund und Länder angemessene finanzielle Mittel bereitstellen, damit alle Kommunen über die notwendigen Ressourcen verfügen, um auf außergewöhnliche Ereignisse reagieren zu können.

Im Vergleich zum Referentenentwurf vom 17.07.2023 wurde der Entwurf zum KRITIS-Dachgesetz (KRITIS-DachG) weiter konkretisiert und präzisiert, hierbei insbesondere die Aufgaben und Befugnisse des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK).

Zudem weisen wir hin, dass für eine fundierte Bewertung des Gesetzentwurfs die darauf zu veranlassende Verordnung über die Identifizierung entsprechend den Vorgaben nach § 4 Absatz 1 in Verbindung mit § 16 Absatz 1 (auch im Entwurf) fehlt. Diese würde die konkrete Anwendung unterhalb des Schwellenwerts sowie die Sektoren näher beschreiben, liegt aber zum heutigen Tage nicht vor. Da die Anwendung des Schwellenwertes noch nicht vorliegt, können wir noch keine Einschätzung abgeben, ob dies im Sinne der Kommunen ist. Die Streichung des Sektors „öffentliche Verwaltung“ im § 4 Absatz 1 sowie die Gesetzgebung zu § 5 Abs. 1

lassen erstmal andeuten, dass wenn im Gesetzentwurf über öffentliche Verwaltung gesprochen wird, nur die „zentralen Regierungsbehörden“ damit gemeint werden.

Durch den Regelungscharakter als Bundesgesetz, sind darüber hinaus die Auswirkungen auf die kommunalen Behörden noch nicht absehbar. Dies wird erst mit den einzelnen Verordnungen durch Bund und Länder ersichtlich werden. Ob und wie viele Aufgaben durch Gesetz und Verordnungen an die Unteren Katastrophenschutzbehörden übertragen werden und welche Auswirkungen dies für die Personalvorhaltung hat, ist mit diesem Entwurf nicht abzuschätzen, sodass auf dieser Ebene der Erfüllungsaufwand nicht absehbar ist.

Im Gesetzentwurf wird zudem betont, dass nicht nur einzelne Behörden gefragt sind, sondern dass Akteure aus allen Bereichen mit eigener Kompetenz, Leistungsfähigkeit und Expertise koordiniert werden müssen, um die sich aus der Erfassung ergebenden Aufgaben möglichst effektiv und effizient zu bewältigen. Zentral für diese Koordination ist ein Steuerungsinstrument, das alle administrativen Expertisen an einem Ort vereint und die notwendige Entscheidungskompetenz besitzt, um flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagieren zu können. Wir geben zu bedenken, dass die Resilienzverbesserung einzelner Behörden oder Anlagen als KRITIS durch den Aufbau technischer und personeller Infrastrukturen im Krisenfall ohne Vernetzung und Absprache nicht zielführend ist. Auf kommunaler Ebene existiert derzeit kein Register für Anlagen in den Sektoren Trinkwasser oder Gesundheitswesen, wie es in § 4 des KRITIS-DachG beschrieben ist. Die Erstellung eines solchen Registers erfordert ausreichende Ressourcen, und es wird angestrebt, eine bundesweite Erfassung bspw. durch das Gemeinsame Kompetenzzentrum (GeKoB) beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zu ermöglichen.

#### **Im Detail nehmen wir wie folgt Stellung:**

**1. Zur Streichung § 6 „Anforderungen an Betreiber Kritischer Infrastrukturen unterhalb der Schwellenwerte“**

**Anlagen unterhalb der Schwellenwerte können ein Gefährdungspotenzial darstellen. Wir halten daher für sinnvoll, auch für solche Anlagen ein Mindestmaß an Vorgaben zum Stand notwendiger Technik einzufordern.**

Es ist nachvollziehbar, dass ein Gesetz grundsätzlich nicht mit „Können“-Formulierungen vereinbar ist, da hier mitunter kein rechtlich belastender Rahmen geschaffen wird. Allerdings geben wir zu bedenken, dass Anlagen, welche die Schwellenwerte (noch) nicht erreicht oder überschritten haben, in Summe durchaus ein Gefährdungspotenzial darstellen können. Es wäre daher aus unserer Sicht ratsam, auch für solche Anlagen ein Mindestmaß an Vorgaben hinsichtlich der Einhaltung des Standes der Technik einzufordern.

Ohne verbindliche gesetzliche Anforderung wird eine freiwillige Umsetzung aus eigenem betrieblichem Interesse oft nicht gegeben sein. Damit werden Angriffsvektoren von gut geschützten großen Anlagen potenziell auf eine Vielzahl nicht so gut geschützter kleiner Anlagen verlagert. In Summe kann das möglicherweise sogar schwerwiegendere Auswirkungen haben.

Bei dem angesetzten pauschalen Schwellenwert von 500.000 Einwohnern würde das Gesetz keine Anwendung für Einrichtungen in der Mehrheit der Kommunen finden. Ungeachtet dessen, wird in den Erläuterungen zu § 4 ausgeführt, dass „auch Organisationen oder Einrichtungen, die nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetz fallen, hohe gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Relevanz haben und auf einer anderen Betrachtungsebene als kritische Infrastrukturen betrachtet werden können.“ Als konkrete Beispiele sehen wir hier z. B. kommunale Leitstellen. Für solche Einrichtungen sind auch außerhalb des Anwendungsbereichs des KRITIS-DachG Anforderungen zur Steigerung der Resilienz zu treffen. Wichtig ist es aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände, dass auch diese Organisationen oder Einrichtungen Zugriff auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Unterstützungsangebote haben. Demgemäß erscheint der Schwellenwert von 500.000 Einwohnern gegriffen und deutlich zu hoch angesetzt.

**2. Zu § 10 "Resilienzmaßnahmen der Betreiber kritischer Anlagen; Resilienzplan"  
§ 10 Abs. 1**

**Wir regen an, die Umsetzungsfrist der neuen KRITIS-Anforderungen von 10 auf 24 Monaten zu verlängern.**

Die Umsetzung der zahlreichen Anforderungen aus dem KRITIS-DachG faktisch zum Aufbau eines neuen weiteren Managementsystems bei vielen Betreiber kritischer Anlagen führen. Die hier zur Rede stehenden neuen Anforderungen sind innerhalb von einem Zeitraum von 10 Monaten für viele Unternehmen nicht realistisch umsetzbar. Insbesondere wenn beispielweise bauliche Maßnahmen zur Steigerung der physischen Sicherheit ergriffen werden müssen. Vom BSI wurden bei neuen Anforderungen im Rahmen der gelebten Praxis bisher immer 24 Monate für deren Umsetzung eingeräumt. Hier ist daher im Sinne der Betreiber eine Ausweitung der Umsetzungsfrist von 10 auf 24 Monaten dringend angeraten.

**3. Zu § 10 "Resilienzmaßnahmen der Betreiber kritischer Anlagen; Resilienzplan"  
§ 10 Abs. 2**

**Bei der Ableitung von Maßnahmen soll im Gesetzentwurf klargestellt werden, dass die „nationalen Risikoanalysen und Risikobewertungen“ zwar in die Maßnahmenfindung einfließen sollen, aber eine wirtschaftliche Abwägung auch in Bezug auf die betreibereigene Risikoanalyse und -bewertung erfolgen soll.**

Es sollte seitens des Gesetzgebers bei der Ableitung von Maßnahmen klargestellt werden, dass die „nationalen Risikoanalysen und Risikobewertungen“ zwar in die Maßnahmenfindung einfließen sollen, aber eine wirtschaftliche Abwägung auch in Bezug auf die betreibereigene Risikoanalyse und -bewertung erfolgen soll. Gemäß § 9 (1) sind bei der Erstellung der Risikoanalysen und Risikobewertungen der Betreiber die Risikoanalysen und Risikobewertungen auf nationaler Ebene schon zu berücksichtigen. Da die nationalen Risikoanalysen und Risikobewertungen bis 2026 erst noch entstehen sollen, liegt hierin zudem ein unbestimmbares Kostenrisiko für die Betreiber begründet, welches in der vorgeschlagenen Umsetzung zugunsten der Betreiber gemildert werden würde.

**4. Zu § 10 "Resilienzmaßnahmen der Betreiber kritischer Anlagen; Resilienzplan"  
§ 10 Abs. 3 Nr. 5 lit b**

**Im Gesetzentwurf sollte ergänzt werden, dass Betreiber von KRITIS-relevanten Anlagen auch Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach SÜG anfordern dürfen.**

Eine Berücksichtigung von Verfahren für Zuverlässigkeitsüberprüfungen bedingt, dass den Unternehmen auch die entsprechenden Möglichkeiten nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) eröffnet werden. Die immer wieder erwähnte Prüfung auf Basis des Führungszeugnisses stellt aus unserer Sicht keine adäquate Form der Zuverlässigkeitsüberprüfung im Hinblick auf den erhobenen Sicherheitsanspruch dar. Im Gesetzentwurf sollte daher ergänzt werden, dass Betreiber von KRITIS-relevanten Anlagen auch Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach SÜG anfordern dürfen.

**5. Zu § 12 Meldewesen für Vorfälle**

**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.**

Gemäß Gesetzentwurf 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 Vorfällen 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.

Die aktuell vorgesehene Regelung überträgt lediglich die Aufgabe an das BBK, das Daten sammelt, aber nicht teilt. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist es für die tatsächliche Steigerung der Resilienz (und die Bereitschaft, Daten zu melden) erforderlich, mit den gesammelten Daten zu arbeiten und sie für Ableitungen und das Ziehen von Konsequenzen zu nutzen. Hier braucht es Klarheit, wie vom Bund bis auf die Ebene der Aufgabenträger zukünftig ein bidirektionaler Austausch stattfinden kann.

## **6. Zum Erfüllungsaufwand**

**Die kommunalen Spitzenverbände fordern eine angemessene kommunale Finanzausstattung und laufende Finanzierung zur Stärkung der Resilienz über den Finanzausgleich. 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.

Zudem werden sich mit dem DachG die Anforderungen an die Betreiber und somit die bereits heute hohen finanziellen zusätzlichen Belastungen für die Betreiber kritischer Infrastrukturen perspektivisch weiter erhöhen. Seitens des Bundes sollten hier Fördermöglichkeiten in Betracht gezogen werden, um die Betreiber beim Aufbau der erforderlichen Schutzmechanismen hier zu entlasten.

## Weitere Hinweise

### **Vorgaben und Unterstützungsangebote so bald wie möglich schaffen**

Wir begrüßen ausdrücklich, dass im neuen Gesetzentwurf (beispielweise in §§ 9(2), 10(4) S.1, 10(10), 11(1) S.2, 11(4), 13(1)) Unterstützungsangebote und Vorgaben (z. B. Leitlinien, Mindestanforderungen/-vorgaben, Konkretisierungen, Methoden, Vorlage, Muster) für Betreiber kritischer Anlagen seitens des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) geschaffen werden sollen. Gleichzeitig ist es wichtig so bald wie möglich ein Zeitpunkt zu definieren, bis wann diese Vorgaben zu erstellen sind. Dieser Zeitpunkt sollte möglichst frühzeitig sein – ansonsten können ggf. Mehrkosten durch Maßnahmenumsetzungen entstehen, die den (später) gesetzten Vorgaben dann nicht / nicht mehr vollständig entsprechen. Dies kann insbesondere bei physischen Sicherheitsmaßnahmen teuer und langwierig werden. Ferner sollten auch für die später vorgelegten (neuen bzw. abgeänderten) Vorgaben jeweils wieder eine Zeitspanne von 24 Monaten bis zu deren Gültigkeit bzw. Umsetzung festgelegt werden.

### **Die Resilienz von Einrichtungen des Gesundheitswesens muss dringend gestärkt werden**

Die Initiative zur Durchführung regelmäßiger nationaler Risikoanalysen und -bewertungen wird positiv betrachtet. Allerdings gibt es etwa im kommunalen Gesundheitswesen nur unzureichende personelle Kapazitäten und Fachkompetenzen für die dann verpflichtenden Risikoanalysen und Risikobewertungen im Rahmen dieses Verfahrens. Risikoanalysen im Zusammenhang mit Klimaveränderungen und den damit verbundenen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit sind für Kommunen von erheblicher Relevanz.

**Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sind die Betreiber kritischer Infrastrukturen, u. a. auch die Einrichtungen des Gesundheitswesens, 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.**

Für die kommunalen Spitzenverbände ist darüber hinaus auch die pflegerische Versorgung in einer älter werdenden Gesellschaft ein wesentlicher Dienst im Sinne der EU-Richtlinie. Ohne Berücksichtigung im KRITIS-DachG können wir gegenüber den Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Eingliederungshilfe weiterhin nur darauf hinweisen, dass es notwendig ist, dass Pflegeeinrichtungen sich krisensicher aufstellen. Eine tatsächliche Handhabe, dies auch durchzusetzen, bestünde damit weiterhin nicht. Eine effiziente Katastrophenbewältigung kann aber nur dann funktionieren, wenn neben der staatlich/administrativen auch eine eigenverantwortliche und betriebliche Notfallvorsorge existiert. Pflegeeinrichtungen müssen daher im

Sektor Gesundheit als vulnerable Institutionen und damit als wesentlicher Dienst erfasst werden. Dies muss im KRITIS-DachG klar geregelt werden.

Daneben sollte es im KRITIS-DachG auch zu einer Meldepflicht bei Sicherheitsvorfällen in den Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Eingliederungshilfe kommen. So wäre eine Auswertung von möglichen Schwachstellen in einem einheitlichen System gegeben.

Die Kommunen könnten so mögliche Sicherheitsvorfälle und anschwellende Krisen in unterschiedlichen Einrichtungen der Pflege und der Eingliederungshilfe schnellstmöglich registrieren und eine Vorfallmeldung (gemäß § 12 Absatz 1 bis 3) an das BBK vornehmen. Das KRITIS-DachG könnte auf diese Weise auch eine Art Frühwarnsystem in diesem Bereich implementieren.

### **Außergewöhnliche außenpolitische Lagen**

Mit Blick auf die zunehmenden krisenhaften Entwicklungen und sich zuspitzende geopolitische Lagen sollte das KRITIS-DachG auch die Ermächtigung zum Erlassen von Rechtsverordnungen für außergewöhnliche außenpolitische Lagen beinhalten. Dadurch könnten gesetzliche Vorgaben frühzeitig harmonisiert werden. Skeptisch betrachten wir in diesem Zusammenhang die geplante Ausschlussklausel für Betreiber kritischer Anlagen, die einen besonderen Bezug zum Sicherheits- und Verteidigungsbereich aufweisen. Für solche Betreiber kritischer Anlagen sollen die jeweils einschlägigen Vorgaben für den Sicherheits- bzw. Verteidigungsbereich gelten und nicht die Regulierungen im KRITIS-DachG und dessen Rechtsverordnungen.