

Stellungnahme des Flughafenverbands ADV

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum

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

Berlin, den 24. Januar 2024

FLUGHAFENVERBAND



Stellungnahme

Der vorliegende Gesetzesentwurf dient der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben der CER-Richtlinie. Mit diesem Gesetz sollen kritische Infrastrukturen definiert und deren physische Sicherheit, Kohärenz und Resilienz erhöht werden. Dafür werden vom Gesetzgeber einheitliche Mindeststandards für deren Betrieb sowie Meldepflichten bei Störfällen festgelegt.

Der Flughafenverband ADV begrüßt die erneute Möglichkeit zur Stellungnahme zum überarbeiteten Referentenentwurf. Zahlreiche Änderungen greifen die Anmerkungen der Flughafenbetreiber aus unserer Stellungnahme von August 2023 auf. Struktur und Umsetzbarkeit des künftigen Gesetzes werden deutlich verbessert.

Gleichwohl besteht aus Sicht des Flughafenverbands ADV weiterhin Anpassungsbedarf bei folgenden Punkten:

1. § 1 – Beteiligung der Sektoren sicherstellen

Bei der Erarbeitung der nationalen KRITIS-Resilienzstrategie sind die betroffenen Unternehmen und Verbände in den definierten Sektoren der Industrie einzubeziehen.

2. § 2 – Übernahme der Begriffsbestimmungen der CER-Richtlinie

In § 2 RefE sind neun Begriffsbestimmungen enthalten. Diese weichen teilweise unbegründet von den Definitionen der CER-Richtlinie ab. Die CER-Richtlinie soll entsprechend Erwägungsgrund 1 harmonisierte Mindestverpflichtungen für Betreiber kritischer Anlagen festlegen. Abweichende und inkonsistente Begriffsbestimmungen widersprechen dem Harmonisierungsgedanken.

Die inkonsistente Begriffsnutzung ist am folgenden Beispiel erkennbar: Die in der CER-Richtlinie definierten „kritischen Einrichtungen“ werden im RefE als „kritische Anlagen“ bezeichnet. In § 7 RefE wird, durch die Nutzung des Begriffs „Kritische Einrichtungen von besonderer Bedeutung für Europa“ jedoch auf die Begrifflichkeiten der CER-Richtlinie umgeschwenkt.

3. § 4 Abs. 1 – Verzicht auf Festlegung eines Regelschwellenwerts für Flughäfen

Die hinzugefügte Festschreibung des Regelschwellenwerts ist für den Sektor Luftverkehr, insb. für Flughäfen weder passend noch zielführend. Eine entsprechende Ausnahme für die Flughäfen sollte ergänzt werden. Alternativ scheinen die Vorgaben in § 16 Abs. 1 hinreichend.

Es ist unstrittig, dass der zivile Luftverkehr in Deutschland dem Sektor „Transport und Verkehr“ (gem. § 4 Abs. 1) zuzuordnen ist. Außerdem verfügt er über ein dichtes Netz von mehr als 20 Verkehrsflughäfen, welche als einzelne Anlagen jeweils den Schwellenwert von 500.000 Personen (Passagieren) überschreiten.

Zu klären ist, ob die an bestimmten Flughäfen erbrachte kritische Dienstleistung von so hoher Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen sind, dass bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der wirtschaftlichen Tätigkeit, der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden“. Aus Sicht des Flughafenverbands ADV ist dies nicht der Fall und würde im Zweifel zu einer unverhältnismäßigen Betroffenheit von Unternehmen führen.

Der zeitweise Ausfall einzelner Flughäfen kann zum großen Teil durch andere Standorte bzw. andere Verkehrsträger aufgefangen werden. Ein entsprechendes Ereignis war der Vulkanausbruch im Jahr 2010 auf Island, in dessen Folge es zum Ausfall des Luftverkehrs für mehrere Tage kam, dieser jedoch keinen „Versorgungsausfall“ zur Folge hatte.

Dies gilt umso mehr im Vergleich zu den explizit genannten unerlässlichen (Teil-) Sektoren: Energie, Transport und Verkehr, Finanz- und Versicherungswesen, Gesundheitswesen, Trinkwasser, Abwasser, Informationstechnik und Telekommunikation, Verwaltung von IKT-Diensten und Weltraum.

Der Flughafenverband ADV hält insbesondere die Berücksichtigung des Merkmals der möglichen Substituierbarkeit im Rahmen einer sektorspezifischen Bewertung der Kritikalität für erforderlich. Von einer pauschalen Festsetzung von Schwellenwerten sollte abgesehen werden.

Zu begrüßen ist, dass die Frage, welche Anlagen als kritische Anlagen im Sinne des KRITIS-DachG sowie wichtige / besonders wichtige Einrichtungen im Sinne der bisherigen BSI-KritisV in einer einzigen Rechtsverordnung ausdefiniert werden soll. Damit kann eine klare, einheitliche Abgrenzung des Anwendungsbereichs ermöglicht werden. Allerdings liegt diese Rechtsverordnung bislang nicht vor. Um die daraus entstehende Rechtsunsicherheit aufzulösen, sollte diese Rechtsverordnung noch vor der parlamentarischen Verabschiedung des KRITIS-DachG unter Einbeziehung der Verbände ausdefiniert sein. Andernfalls wäre zum jetzigen Zeitpunkt kaum abschätzbar, welche Auswirkungen sich aus dem geplanten Gesetz für die Industrie ergeben werden.

4. § 4 Abs. 6 – Gleichbehandlung bei Ausnahmeregelungen sicherstellen

Die im RefE formulierten Ausnahmeregelungen basieren auf bestehenden europarechtlichen Vorgaben und vereinfachen damit die Umsetzung des vorliegenden Gesetzes.

Es ist nicht ersichtlich, warum der Luftverkehr mit seinen bestehenden umfangreichen europarechtlichen Vorgaben bei einer möglichen Ausnahmeregelung unberücksichtigt bleibt. Die umfangreichen Vorgaben an den Schutz der Anlagen und die Sicherheit des Betriebs (insb. VO (EU) 2018/1139 und VO (EU) 300/2008) qualifizieren ebenso für eine weiter vereinfachte Umsetzung des vorliegenden Gesetzes.

Wie auch die ausgenommenen Sektoren muss der Luftverkehr in diesem Rahmen „*geeignete und verhältnismäßige technische, operative und organisatorische Maßnahmen*“ ergreifen.

Der gewählte Mechanismus zur Auswahl von ausgenommenen Sektoren im RefE ist weitergehend zu hinterfragen, da lediglich europäische Richtlinien als Grundlage angeführt werden, nicht aber ihre nationale Umsetzung. Im Gegensatz dazu unterliegen die Flughäfen den o.g. unmittelbar bindenden Vorgaben.

Es ist dringend auf eine Gleichbehandlung aller Sektoren und Unternehmen durch den Gesetzgeber zu achten.

5. § 3 – Fortführung der Zuständigkeit durch kompetente Fachbehörde

Der Flughafenverband ADV begrüßt die Stärkung der Rolle der zuständigen Luftfahrtbehörden bei der Umsetzung der Maßnahmen.

Klarstellend sollte in § 3 Abs. 2 RefE ergänzt werden, dass die bestehende Durchführung von Bundesverwaltung im Auftrag durch die Länder bestehen bleibt. Insofern ist es im Falle betroffener Flughäfen an den Ländern, dem BBK zuständige Behörden zu benennen.

6. § 4 Fehlende Informationen müssen zur Bestimmung kritischer Anlagen.

Weder die Verfahren zur Bestimmung kritischer Anlagen (§ 4) noch die Ausgestaltung der von diesen zu unternehmenden Resilienzmaßnahmen (§ 10) sind bisher nur unbestimmt. Vielmehr sollen diese Verfahren über Rechtsverordnungen bestimmt werden können (§ 16). Da deren Entwürfe nach wie vor nicht vorliegen, kann weiterhin keine konkrete Bewertung der Auswirkungen des vorliegenden Gesetzes getroffen werden.

7. § 4 Abs. 7 und 8 – Nachrangigkeitsregelung sinnvoll ausgestalten

Der RefE sieht vor, dass das „KRITIS-DachG“ neben das IT-Sicherheitsgesetz und weitere bestehende Spezialrechtsnormen treten soll. Zudem wird über § 3 Abs. 1 RefE mit dem BBK eine zusätzliche Fachbehörde zumindest mit koordinierenden Aufgaben betraut. Dies könnte trotz der nicht mehr enthaltenen Aufsichtsfunktion des BBK in zusätzlicher Bürokratie und Kompetenzfragen münden.

Spezialrechtliche Fachnormen, deren Auslegung und Anwendung von Betreibern sowie Fachaufsichtsbehörden dürfen weder durch das vorliegende Gesetz noch das BBK angegriffen werden. Die in der Begründung enthaltenen Ausführungen zur Nachrangigkeit des vorliegenden Gesetzes gegenüber spezialrechtlichen Normen sollte auch klar in den Gesetzeswortlaut in § 4 Abs. 7 RefE ergänzt werden. Hierzu könnte sich an einer typischen Formulierung der Polizei- oder Feuerwehrgesetze der Länder orientiert werden: „Dieses Gesetz gilt nicht, soweit, wesentliche Resilienz-Aspekte von Betreibern kritischer Anlagen aufgrund anderer nationaler und unionsweiter Rechtsvorschriften gewährleistet sind. Diese Rechtsvorschriften, bleiben von diesem Gesetz unberührt.“

Zusätzliche und über die Spezialnormen hinausgehende Maßnahmen würden sowohl für Verwaltung als auch Wirtschaft zu unnötiger Doppelregulierung, Doppelarbeit und einer rein bürokratischen Fehlallokation von Finanz- und Humanmitteln führen.

Ergänzend zum bereits in der RefE Begründung aufgeführten Luftsicherheitsgesetz betrifft das auch die Regelungen der VO (EU) 2018/1139. Mit ihrer Durchführungsverordnung (EU) Nr. 139/2014 liegen verbindliche Verfahren zur betrieblichen Sicherheit, der Vermeidung von Unfällen sowie zur Wartung und Instandhaltung von Flughäfen vor. Diese bestehenden Normen mit ihren periodisch vorgeschriebenen Aufsichtsmaßnahmen durch Fachaufsichtsbehörden werden in Deutschland durch die Betriebs- und Anlagengenehmigung für Flughäfen nach §§ 6, 7 LuftVG sowie die, bei deren Anlage oder Erweiterung, erforderliche Planfeststellung nach §§ 8 bis 11 LuftVG ergänzt. In beiden Genehmigungsverfahren werden physische Aspekte und Auswirkungen auf bzw. von Flughäfen bewertet. Die Begründung zum vorliegenden Gesetz sollte um diesen Komplex ergänzt werden.

8. § 6 – Registrierungsprozess effizient gestalten

§ 4 RefE sieht für die Umsetzung der Regelungen eine zentrale Rolle bei den zuständigen Landes- und Bundesbehörden.

Vor diesem Hintergrund sollte im Sinne einer konsequenten Kommunikationsstruktur sowohl die ggf. erforderliche Mitteilung über die Einstufung als Betreiber einer kritischen Anlage gem. § 4 als auch die Registrierung gem. § 6 Abs. 1 unter Inanspruchnahme der jeweilig zuständigen Behörde geschehen und nicht im direkten Dialog zwischen Betreiber und BBK.

§ 6 Abs. 5 wäre dann obsolet, da sich die zuständige Behörde dem Betreiber gegenüber bereits durch Mitteilung der Einstufung als kritische Anlage offenbart.

9. § 10 Abs. 4 – Einvernehmen mit den zuständigen Fachbehörden herstellen

Im Luftverkehr zeichnen sich die zuständigen Fachbehörden auf der Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens bereits heute durch die Erstellung umfangreicher Standards zum Schutz der Anlagen aus.

Diese Vorgaben sind vorrangig gegenüber mit den Erwägungen des BBK zu betrachten. Für die Erstellung des Katalogs von Mindestanforderungen ist daher zwingend Einvernehmen mit den Behörden nach § 3 Abs. 3 oder 5 herzustellen.

10. § 10 Abs. 6 – Nutzung von Branchenspezifischen Resilienzstandards

Der Flughafenverband ADV begrüßt die Möglichkeit zur Nutzung branchenspezifischer Standards zur Umsetzung der Anforderungen des vorliegenden Gesetzes.

Das Einvernehmen des BSI bei der Feststellung der Eignung solcher Standards ist jedoch nicht immer sinnvoll geboten. Beispielsweise liegt für die Beurteilung der Eignung von Schutzmaßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen einer kritischen Anlage keine Expertise und Zuständigkeit beim BSI.

Die Vorschrift ist daher dahingehend anzupassen, dass Einvernehmen mit dem BSI nur dort herzustellen ist, wo dessen fachliche Zuständigkeit berührt ist.

Dasselbe gilt analog für die Regelungen in § 4 Abs. 8 RefE.

11. § 10 – Anerkennung bestehender Nachweise

§ 4 Abs. 8 RefE referenziert in der Ermöglichung der Nutzung vorhandener „Risikoanalysen und Risikobewertungen sowie Dokumente und Maßnahmen“ zur Erfüllung der Vorgaben gem. §§ 9 bis 11 RefE.

Klarstellend sollte ergänzt werden, dass es sich bei „Dokumenten“ insb. auch um Resilienzpläne gem. § 10 Abs. 9 RefE handelt, die „aufgrund anderer öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen“ erstellt wurden und im Rahmen der Erfüllung der Vorgaben gem. § 10 RefE herangezogen werden können.

12. § 10 Abs. 3 – Überdehnung von Anforderungen vermeiden

Da es sich bei den in der Norm genannten Maßnahmen aus Sicht des Betreibers um belastende Verpflichtungen handelt, sollte die Norm in § 10 Abs. 3 Satz 1 RefE abschließend und damit hinreichend bestimmt gefasst werden.

Damit würde der in der Gesetzesbegründung verwendete Begriff des „All-Gefahren-Ansatzes“ vor Überdehnung geschützt. Mit der Klarstellung wären zwar weiterhin die Angemessenheit, nicht jedoch der Umfang der Resilienz-Maßnahmen unter einen behördlichen Ermessensspielraum gestellt.

13. § 12 – Meldewesen effizient strukturieren

Es ist erforderlich, Meldeverpflichtungen weiter zu harmonisieren und zu vereinfachen. Flughäfen unterlägen bei Hinzunahme des BBK im Extremfall einer Melde-Verpflichtung bei einem bestimmten Ereignis gegenüber bis zu sechs (Fach-)Behörden des Bundes und der Länder.

Eine zusätzliche Meldepflicht sollte nur dann beschrieben werden, wenn es keinen anderen Weg gibt, entsprechende Informationen über Störungen zu sammeln. Insbesondere sektor-spezifische Meldepflichten auf Basis europarechtlicher Vorgaben sollten als gleichwertige Meldekette genutzt bzw. so modifiziert werden, dass Doppelmeldungen vermieden werden.

Während Betreiber kritischer Anlagen binnen Tagesfrist eine Erstmeldung von Vorfällen an das BBK übermitteln sollen, wird der Rückfluss von Folgeinformationen an die Betreiber nicht unter einen schnellen Reaktionsvorbehalt gestellt.

Die in der CER-Richtlinie enthaltene Formulierung „so bald wie möglich“ bleibt zugunsten des BBK und zulasten der Betreiber im RefE unberücksichtigt. Folgeinformationen sind nur dann sachdienlich, wenn sie unverzüglich erfolgen und eine wirksame Reaktion der Betreiber unterstützen.

Schnelle Meldungen von Vorfällen dürfen nicht dem Selbstzweck oder reinen Statistikgründen dienen. Vielmehr ist die Bereitstellung von Folgeinformationen durch Fachbehörden und deren Unterstützung der wesentliche Kernzweck des Meldewesens.

Ganz grundsätzlich beschreibt der vorliegende Referentenentwurf eine informative Einbahnstraße von den Betreibern kritischer Infrastruktur hin zum BBK / zu den Behörden bei der Meldung von Ereignissen

Der Informationsfluss in die Gegenrichtung („Learnings aus Ereignissen“) wird hingegen nur unzureichend beschrieben.

14. § 13 – Staatliche Unterstützungsmöglichkeiten für kritische Infrastrukturen sollten auch ins nationale Recht einfließen.

Die CER-Richtlinie verfolgt das Ziel – dort wo nicht vorhanden – die Maßnahmen zur Resilienz-Erhöhung unionsweit zu harmonisieren. Dieses Vorhaben gelingt nur, wenn nicht nur die belastenden Vorgaben der Richtlinie, sondern auch ihre Flexibilisierungs- und Unterstützungsmöglichkeiten in die nationale Umsetzung einfließen. Während der RefE alle belastenden Verpflichtungen für kritische Anlagen aus der Richtlinie übernimmt, schöpft er deren Unterstützungsmöglichkeiten nicht aus:

Erstens werden die Möglichkeiten von staatlichen Beihilfen (Art. 10 Abs. 1 der CER-Richtlinie) im RefE nicht erwähnt. Diese sollten zumindest dann gewährt werden, wenn das BBK die Betreiber kritischer Anlagen zum Ergreifen von Resilienz-Maßnahmen verpflichtet, die über die Eigeneinschätzung im Rahmen der Risikobewertungen, spezialrechtliche Normen oder die Einschätzung von Fachaufsichtsbehörden hinausgeht.

Zweitens soll durch die Einstufung als kritische Anlage, entsprechend der Begründung zum Gesetzeszweck, keine Entscheidung über eine mögliche Ressourcenverteilung getroffen werden. So stuft der RefE kritische Anlagen zwar als elementaren Bestandteil der Versorgungssicherheit der Bevölkerung ein, spricht ihnen mittels Definition eine wichtige Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen zu und belastet sie mit einer Reihe

bisher weitgehend unbestimmter Maßnahmen, versagt ihnen aber etwaige Bevorzugungen im Falle der Notwendigkeit (etwa erweiterte Freizügigkeit im Pandemiefall).

Eine einseitige Umsetzung der CER-Richtlinie, welche zwar die sich aus ihr für kritische Anlagen ergebenden Verpflichtungen berücksichtigt, vorgesehene Möglichkeiten zur Vermeidung von Doppelarbeit, zusätzlicher Bürokratie oder der finanziellen Unterstützung gem. Art. 10 Abs. 1 der CER-Richtlinie jedoch verkennt, würde zu einer weiteren Wettbewerbsverzerrung der deutschen Flughäfen im europäischen und internationalen Wettbewerb führen. Zudem widerspräche dieses Vorgehen den unionsseitig angestrebten Harmonisierungsbestrebungen. Die vorgenannten Punkte sollten daher in das KRITIS-DachG einfließen.

15. § 14 – Geschäftsleiterpflichten sind unverhältnismäßig ausgestaltet

Die in § 14 RefE aufgeführten Billigungs- und Überwachungsverpflichtungen sowie damit einhergehende Schulungen sind unverhältnismäßig. Einerseits sind diese nicht in der CER-Richtlinie zu finden, sodass diese Maßnahme den Harmonisierungsbestrebungen der Richtlinie widerspricht, andererseits greifen diese in die Organisationshoheit der betroffenen Unternehmen ein. Durch die etwa im AktG oder GmbHG enthaltenen Voraussetzungen an Geschäftsführer und die dort beschriebenen Sorgfaltspflichten erübrigt sich die Notwendigkeit der geplanten Norm.

16. § 16 – Rechtsverordnung nur mit Zustimmung der Länder

Die Inhalte des vorliegenden Gesetzes sowie zugehöriger Rechtsverordnungen berühren unmittelbar die Belange der Länder – mindestens dort, wo wie im Luftverkehr die Flughäfen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung in Zuständigkeit der Länder liegen.

Insofern sollten zu erlassene Rechtsverordnungen zwingend der Zustimmung der Länder bedürfen.

Herausgeber

Flughafenverband ADV · Haus der Luftfahrt · Friedrichstr. 79 · 10117 Berlin · Tel. 030 310118-28 · www.adv.aero