

27. Mai 2021

bdeu

Energie. Wasser. Leben.

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Stellungnahme

Risikovorsorgeplan gemäß Art. 10 der Verordnung (EU) 2019/941 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Ri- sikovorsorge im Elektrizitäts- sektor und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/89/EG

Auf Basis des ersten Entwurfs des Bundesministeriums
für Wirtschaft und Energie

Version: März 2021

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 überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Einteilung der Krisenszenarien	3
3.	Cybersicherheit.....	4
4.	Verfahren und Maßnahmen in einer Stromversorgungskrise	5
5.	Allgemeine Präventions- und Vorsorgemaßnahmen	6
6.	Szenariospezifische Präventions- und Vorsorgemaßnahmen	7
7.	Wirtschaftliche Situation für Erzeugungsanlagen.....	8
8.	Zusammenarbeit wichtiger Ministerien.....	8
9.	Ausstieg aus der Kernenergie	8

1. Einleitung

Der BDEW begrüßt den durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) veröffentlichten ersten Entwurf des Risikovororgeplans, der auf Basis der zuvor vom Pentalateralen Energieforum (PENTA) ermittelten 31 Szenarien erstellt wurde. Gemäß den Ausführungen des BMWi gibt der erste Entwurf des Risikovororgeplans Informationen über regionale und nationale Szenarien für Stromversorgungskrisen. Der BDEW begrüßt, dass der Risikovororgeplan auch auf nationaler und internationaler Ebene weiter ausgearbeitet werden soll. Es werden Maßnahmen und Verfahren aufgezeigt, die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse erläutern. Hierbei fungiert der Risikovororgeplan als übergeordnetes Dokument zur Versorgung im Krisenfall. Die einzelnen Details im Krisenfall können allerdings nicht genau aus dem vorliegenden Dokument abgesehen werden. Das Dokument soll eine Vorlage für die Vorgehensweise der Unternehmen geben. Konkrete Vorgaben sowie die praktische Ausübung sollen anschließend eigenständig durch die Unternehmen abgewickelt werden. Der BDEW begrüßt die Entscheidung des BMWi, den BDEW als wichtigen Interessensvertreter identifiziert zu haben und ihn an der Konsultation zu beteiligen.

Mit der vorliegenden Stellungnahme möchte der BDEW auf einzelne Aspekte des Risikovororgeplans eingehen, zu denen nach Ansicht des Verbands Unklarheiten bzw. Verbesserungsbedarf bestehen. Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Seitenangaben im nachstehenden Text auf den Entwurf des Risikovororgeplans.

2. Einteilung der Krisenszenarien

Bisher haben sich das BMWi und die Bundesnetzagentur (BNetzA) nur mit einzelnen anderen Mitgliedstaaten zu den Szenarien für Stromversorgungskrisen austauschen können. Dieser Austausch hat vor allem im Rahmen des Pentalateralen Forums (PENTA) stattgefunden. Auf Grundlage von Vorschlägen der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) hat ENTSO-E 31 Szenarien für regionale Stromversorgungskrisen erarbeitet sowie bewertet. Diese Krisenszenarien wurden im Risikovororgeplan von PENTA bewertet (S.9, Tabelle 1) und zusätzlich zu 9 Szenariengruppen zusammengefasst (S.10, Tabelle 2). Im Weiteren werden die drei erstgenannten PENTA Szenarien Cyberattacke, Hitzewelle und Kälteeinbruch als besonders wesentliche Szenarien eingestuft.

Die BNetzA hat wiederum nationale Krisenszenarien identifiziert wie Angriffe auf die IT-Sicherheit netzgekoppelter Einrichtungen, die Knappheit von Energieträgern, Hitzewellen oder Dürreperioden (S.14, Tabelle 3). Unklar ist hier, ob bei der weiteren Bearbeitung und Finalisierung des Risikovororgeplans die Szenarien der BNetzA beibehalten werden sollen oder eine Vereinheitlichung geschaffen werden soll, sodass die PENTA Szenarien auch national angewendet werden können. Eine Abgrenzung der Krisenszenarien Hitzewelle und Dürreperiode geht aus dem Risikovororgeplan nicht hervor, sodass unklar ist, ob für die beiden Szenarien verschiedene Maßnahmen ergriffen werden müssten, die die Unterscheidung der beiden Szenarien gerechtfertigt.

3. Cybersicherheit

Sowohl nach Einschätzung der europäischen als auch der deutschen ÜNB stellen Cyberangriffe eine besondere Bedrohung für eine sichere und störungsfreie Stromversorgung dar. Daraus leitet die BNetzA „Angriff auf die IT-Sicherheit netzgekoppelter Einrichtungen“ als kritischstes nationales Szenario ab. Im ersten Entwurf des Risikovorlageplans wird an einigen Stellen auf Cybersicherheitsanforderungen nach § 11 Absatz 1a und 1b EnWG in Verbindung mit den IT-Sicherheitskatalogen der BNetzA verwiesen. Die IT-Sicherheitskataloge verpflichten die betroffenen Unternehmen zur Umsetzung IT-sicherheitstechnischer Mindeststandards. Vorrangig geht es um die Einführung eines Informationssicherheits-Managementsystems (ISMS) gemäß DIN EN ISO/IEC 27001 und dessen Zertifizierung. Darüber hinaus müssen die Unternehmen der BNetzA einen Ansprechpartner IT-Sicherheit und dessen Kontaktdaten benennen und Sicherheitsvorfälle an das BSI melden. Als relevante Gesetze zur Prävention, Vorbereitung, Bewältigung und Wiederaufbau von Krisen werden genannt: das Energiewirtschaftsgesetz, das Energiesicherungsgesetz sowie die Elektrizitätssicherungsverordnung.

Aus Sicht der Unternehmen der Energiewirtschaft hat der gewählte risikobasierte Regulierungsansatz zu einem sehr hohen Niveau der IT-Sicherheit im deutschen Energiesystem geführt und sollte demzufolge beibehalten werden. Der BDEW begrüßt die Ausführungen von BMWi und BNetzA zur IT und den Bedrohungen aus dem digitalen Raum, die auf der gebotenen übergeordneten Ebene passend und hinreichend abgebildet sind. Allerdings ist es empfehlenswert, hier stärker die Bedeutung von qualifiziertem Personal als wesentlichen Faktor für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zu berücksichtigen. Neben sicheren IT-Produkten und -Diensten sowie sauber ausgestalteten und durchgeführten Prozessen ist Personal für die Gewährleistung der Cybersicherheit des Energiesystems unerlässlich, das technisch qualifiziert und mit den spezifischen Gegebenheiten der Energiewirtschaft vertraut ist. Die Bundesregierung sollte dem allgemeinen Fachkräftemangel auf diesem Gebiet durch gezielte Förderung von Ausbildungsangeboten an Hochschulen sowie von Weiterbildungsmaßnahmen begegnen. Des Weiteren sollten konkrete technische und organisatorische Cybersicherheitsdienstleistungen durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik ausgebaut werden, um insbesondere Unternehmen kleiner und mittlerer Größe praktisch zu unterstützen.

Des Weiteren wird auf Sicherheitsüberprüfungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingegangen. Das Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) regelt dabei die Voraussetzungen und das Verfahren zur Sicherheitsüberprüfung von Personen, die mit bestimmten sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten betraut werden sollen (Sicherheitsüberprüfung) oder bereits betraut worden sind (Aktualisierungs- bzw. Wiederholungsüberprüfung). Eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit übt danach aus, wer an einer sicherheitsempfindlichen Stelle innerhalb einer lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtung beschäftigt ist (§ 1 Abs. 2 SÜG).

Um diesbezüglichen Risiken auch in den Verteilnetzen zu begegnen, haben große Verteilnetzbetreiber aufgrund ihrer Bedeutung für die Stabilität des Energiesystems darauf hingewiesen, dass die Regelungen des Sicherheitsüberprüfungsgesetz auf sicherheitssensible Einrichtungen auf Verteilnetzebene ausgeweitet werden sollten. Das BMWi hat demzufolge gegenüber dem Bundesministerium des

Innern, für Bau und Heimat vorgeschlagen, Verteilnetzbetreiber, die mehr als 1.384 MW Leistung in die übergeordnete Netzebene ein- oder ausspeisen, im Zuge der Novelle der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV) aufzunehmen. Somit könnten die Verteilnetzbetreiber mit vorgenannter Größe auf Sicherheitsüberprüfungen von wesentlichem Personal zurückgreifen, das in für den Betrieb des deutschen Energiesystems sicherheitssensiblen Einrichtungen eingesetzt wird. Auf entsprechenden Handlungsbedarf die Verteilnetzbetreiber der deutschen Energiewirtschaft haben das BMWi und die BNetzA bereits im Frühjahr 2020 hingewiesen. Der BDEW empfiehlt, die diesbezügliche Anpassung der Rechtsverordnung zeitnah umzusetzen und regulatorisch zu berücksichtigen, dass dies im gleichen Zug zu personellen und organisatorischen Mehraufwände bei den betroffenen Unternehmen führen wird.

4. Verfahren und Maßnahmen in einer Stromversorgungskrise

Die in einer Versorgungskrise anzuwendenden Verfahren sind in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich vorgegeben. Die entsprechenden Vorgaben sind in nationalen Gesetzen festgehalten, die im Risikovororgeplan dokumentiert sind (S.20). Die nationalen Regelungen zur Bewältigung von Gefährdungen oder Störungen der Stromversorgung sehen ein differenziertes und abgestuftes Vorgehen vor, das von Faktoren wie der Schwere und Ursache der Gefährdung sowie verbliebenen Einflussmöglichkeiten abhängig ist. Im Risikovororgeplan werden dazu fünf verschiedene Verfahrens- und Eskalationsstufen unterschieden (S.22-25).

Nachdem die ÜNB in Stufe 1 netzbezogene und marktbezogene Maßnahmen nach § 13 Abs. 1 und 2 EnWG ergriffen haben, um die Systemsicherheit aufrechtzuerhalten, tritt Stufe 2 in Kraft. Nun wird die BNetzA unverzüglich unterrichtet, wenn eine Beseitigung von Gefährdungen und Störungen der Sicherheit oder Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems mit gesetzlich erlaubten Maßnahmen nicht mehr ausreicht. Die BNetzA informiert das BMWi und spricht bei Bedarf eine Empfehlung aus, ob eine Stromversorgungskrise durch die Bundesregierung festgestellt werden sollte. Das BMWi führt in Stufe 3 eine Entscheidung über die Feststellung einer Stromversorgungskrise durch die Bundesregierung herbei. In Stufe 4 wird die BNetzA zum Bundeslastverteiler nach § 4 Abs. 3 EnSiG, wenn eine Versorgungskrise festgestellt wurde.

Bei der Betrachtung der Maßnahmen fällt auf, dass die genauen Informationswege nicht angegeben sind. Für einen reibungslosen Ablauf der Verfahren ist es allerdings notwendig, dass die Informationen zügig über definierte Kanäle an die zuständigen handelnden Personen gelangen. Dies ist umso wichtiger in einer immer dezentraler ausgerichteten Energiewirtschaft, in der viele Akteure miteinander agieren müssen. Zu prüfen ist, ob die beteiligten Stellen nicht auch stärker parallel informiert werden können. Zudem sollte der BDEW als Verband ab Stufe 2 einbezogen werden, da damit zu rechnen ist, dass neben den konkreten Maßnahmen auch kommunikatorisch unterstützt werden muss. Generell sollte im BMWi als Krisenkoordinierungsstelle auch die Kommunikation Richtung Branche und Öffentlichkeit organisiert werden. Der BDEW bietet hier aktiv seine Mitarbeit an. Aus Sicht des BDEW ist in Stufe 4 eine schnellere und klarere Entscheidung notwendig, da es zu diesem Zeitpunkt für eine

Abwendung der Versorgungskrise bereits zu spät ist. Außerdem sind Mechanismen vorzusehen, die dafür sorgen, dass die entscheidungsbefugten Personen nicht für die möglicherweise dramatischen Folgen ihrer Handlungen persönlich haftbar gemacht werden können. Sofern der hier vorliegende Risikovororgeplan nicht als geeignet angesehen wird, diese Detailregelungen festzuhalten, so sind diese zwingend in den darauf aufbauenden Plänen für die genaue Ausführung darzustellen.

5. Allgemeine Präventions- und Vorsorgemaßnahmen

In einem integrierten Ansatz von Risiko- und Krisenmanagement wird üblicherweise zwischen Maßnahmen zur Prävention, Vorbereitung, Bewältigung und dem Wiederaufbau und zur Nachsorge unterschieden. Zu den Präventionsmaßnahmen zählen danach die fortlaufende Analyse und Bewertung von Risiken. Zu den Vorsorgemaßnahmen gehören die Resilienz erhöhende Maßnahmen. Der erste Entwurf des Risikovororgeplans beschreibt, dass in Abhängigkeit von der jeweiligen Lage auch – rechtlich unverbindliche - Aufrufe zum freiwilligen Lastverzicht als Präventions- und Vorsorgemaßnahme denkbar sind.

Fraglich ist allerdings, wie ein freiwilliger Verzicht funktionieren kann und welche Abhängigkeiten hier gemeint sind. Es ist offen, wie eine konkrete Planung erfolgen kann, wenn die Aufforderungen nach freiwilligem Lastverzicht in der Wirkung kaum vorhersehbar sein können.

Gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 EnWG sind Betreiber von Energieversorgungsnetzen dazu verpflichtet, ein sicheres, zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz zu betreiben. Auch die Verordnung (EU) 2017/1485 der Kommission vom 2. August 2017 zur Festlegung einer Leitlinie für den Übertragungsnetzbetrieb macht weitreichende, verbindliche Vorgaben dazu, wie ein Übertragungsnetz sicher zu betreiben ist. Vorgaben ergeben sich dabei auch aus technischen Richtlinien, Leitfäden sowie Handlungsempfehlungen.

Der Risikovororgeplan sieht vor, dass Betreiber von Erzeugungsanlagen geeignete Anlagen wie Pumpspeicherkraftwerke und Gasturbinenanlagen für den Netzwiederaufbau zur Verfügung stellen. Um diese Anlagen zur Verfügung stellen zu können, benötigen die Betreiber eine angemessene Vergütung für die damit verbundenen Aufwendungen und Margenausfälle z.B. für extra hierfür vorgehaltene Wasservolumina in Oberbecken, die im Markt nicht nutzbar sind. Zu berücksichtigen ist unter anderem, dass zur Vorbereitung auf den Fall eines Netzwiederaufbaus regelmäßige Tests durchgeführt werden müssen. Hierdurch und durch den tatsächlichen Fall des Netzwiederaufbaus entstehen finanzielle Belastungen für den Anlagenbetreiber, die kompensiert werden müssen.

Als weitere allgemeine Vorsorge- und Präventionsmaßnahmen kann auch die Netzreserve eingeordnet werden. Nach § 13 d Abs. 1 EnWG halten die ÜNB Anlagen zum Zweck der Gewährleistung der Sicherheit und Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems insbesondere für die Bewirtschaftung von Netzengpässen und für die Spannungshaltung und zur Sicherstellung eines möglichen Versorgungswiederaufbaus vor (Netzreserve). Die Anlagenbetreiber stehen zu ihrer Verpflichtung, die Anlagen in der Netzreserve zu betreiben. Allerdings weist der BDEW darauf hin, dass sich auch Betreiber von

Netzreserveanlagen gezwungen sehen können, den Betrieb ihrer Anlagen aus rechtlichen oder technischen Gründen nach einer gewissen Zeit einzustellen. Folglich ist der Bestand der Netzreserveanlagen regelmäßig zu prüfen und zu erneuern.

6. Szenariospezifische Präventions- und Vorsorgemaßnahmen

Im Zusammenhang mit der aktuellen COVID-19 Pandemie haben sich die BNetzA und das BMWi darauf verständigt, etwaige Verschiebungen von Kraftwerksrevisionen besonders sorgfältig zu überwachen (S.38). Bei Kraftwerksrevisionen werden zahlreiche, teilweise internationale Fachkräfte vor Ort eingesetzt. Im ersten Entwurf des Risikovororgeplans wurde darauf hingewiesen, dass Revisionen unter Pandemiebedingungen oft mehr Zeit benötigen, da beispielsweise besondere Einreiseregulungen herrschen. Allerdings wurde hier nicht betrachtet, dass die Fachkräfte bereits einige Monate im Voraus für Einsätze in verschiedenen Ländern eingeplant werden, die nicht unbedingt flexibel umgestaltet werden können. Im Risikovororgeplan wird auf das Revisionsmonitoring der BNetzA verwiesen, das Schwierigkeiten rechtzeitig aufzeigen soll. Im vorgelegten Dokument werden jedoch keine Einblicke in das Monitoring gegeben.

Aus Sicht des BDEW ist hier eine präzise Klärung wichtig, welche Fachkräfte an welchem Ort und zu welcher Zeit eingesetzt werden, um eine bessere Einsatzplanung zu ermöglichen. Es ist sicherzustellen, dass stets ausreichend Erzeugungsleistung zur Verfügung steht. Revisionen insbesondere von größeren Anlagen sollten zeitlich aufeinander abgestimmt erfolgen.

Außerdem sollte ein Eskalationsprozess geschaffen werden, der Fachspezialisten unter besonderen Auflagen und mittels Sondermaßnahmen im Bedarfsfall Ausnahmegenehmigungen ermöglicht, sodass dem notwendigen Personal trotz Einreise- oder Quarantänebestimmungen Zutritt zu relevanten Gebieten gewährt werden kann. Dieser Eskalationsprozess könnte über zuständige Landes- oder Bundeswirtschaftsministerien eingeleitet werden.

Im Zusammenhang mit der aktuellen COVID-19 Pandemie hat sich die Notwendigkeit gezeigt, das Infektionsgeschehen insbesondere in für die Versorgung wichtigen Unternehmen sorgfältig zu beobachten. Beschrieben wird im vorliegenden Dokument, dass wesentliche Entwicklungen durch Unternehmen der Energiewirtschaft an die BNetzA getragen werden (S.38). Aus Sicht des BDEW sollte der Informationsfluss spezifischer festgelegt werden. Eine Bündelung der Bundes- und Landesfragen zu einem Thema über die Bundesländer ist wünschenswert. Auch sollte der BDEW an geeigneter Stelle einbezogen werden, so dass Informationsflüsse in alle Richtungen verbessert werden können. Gerade aufgrund zunehmend kleinerer und dezentraler Erzeugungsstrukturen können ggf. Erkenntnisse auch über den Verband weitergeben werden.

Vor allem süddeutsche Steinkohlekraftwerke sind auf die Belieferung mit Brennstoff auf dem Wasserweg angewiesen. Sollten Engpässe bei der Belieferung auf dem Wasserweg zu befürchten sein, setzen die ÜNB einen Prozess zum „Niedrigwassermonitoring“ in Kraft. Dabei werden die Brennstoffvorräte bei den betroffenen Kraftwerken fortlaufend erfasst und unter Berücksichtigung der Entwicklung des Niedrigwassers Brennstoffschonungskonzepte umgesetzt. Im Risikovororgeplan wird ein enger

Austausch zwischen BNetzA und ÜNB bzgl. des „Niedrigwassermonitorings“ beschrieben. Dieser Austausch sollte allerdings auch auf die Anlagenbetreiber erweitert werden, da diese die Brennstoffvorräte anlegen.

7. Wirtschaftliche Situation für Erzeugungsanlagen

Die Betreiber von Erzeugungsanlagen sind bereit, ihre Anlagen für Zwecke der Krisenvorsorge bereitzustellen und im Krisenfall einzusetzen. Diese Anlagen sind jedoch Marktanlagen und können nur dann wirtschaftlich betrieben werden, wenn sie keine zusätzlichen nicht refinanzierten Aufgaben und Risiken in anderen Bereichen wie der Krisenvorsorge übernehmen. In der Vergangenheit hatten die Betreiber bereits erhebliche Aufwendungen für ihre Erzeugungsanlagen z.B. zur Umsetzung der IT-Sicherheitskataloge, die in einem von starkem Wettbewerb geprägten Markt selbst übernommen werden mussten. Dies sollte bedacht werden und keine zusätzlichen nicht vergüteten Aufgaben bei den Betreibern von Marktanlagen platziert werden.

8. Zusammenarbeit wichtiger Ministerien

Die Beherrschung einer Krise funktioniert am besten als Kaskadierung. Dies ist ersichtlich an sämtlichen Organisationen wie der Feuerwehr, der Armee oder dem Katastrophenschutz. Aus diesem Grund wäre es wünschenswert, auch in einer Stromversorgungskrise nach dem Schema der Kaskadierung vorzugehen, sodass Informationen und Anordnungen über den ÜNB an den jeweils zuständigen VNB in einer bestimmten Region getragen werden, der diese wiederum an kleine VNB weitergibt.

Wichtig ist dabei die reibungslose Zusammenarbeit von verschiedenen zuständigen Ministerien auf Landes- und Bundesebene mit den VNB. Außerdem begrüßt der BDEW den mehrfach im Risikovororgeplan beschriebenen engen Austausch zwischen ÜNB, BNetzA und BMWi. Weiterhin sollte ein enger Kontakt zwischen entscheidungsbefugten Ämtern und VNB ermöglicht und gefördert werden. In der COVID-19 Pandemie wurde ersichtlich wie sinnvoll der direkte Austausch mit Gesundheitsministerien der Länder bzw. den regional und lokal zuständigen Stellen gewesen wäre. Um einen Stromausfall zu verhindern, sollten klare Regelungen geschaffen werden, die Mitarbeitern von Netzbetreibern die Arbeit vor Ort unter bestimmten Auflagen ermöglichen, um eine Krise abwenden zu können. Zudem ist die Bildung von Krisenstäben unter Hinzuziehung der Branche sinnvoll.

9. Ausstieg aus der Kernenergie

Aufgrund des Ausstiegsbeschlusses aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung in Deutschland bis spätestens Ende 2022 können die Elektrizitätsversorgungsunternehmen nur noch einen absehbaren Beitrag zur Abwendung von Stromversorgungskrisen leisten.

Für die Kernkraftwerke ist allerdings nach deren Abschaltung bis zur Kernbrennstofffreiheit eine externe Eigenbedarfsstromversorgung sicherzustellen. Dies sollte bei der Erstellung des Risikovororgeplans entsprechend beachtet werden.