

Berlin, 6. Mai 2021

bdew
Energie. Wasser. Leben.

BDEW Bundesverband

der Energie- und

Wasserwirtschaft e. V.

Reinhardtstraße 32

10117 Berlin

www.bdew.de

Stellungnahme

zur Änderung der zweiten Verordnung der BSI-Kritisverordnung

Anhang: Diskussionspapier „BSI-Kritisverordnung 2021:
Operative IT-Sicherheit stärken“

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 1.900 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu über-regionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärme--absatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat dem BDEW am 26. April 2021 den Entwurf einer zweiten Verordnung zur Änderung der BSI-Kritisverordnung im Rahmen der Verbändeanhörung nach § 10 Absatz 1 Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Gesetz) zugesandt (Bearbeitungsstand: 22. April 2021, 12:47 Uhr). Mit der vorliegenden Änderungsverordnung sollen Änderungsbedarfe umgesetzt werden, die in der Evaluierung der Verordnung gemäß § 9 BSI-Kritisverordnung identifiziert wurden.

Der BDEW bedankt sich für die Möglichkeit, in diesem Rahmen Stellung beziehen zu können und bittet aufgrund der Komplexität der zu treffenden Festlegungen neben dieser Stellungnahme das beigefügte Diskussionspapier „*BSI-Kritisverordnung 2021: Operative IT-Sicherheit stärken*“ (Stand: 27. April 2021) gleichermaßen zu berücksichtigen.

Die Transformation der Energiewirtschaft schreitet durch die großen Treiber der Dezentralisierung, Digitalisierung und Dekarbonisierung unaufhaltsam voran. Durch diese Entwicklung gewinnen erneuerbare Energieanlagen und auch Anlagen in der Direktvermarktung zunehmend an Relevanz für die Stabilität des Gesamtsystems. Konkret stellen Anlagen von mittlerer Größe mittlerweile regelmäßig Systemdienstleistungen bereit, die für einen sicheren und störungsfreien Betrieb des Energiesystems wichtig sind. Dieser Umstand führt jedoch nicht dazu, dass jede dieser Stromerzeugungsanlagen für die Funktionsweise von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat elementar sind. Es gilt, mit Augenmaß diejenigen Anlagen zu identifizieren, die für die Gewährleistung einer sicheren und störungsfreien Energieversorgung unerlässlich sind.

Der BDEW unterbreitet daher in dem Diskussionspapier einen Vorschlag zur Neuregelung der Schwellenwerte für Erzeugungs- und dezentrale Energieerzeugungsanlagen im Sinne der BSI-Kritisverordnung. Ziel ist unter Berücksichtigung energie-, betriebs- und volkswirtschaftlicher Aspekte die operative IT-Sicherheit des Energiesystems zu stärken.

Die wichtigsten Empfehlungen der Energie- und Wasserwirtschaft können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die vorgeschlagene Neuregelung der Schwellenwerte für eine „Erzeugungsanlage“ und „dezentrale Energieerzeugungsanlage“ nach Anhang 1 Teil 1 Nummer 2.1 und 2.2 ist aus Sicht des BDEW fatal und unverhältnismäßig. Durch eine derartige Absenkung würden eine Vielzahl von Erzeugungsanlagen mit enormen Mehraufwendungen belastet werden, obwohl diese keinerlei Bedeutung für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung haben. Viele Erzeugungsanlagen bieten weder Systemdienstleistungen an noch werden sie im Falle eines flächendeckenden Blackouts zum Netzwiederaufbau eingesetzt.

Der BDEW schlägt daher vor, die bestehenden Anlagenkategorien in zwei Anlagengrößen zu unterteilen: „Anlagen ab 36 bis 420 MW installierter elektrischer Netto-Nennleistung UND Primärregelfähigkeit bzw. Fähigkeit zur schnellen Neusynchronisierung, sofern technisch möglich und vertraglich vereinbart mit den relevanten Übertragungsnetzbetreiber(n)“ einem abgestuften technischen und administrativen Sicherheitsan-

satz in Anlehnung an § 8e Abs. 4a IT-Sicherheitsgesetz 2.0 (IT-Sicherheitserklärung) unterworfen werden. Der Regulierungsansatz sollte in Form einer Erweiterung des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 Absatz 1b EnWG definiert werden.

„Anlagen ab 420 MW installierter elektrischer Netto-Nennleistung“ sollten im bestehenden Regulierungsansatz des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 Absatz 1b EnWG verbleiben.

- Der Erfüllungsaufwand allein für die zusätzlichen Betreiber von Anlagen zur Stromerzeugung lässt sich auf 30.000.000 € einmalige Kosten und 90.000.000 € jährliche, laufende Kosten bemessen.
- Für zusätzlich erfasste Betreiber wird eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren als angemessen angesehen.
- Der „betriebstechnische Zusammenhang“ sollte in der Begründung des Verordnungstexts dahingehend nachgeschärft werden, sodass durch diese Ergänzung effektiv Anlagen nicht zusätzlich als Kritische Infrastruktur erfasst werden, die nicht eigenständig die Schwellenwerte überschreiten.
- Nur diejenigen Betreiber einer Anlage sollte im Sinne der BSI-Kritisverordnung zur Umsetzung der Vorgaben des BSI-Gesetzes verpflichtet werden, die im Beteiligungsverhältnis an einer Anlage die Mehrheit halten und auf die Beschaffenheit und den Betrieb einer Anlage Einfluss ausüben.
- Die Feststellungen im Zuge der Evaluierung, die zur Aufnahme zusätzlicher Anlagenkategorien in der Energieversorgung führen sollen, sollten nachvollziehbar in der Änderungsverordnung dargelegt werden.
- Die Fernwärme sollte kein Teil der BSI-Kritisverordnung sein, da die Versorgung mit Fernwärme nicht zu den kritischen Dienstleistungen im Sinne des IT-Sicherheitsgesetzes zählt. Mindestens sollte jedoch die Beschreibung der kritischen Dienstleistung neu gefasst werden, um den Verantwortungsbereich von Betreibern auf deren betriebs-technischen Einflussbereich zu begrenzen.
- Die Regelung zur Abmeldung einer Anlage sollte dahingehend ergänzt werden, dass Anlagen vom Zeitpunkt ab dem sie technisch keine kritische Dienstleistung mehr erbringen und beim BSI abgemeldet sind, von den Pflichten des BSI-Gesetzes entbunden werden.
- In der Ermittlung des Schwellenwerts für eine „Zentrale Anlage und System für den Stromhandel“ sollte ein offensichtlicher mathematischer Fehler korrigiert werden, um größtmögliche Rechtssicherheit für betroffene Betreiber zu gewährleisten.
- Für den Wasser- und Abwasserbereich werden die Nachschärfungen von einzelnen Begrifflichkeiten begrüßt, die in der Änderungsverordnung vorgeschlagen werden.

Abschätzung des Erfüllungsaufwands

In dem vorliegenden Entwurf wird angegeben, dass die vorgeschlagene Änderungsverordnung keinerlei neuen Erfüllungsaufwand für die Normadressaten Bürger, Wirtschaft oder Verwaltung ergeben würde.

In dem vorliegenden Entwurf wird allerdings sowohl eine Neuaufnahme gewisser Anlagenkategorien der Energieversorgung (z.B. Gashandelssysteme, Gasgrenzübergabestelle) als auch eine Ausweitung des Adressatenkreises von bestehenden Anlagenkategorien (Anlagen zur Stromerzeugung) vorgeschlagen. Dies würde dazu führen, dass wesentlich mehr Betreiber zusätzliche Anforderungen erfüllen müssten, die mit hohen Aufwänden verbunden sind. Dazu zählen u. a. Erfüllung von Sicherheitsstandards, die Einführung und Zertifizierung eines Informationssicherheits-Managementsystems (ISMS) nach ISO/IEC 27001 und ISO/IEC TR 27019 oder die Erfüllung der Meldepflichten von Vorfällen.

Auf Basis von Erfahrungswerten aus der Umsetzung der Betreiberpflichten aus dem BSI-Gesetz können einer Abschätzung folgende Mehraufwendungen pro Anlage zur Stromversorgung zugrunde gelegt werden:

- Einmalige Kosten pro Anlage: 100.000 € (Einführung ISMS, Personal, Einrichtung einer Kontaktstelle, Verwaltungsaufwand)
- Jährliche, laufende Kosten pro Anlage: 300.000 € (Zertifizierung, Fachpersonal, bauliche und technische Maßnahmen, Dienstleister, Meldepflichten, Verwaltungsaufwand)

Von einer vorgeschlagenen Absenkung der Schwellenwerte für Anlagen zur Stromerzeugung (Erzeugungsanlage und dezentrale Energieerzeugungsanlage) auf 36 MW installierter elektrischer Netto-Nennleistung sind nach Einschätzung der Bundesnetzagentur ca. 300 Anlagen zusätzlich betroffen. Daraus ergibt sich ein **Gesamtmehraufwand von 30.000.000 € einmalige Kosten und 90.000.000 € jährliche, laufende Kosten allein für die kritische Dienstleistung Stromerzeugung.**

In dem Entwurf werden demzufolge die der Änderungsverordnung potenziell entstehenden Mehraufwände nicht annähernd ausreichend gewürdigt. Aufgrund der erheblichen Differenz in der Abschätzung des Erfüllungsaufwands durch den Gesetzgeber sowie der hier dargelegten Werte, legt der BDEW dringend nahe, den Erfüllungsaufwand auf Seiten der Energiewirtschaft um die vorgenannten Werte zu ergänzen, um diesen transparent und nachvollziehbar darzustellen. Der BDEW bietet gerne Unterstützung bei einer detaillierten Erhebung des Erfüllungsaufwands an.

Übergangsfrist für die Umsetzung durch neu betroffene Betreiber

Die Einordnung einer Anlage als Kritische Infrastruktur im Sinne der BSI-Kritisverordnung erlegt dem Anlagenbetreiber vielfältige Pflichten auf. Insbesondere 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 auf Basis der in der Vergangenheit gemachten praktischen Erfahrungen einen erheblichen Umsetzungsaufwand finanzieller aber auch zeitlicher Art dar. Da von der im Rahmen der Änderungsverordnung vorgeschlagenen Ausweitung des Adressatenkreises vielfach kleine und mittlere Unternehmen der Energiewirtschaft betroffen wären, die bisher über begrenzte Erfahrung in der Umsetzung der genannten bürokratischen Aufgaben verfügen, erachtet der BDEW eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren als angemessen und bittet diese in der Änderungsverordnung aufzunehmen.

1 Zu § 1 Bestimmungen

Zu § 1 Absatz 1 Nummer 1 Satz 3: Betriebstechnischer Zusammenhang

In der Änderungsverordnung wird eine Ergänzung zur Klarstellung vorgeschlagen, dass neben Betriebsstätten und sonstigen ortsfesten Einrichtungen, Maschinen, Geräten und sonstigen ortsveränderlichen Einrichtungen auch Software oder IT-Dienste im Sinne dieser Verordnung erfasst werden sollen.

Der BDEW weist darauf hin, dass der „betriebstechnische Zusammenhang“ hier nicht hinreichend klar definiert ist, sodass dieser im Ergebnis zwischen einer erheblichen Anzahl an Anlagen gleicher Art theoretisch konstruiert werden könnte. Im Sinne der Verordnung muss eine Anlage eigenständig einen in der Verordnung festgeschriebenen Schwellenwert erreichen, um als Kritische Infrastruktur bestimmt zu werden. Durch die Ergänzung besteht die Gefahr, dass aufgrund der unklaren Formulierung sonst zukünftig Rechtsunsicherheiten bei den Betreibern der Energie- und Wasserwirtschaft entstehen.

So könnten in der Wasserversorgung beispielsweise neben einem Wasserverteilernetz und einer dazugehörigen Leitstelle zusätzlich sämtliche daran angeschlossene Kläranlagen, Wasserwerke und Trinkwassertalsperren erfasst werden, obwohl diese alleinstehend nicht über dem Schwellenwert liegen und ein Ausfall dieser im Einzelfall keine negative Auswirkung auf die Versorgung der Allgemeinheit hätte. Der BDEW empfiehlt daher, den Verordnungstext oder die Begründung dahingehend nachzuschärfen, dass aufgrund dieser Ergänzung Anlagen effektiv nicht zusätzlich als Kritische Infrastruktur erfasst werden sollen.

Zu § 1 Absatz 1 Nummer 2 Satz 3: Pflichten bei mehreren Betreibern

In der Änderungsverordnung wird die Aufnahme einer Ergänzung vorgeschlagen, nach der mehrere Betreiber, wenn diese gemeinsam eine Anlage betreiben, beide für die Erfüllung der Pflichten im Sinne der BSI-Kritisverordnung verantwortlich sein sollen. Laut Begründung sind diese Änderungen rein redaktionell und beabsichtigen keine inhaltliche Wirkung.

Der BDEW weist darauf hin, dass eine derartige gemeinsame Verantwortung mehrere Betreiber einer Anlage auf Seiten der Wirtschaft zu Doppelbelastungen führen wird. Insbesondere im Bereich erneuerbarer Energien, wie z.B. Windenergieanlagen, kann dies bestehende Betreibermodelle betreffen. Der BDEW schlägt daher vor, nur denjenigen Betreiber im Sinne der BSI-

Kritisverordnung zu verpflichten, der im Beteiligungsverhältnis an einer Anlage die Mehrheit hält und auf die Beschaffenheit und den Betrieb einer Anlage Einfluss ausübt.

2 Zu § 2 Sektor Energie

Zu § 2 Absatz 2 bis 4

Die vorgeschlagenen Änderungen der Formulierungen zur Stromversorgung, Gasversorgung, Kraftstoff- und Heizölversorgung sowie Fernwärmeversorgung erscheinen aus Sicht des BDEW größtenteils als redaktionelle Schärfungen. Darüber hinaus sollen auf Basis der Evaluierung der BSI-Kritisverordnung einige Anlagenkategorien zusätzlich aufgenommen werden. Dazu zählen die Anlagenkategorien 2.14 Gashandelssystem, 2.11 Gasgrenzübergabestelle, 2.19 Anlage oder System von Aggregatoren zum Vertrieb von Kraftstoff und Heizöl sowie 2.21 Anlage oder System zur zentralen kommerziellen Steuerung.

Allerdings ist dem Entwurf keine inhaltliche Begründung zur Aufnahme dieser Anlagenkategorien zu entnehmen. Es wird lediglich auf nicht näher genannte „Feststellungen aus der Evaluierung der BSI-Kritisverordnung“ verwiesen. Somit ist nicht auf nachvollziehbare Art und Weise erwiesen, dass die Anlagenkategorien von hoher Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens sind, weshalb sie als Kritische Infrastruktur bestimmt werden sollten. Zudem wird nicht ersichtlich, ob in diesem Zuge eine Bewertung der Leistungsfähigkeit der etablierten Verfahren zur Gewährleistung der Informationssicherheit der betroffenen Anlagenkategorien berücksichtigt wurde. Der BDEW bittet, die zugrunde liegenden „Feststellungen aus der Evaluierung“ im Rahmen der Begründung der Änderungsverordnung darzulegen.

Zu § 2 Absatz 5

Der BDEW weist im Anschluss an die initiale Erstellung der BSI-Kritisverordnung darauf hin, dass die Fernwärme kein Teil der BSI-Kritisverordnung sein sollte, da die Versorgung mit Fernwärme nicht zu den kritischen Dienstleistungen zählt. Daher sollte § 2 Absatz 5 ersatzlos gestrichen werden. Als Folgeänderungen sollten ebenfalls die weiteren Fernwärmebezüge in § 2 sowie in Anlage 1 Teil 3 Nummer 4 ersatzlos gestrichen werden.

Mit Bezug zur Fernwärmeversorgung wird in der Änderungsverordnung vorgeschlagen, zumindest die Beschreibung der kritischen Dienstleistung neu zu fassen. Der BDEW weist darauf hin, dass Betreiber zur Fernwärmeversorgung, betriebstechnisch Einfluss auf die Steuerung und Überwachung der Erzeugung und Verteilung von Fernwärme haben. Konkret erzeugen und liefern Betreiber Fernwärme lediglich bis zu einem Hausanschlusspunkt, danach liegt die Entnahme der Wärme in der Verantwortung des Kunden, ohne dass ein Betreiber auf die technischen Einrichtungen Einfluss ausüben kann. Die vorgeschlagene Änderung der Beschreibung der kritischen Dienstleistung legt jedoch nahe, dass die gesamte Versorgungskette inklusive der Hausanschlusspunkte umfasst ist.

Der BDEW schlägt zu einer klaren Abgrenzung folgende Formulierung vor:

*(5) „Die Fernwärmeversorgung wird in den Bereichen **Steuerung und Überwachung der Erzeugung und Verteilung von Fernwärme** erbracht.“*

Anhang Teil 1 Grundsätze und Fristen

Zu Nummer 3 Satz 2

Hinsichtlich des Zeitpunkts, ab dem eine Anlage aufgrund ihres Versorgungsgrads formal als Kritische Infrastruktur gilt, soll laut Verordnungsvorschlag eine gleichlautende Regelung zum Verlust ihrer Bestimmungsgrundlage als Kritische Infrastruktur aufgenommen werden. Demzufolge wird vorgeschlagen, dass eine solche Anlage „[n]icht mehr als Kritische Infrastruktur [...] ab dem 1. April des Kalenderjahres gilt, das auf das Kalenderjahr folgt, in dem ihr Versorgungsgrad den genannten Schwellenwert unterschreitet, wenn dies dem Bundesamt angezeigt wurde.“

Aus Sicht der Energiewirtschaft ist es nicht nachvollziehbar und sachgerecht, dass die Abmeldungsfrist einer Anlage, die die Schwellenwerte als Kritische Infrastruktur unterschreitet, bis zu einem Jahr betragen soll. Sobald beispielsweise eine Erzeugungsanlage nicht mehr in das Energienetz einspeist und nicht mehr daran angeschlossen ist, trägt eine solche Anlage folglich auch nicht mehr zur Versorgung der Allgemeinheit mit Strom bei. Somit ist das Ende der Erbringung einer kritischen Dienstleistung technisch besiegelt, die administrativen Pflichten wie z.B. zur Aufrechterhaltung eines ISMS sowie potenziell zwischenzeitlich anstehender Audits im Rahmen der Nachweiserbringung gemäß § 8a Absatz 3 BSI-Gesetz müssten in einem solchen Fall dennoch weiterhin für bis zu zwölf Monate erfüllt werden. Der BDEW schlägt daher vor, die besagte Formulierung wie folgt zu ergänzen:

*„Nicht mehr als Kritische Infrastruktur gilt eine solche Anlage ab dem 1. April des Kalenderjahres, das auf das Kalenderjahr folgt, in dem ihr Versorgungsgrad den genannten Schwellenwert unterschreitet, wenn dies dem Bundesamt angezeigt wurde. **Bei Stilllegung einer Anlage gilt eine solche Anlage ab dem Zeitpunkt der Abmeldung beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik nicht mehr als Kritische Infrastruktur, sofern diese nicht weiter eine Dienstleistung zur Versorgung der Allgemeinheit erbringt.**“*

Zu Anhang Teil 2 Berechnungsformel zur Ermittlung der Schwellenwerte

Zu Nummer 10:

Zur Berechnung des Schwellenwerts für die Anlagenkategorien des Teils 3 Nummer 2 „Zentrale Anlage und System für den Stromhandel“ soll das Gesamthandelsvolumen, das Durchschnittshandelsvolumen pro Person pro Jahr und ein Regelschwellenwert von versorgten Personen zugrunde gelegt werden. Dabei ist offensichtlich ein mathematischer Fehler (um den Faktor 1.000) unterlaufen, da das Durchschnittshandelsvolumen pro Person pro Jahr mit 7,46 kWh statt mit 7,46 MWh angegeben wird. Der BDEW empfiehlt, diesen Fehler zu korrigieren, um größtmögliche Rechtssicherheit aus Sicht der Energiewirtschaft zu gewährleisten.

Zu Anhang Teil 3 Anlagenkategorien und Schwellenwerte

In dem Entwurf einer Änderungsverordnung wird dargelegt, dass im Zuge der Evaluierung festgestellt wurde, dass im Bereich der Stromversorgung bislang einige Erzeugungsanlagen, die zur Aufrechterhaltung eines stabilen Netzbetriebs beitragen, und daher wichtige Elemente für die Stabilität des Stromversorgungssystems sind, in der bisherigen Betrachtung von Teilen der Stromversorgung als Kritische Infrastruktur nicht ausreichend berücksichtigt wurden. In der Begründung wird grob dargelegt, dass dies diejenigen Anlagen seien, die technisch in der Lage sind, Systemdienstleistungen bereitzustellen, wie z.B. Regelenergie, Redispatch-Maßnahmen sowie ab- und zuschaltbare Lasten, sowie diese Fähigkeiten vertraglich mit den zuständigen Übertragungsnetzbetreibern vereinbart haben. Auf Basis dieser Einschätzung wird vorgeschlagen, die Schwellenwerte für Erzeugungsanlagen und dezentrale Energieerzeugungsanlagen nach Anhang 1 Teil 1 Nummer 2.1 und 2.2 auf 36 MW installierte Maximalkapazität (elektrisch oder direkt mit Wärmeauskopplung verbundene elektrische Wirkleistung bei Wärmenennleistung ohne Kondensationsanteil) abzusenken.

Eine derartige Absenkung auf knapp 9 % der heutigen Schwellenwerte von 420 MW installierter elektrischer Netto-Nennleistung hätte nach einer Schätzung der Bundesnetzagentur, die dem BDEW vorliegt, die Folge, dass etwa 300 weitere Erzeugungsanlagen als Kritische Infrastrukturen bestimmt würden. Bisher überschreiten etwa 60 Stromerzeugungsanlagen in Deutschland den derzeitigen Schwellenwert hinsichtlich der installierten Leistung von 420 MW. Die Anzahl der Betreiber würde sich voraussichtlich von heute 25 auf etwa 180 erhöhen. Der BDEW schätzt den Erfüllungsaufwand basierend auf eigenen Erhebungen mit 30.000.000 € einmalige Kosten und 90.000.000 € jährliche, laufende Kosten ein.

Der vorliegende Vorschlag ist auf Erstüberlegungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und der Bundesnetzagentur aus dem Januar 2020 zurückzuführen. Demnach wird der etablierte „Versorgungsgrad“ gemäß BSI-Kritisverordnung als nicht ausreichend erachtet, um die Bedeutung einer Anlage zur Versorgung der Allgemeinheit mit einer kritischen Dienstleistung zu bestimmen. Die Bedeutung einer Erzeugungsanlage für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung ließe sich unter Berücksichtigung der technischen Eigenschaften einer Anlage und ihres Standorts ermitteln. Im Kern bedeutet dies, dass eine monokausale Bewertung einer Anlage als Kritische Infrastruktur anhand der installierten elektrischen Netto-Nennleistung gemäß Anhang 1 Teil 3 BSI-KritisV als nicht sachgemäß betrachtet wird.

Der BDEW stimmt dieser Einschätzung grundsätzlich zu: Eine monokausale Bewertung der Bedeutung einer Anlage für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung wird im Lichte des Regelungsziels der BSI-KritisV der Komplexität des Energiesystems nicht gerecht. Im Zuge der Transformation des deutschen Energiesystems werden immer mehr erneuerbare Energieanlagen eingesetzt, während konventionelle Großkraftwerke zunehmend vom Netz genommen werden. Diese Dynamik der Dezentralisierung im Erzeugungsanlagenpark führt dazu, dass mittlere Anlagen in wachsendem Maße durch Übertragungsnetzbetreiber für die Gewährleistung der Systemstabilität herangezogen werden.

Bereits zur Einführung der BSI-KritisV im Jahr 2016 wies die Energiewirtschaft darauf hin, dass der gewählte Schwellenwert (Versorgungskritikalität) nicht entscheidende Kriterien wie Netzstabilität oder Systemrelevanz von Erzeugungseinheiten berücksichtigt. Dies widerspricht insofern dem Grundgedanken der BSI-KritisV, da auch 2016 in der entsprechenden Begründung zur Verordnung (B. Besonderer Teil, Zu § 1 Nr. 1 Abs. 3) als Ziel der BSI-KritisV genannt wird, jene Anlagen zu identifizieren, „deren Funktionsfähigkeit für die Versorgung der Allgemeinheit erhalten werden muss“.

Der nun vorliegende Vorschlag zur Neuregelung der Schwellenwerte wird diesem Anspruch nicht gerecht und ist aus Sicht des BDEW fatal, da durch eine derartige Absenkung eine Vielzahl von Erzeugungsanlagen mit enormen Mehraufwendungen belastet würden, obwohl diese keinerlei Bedeutung für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung haben, da sie weder Systemdienstleistungen anbieten noch im Falle eines flächendeckenden Blackouts zum Netzwiederaufbau eingesetzt würden. Der BDEW legt dem Gesetzgeber dringend nahe, die organisatorischen und systemischen Folgen auf den Energieerzeugungsanlagenpark im Detail zu untersuchen. Weder der Änderungsverordnung noch den Überlegungen des BMWi und der Bundesnetzagentur sind bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Abschätzung der Folgen zu entnehmen. Nach einer Einschätzung der Energiewirtschaft sind hiervon u.a. negative Auswirkungen auf die Erbringung von Systemdienstleistungen und eine Verzerrung von EE-Betreibermodellen zu erwarten, die in der Folge die Dynamik der Transformation des Energiesystems nachteilig beeinflussen würden.

Der BDEW mahnt daher dringlich an, die Gelegenheit zur Neuregelung der Schwellenwerte im Zuge der Änderungsverordnung zu nutzen, um die operative IT-Sicherheit des Energiesystems als Ganzes zu stärken und dies sowohl in einer energiewirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich sinnvollen Herangehensweise zu verfolgen.

Angesichts des Regelungsziels, den Schutz der informationstechnischen Systeme derjenigen Anlagen zu fördern, die für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung wichtig sind, ist es daher unerlässlich, neben der reinen Netto-Nennleistung (quantitativ) zusätzlich auf die technischen Eigenschaften einer Anlage (qualitativ) abzustellen. Eine rein monokausale Bestimmung einer Anlage als Kritische Infrastruktur kann diesem Ziel nicht gerecht werden. Vor diesem Hintergrund sollten die bestehenden Anlagenkategorien für Erzeugungsanlagen und dezentrale Energieerzeugungsanlagen in Anhang 1 Teil 3 BSI-KritisV in zwei Anlagengrößen unterteilt werden:

„Anlagen ab 36 bis 420 MW installierter elektrischer Netto-Nennleistung UND Primärgelfähigkeit bzw. Fähigkeit zur schnellen Neusynchronisierung, sofern technisch möglich und vertraglich vereinbart mit den relevanten Übertragungsnetzbetreiber(n)“

Die Erfüllung von Sicherheitsstandards, einschließlich der Einführung und Zertifizierung eines ISMS nach ISO/IEC 27001 und ISO/IEC TR 27019, ist für Betreiber Kritischer Infrastrukturen mit hohen Aufwänden verbunden. Sie stellen einen Großteil des Erfüllungsaufwands dar. Der

Mehrwert, der hieraus für die operative IT-Sicherheit einer Anlage erwächst, ist jedoch eng begrenzt. Die finanziellen, organisatorischen und technischen Kapazitäten von Betreibern derartiger Anlagen sind in der Praxis oftmals begrenzt. Die Mehraufwände würden schlagartig die Wirtschaftlichkeit einer Vielzahl von Anlagen gefährden und könnten zu einer Stilllegung von Anlagen führen. Daher empfiehlt der BDEW für diese Anlagen einen abgestuften technischen und administrativen Sicherheitsansatz einzuführen, um deren Bedeutung für eine sichere und störungsfreie Stromerzeugung zu würdigen und gleichzeitig ein adäquates Gesamtschutzniveau von Erzeugungsanlagen in der Breite zu ermöglichen.

Eine massive Ausweitung der Anforderungen des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 1b EnWG auf konventionelle und erneuerbare Anlagen von 36 bis 420 MW Netto-Nennleistung muss durch die Einführung eines abgestuften IT-Sicherheitsniveaus begleitet werden. Der Ansatz nach § 8e Abs. 4a IT-SiG 2.0-E erscheint hier analog sachgemäß.

Die bisherigen Schwellenwerte für Erzeugungsanlagen mit mehr als 420 MW installierter elektrischer Netto-Nennleistung sollten für sogenannten Großkraftwerke beibehalten werden. Der bestehende risikobasierte Regulierungsansatz des IT-Sicherheitskatalogs nach § 11 Absatz 1b hat sich in der Praxis bewährt.

Der BDEW weist auf das ergänzend zu dieser Stellungnahme übermittelte Diskussionspapier „BSI-Kritisverordnung 2021: Operative IT-Sicherheit stärken“ hin und bittet es im Zuge der Verbändeanhörung gleichermaßen zu berücksichtigen. Darin unterbreitet die Energiewirtschaft einen wohlnuancierten Vorschlag zur Neuregelung der Schwellenwerte für Erzeugungs- und dezentrale Energieerzeugungsanlagen, der im Vergleich zu dem in der Änderungsverordnung vorgeschlagenen Weg geeigneter ist, diejenigen Anlagen zu adressieren, die für die Versorgung der Allgemeinheit mit Strom unverzichtbar sind. Zudem legt der BDEW eine Folgeabschätzung vor, um negative Effekte des BMWi-Vorschlags auf das Energiesystems darzustellen.

3 Zu § 3 Sektor Wasser

Für den Wasser- und Abwasserbereich begrüßt der BDEW die Nachschärfungen von einzelnen Begrifflichkeiten, die in der Änderungsverordnung vorgeschlagen werden.

Ansprechpartner

Yassin Bendjebbour
Betriebswirtschaft, Steuern, Digitalisierung
Telefon: +49 30 300199-1526
yassin.bendjebbour@bdew.de