

STELLUNGNAHME

vom 23. Februar 2016 zum

Entwurf einer Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-KritisV)

DVGW Deutscher Verein des
Gas- und Wasserfaches e.V.

Ansprechpartner Gas
Verm.-Ass. Dipl.-Ing Frank Dietzsch
Josef-Wirmer-Straße 1-3
D-53123 Bonn
Tel.: +49 228 9188-914
Fax: +49 228 9188-92914
E-Mail: dietzsch@dvgw.de

Ansprechpartnerin Wasser
Dipl.-Ing. Kirsten Wagner
Josef-Wirmer-Straße 1-3
D-53123 Bonn
Tel.: +49 228 9188-868
Fax: +49 228 9188-92868
E-Mail: wagner@dvgw.de

Vorbemerkungen

Der DVGW begrüßt ausdrücklich das Ziel der Bundesregierung, die Sicherheit informationstechnischer Systeme zu erhöhen. Der DVGW stimmt darin überein, dass der Schutz kritischer Infrastrukturen von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung ist und kritische Infrastrukturen anhand von qualitativen und quantitativen Parametern genauer zu bestimmen sind. In diesem Zusammenhang sind die Vorschläge des Verordnungsgebers zur Ermittlung der kritischen Infrastrukturen im Sinne des Gesetzes über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Gesetz - BSIG) zu begrüßen.

Der DVGW nimmt in seiner Eigenschaft als anerkannter technischer Regelsetzer für das Gas- und Wasserfach zu den Bestimmungen des § 2 Sektor Energie Abs. 1 Nr. 2 BSI-KritisV (Versorgung der Allgemeinheit mit Gas – **Gasversorgung**) sowie des § 3 Sektor Wasser Abs. 1 Nr. 1 (Versorgung der Allgemeinheit mit Trinkwasser - **Trinkwasserversorgung**) Stellung.

Der in dem Entwurf der BSI-KritisV festgelegte sektorenübergreifende Schwellenwert von 500.000 versorgten Einwohnern bzw. Einwohnerwerten für die Definitionen einer kritischen Infrastruktur ist aus Sicht des DVGW angemessen, da dadurch vor allem Infrastrukturen, die aufgrund ihrer Größe eine Systemrelevanz aufweisen, in die Pflicht genommen werden. Vor dem Hintergrund eines möglichen Schadensausmaßes steht damit auch der Aufwand der Unternehmen und Betriebe für IT-Sicherheit im Sinne des BSIG in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen.

Der DVGW hält die Differenzierung und die damit verbundenen Regelungen des Entwurfes für die Gas- und Wasserversorgung grundsätzlich für geeignet.

Der DVGW weist darauf hin, dass aufgrund des gewählten Anlagenbezuges im Entwurf durch eine „Mehrfachzählung“ der betrachteten Anlagen die Zahl der Unternehmen der Trinkwasserversorgung, die als Betreiber kritischer Infrastruktur eingestuft werden, deutlich geringer ist, als die unter E.2 „Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft“ (S. 2) und in der Begründung des Entwurfes (S. 24) angegebenen 150 betroffenen Anlagen. Der DVGW geht davon aus, dass ca. 40 Unternehmen der Trinkwasserversorgung den Schwellenwert von 21,9 Mio. m³/Jahr überschreiten und als Betreiber kritischer Infrastruktur eingestuft werden.

Für den Sektor Energie (Gasversorgung) sieht der DVGW Klärungsbedarf in Bezug auf die aktive Meldeverpflichtung der Betreiber, der Definition von Speicheranlagen sowie besonders bei der Ermittlung des durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Verbrauchs von Erdgas.

Für den Sektor Wasser (Trinkwasserversorgung) sieht der DVGW Klärungsbedarf in Bezug auf die Untergliederung der Anlagenkategorien, der Umrechnungsformel für den Schwellenwert und der Definition der „Leiteinrichtung“.

Der DVGW begrüßt grundsätzlich das abgestimmte Vorgehen zwischen den relevanten Behörden, Betreibern und Wirtschaftsverbänden innerhalb der Branchenarbeitskreise des UP KRITIS. Viele Beratungsergebnisse dieser Gremien finden sich bereits in dem Entwurf wieder.

Zu den geplanten Regelungen im Einzelnen

Anlagenkategorien und Schwellenwerte im Sektor Energie (Gas) (vgl. Anhang 1)

- **Grundsätze zu Meldungen der Schwellenwerte und Fristen (vgl. Anhang 1 Teil 1 Nr. 2)**

Der Betreiber hat den Versorgungsgrad seiner relevanten Anlagen *proaktiv* an das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik für das zurückliegende Kalenderjahr bis zum 31. März des Folgejahres zu ermitteln.

Dies setzt eine unmittelbare Meldekette und Formalisierung des Verfahrens voraus. Insbesondere die Gasnetzbetreiber haben mittlerweile umfangreiche Meldepflichten, insbesondere zur Bundesnetzagentur, wo diese und ähnliche Stammdaten umfangreich ausgewertet werden.

Der DVGW bittet im Sinne der Datensparsamkeit bereits bestehende Meldewege, wie z.B. § 53b EnWG (Verordnungsermächtigung zum Gesamtanlagenregister) oder die Fragebögen zu den Monitoringberichten der BNetzA nach § 35 EnWG, zu nutzen. Damit ist sichergestellt, dass bei den Netzbetreibern keine zusätzlichen Meldewege zu implementieren sind, auf einheitliche Ergebnisse zurückgegriffen werden kann und ein aktiver Prozess seitens der Behörden angestoßen wird.

- **Bestimmung des Schwellenwertes (vgl. Anhang 1 Teil 2 Nr. 6)**

Der gewählte Referenzwert von 10.380 kWh pro versorgter Person und Jahr bei allen Anlagentypen der Dienstleistung Gasversorgung kann auf Grundlage der Berechnungssystematik (vgl. Abschnitt B Seite 33 zur Begründung des Entwurfes) nicht nachvollzogen werden. Der durchschnittliche Erdgasverbrauch einer Person wird aus dem Quotienten der gesamten Menge des in der Bundesrepublik Deutschland jährlich verbrauchten Gases in Höhe von 85 Mrd. m³ und der Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland von 80 Mio. abgeleitet. Beide Datenquellen können aus Sicht des DVGW nicht verifiziert werden.

Weiterhin ist die Umrechnung des durchschnittlichen Pro-Kopf Volumens in Energieeinheiten (kWh) über einen durchschnittlichen Heizwert von Erdgas in Höhe von 9,7682 kWh/m³ nicht schlüssig. Um einen mittleren Heizwert bestimmen zu können, muss die tatsächliche Aufkommenssituation Deutschlands mit unterschiedlichen Gasqualitäten und Herkunftsländern betrachtet werden. Aus dem Monitoringbericht gemäß § 51 EnWG des Bundeswirtschaftsministeriums von Juli 2015 können die tatsächlichen prozentualen Erdgasbezüge für das Referenzjahr 2014 entnommen werden.

Weiterhin empfiehlt der DVGW zur Umrechnung des Gasvolumens in Energieeinheiten, nicht wie vorgeschlagen, den Energiegehalt von Erdgas zu verwenden, sondern wegen der Bedeutung von Erdgas als Wärmeträger für die Bürger, den sog. Heizwert anzusetzen. Orientierungswerte für Heizwerte von Erdgas unterschiedlicher Qualitäten befinden sich beispielsweise auf den Internetseiten der Fernleitungsnetzbetreiber. Hier ergibt sich folgendes Bild:

| Quelle | Anteil in % | mittlerer Heizwert in kWh/m ³ |
|---------------------------------|-------------|--|
| Russland | 38,0 | 10,12 |
| Norwegen | 22,0 | 10,34 |
| Niederlande | 26,0 | 9,06 |
| Deutschland / Inlandsproduktion | 9,6 | 9,04 |
| Sonstige | 4,4 | 9,69 |

Ein mengengewichteter mittlerer Heizwert beträgt 9,7702 kWh/m³ und entspricht weit mehr der tatsächlichen Aufspeisesituation.

Der durchschnittliche Erdgasverbrauch einer Person im Jahr liegt demnach über 10.380 kWh.

Der DVGW empfiehlt als Referenzwert **11.498 kWh pro Jahr und Person**, welcher auch der 135. Gasstatistik 2013 des Bundesverbandes der Energie- und Wasserversorgung (BDEW) entnommen werden kann, zu verwenden.

- **Anlagentypen (vgl. Anhang 1 Teil 3 Spalte A Nr. 2)**

In dem Entwurf werden die Gasspeicher (vgl. Anhang 1 Teil 3 Spalte A Nr. 2.2.2) zur Gasförderung gezählt. Nach § 3 Nr. 9 EnWG existiert eine Legaldefinition von Speicheranlagen im gleichen Maße wie bei Fernleitungsnetzen (§ 3 Nr. 5 EnWG) oder Gasverteilernetzen (§ 3 Nr. 7 EnWG). Die Gasförderanlage wird in der Begründung des Entwurfes (vgl. S. 31) als „Anlage zur Förderung von Gas aus einer Bohrung“ definiert.

Der DVGW schlägt daher abweichend zu Anhang 2 Teil 3 Spalte A Nr. 2ff folgende Anlagenbezeichnungen vor:

- 2. Gasversorgung
 - 2.1 Gasförderung
 - 2.1.1 Gasförderanlage
 - 2.2 Gasspeicherung**
 - 2.2.1 Speicheranlage**
 - 2.3 Gastransport
 - 2.3.1 Fernleitungsnetz
 - 2.4 Gasverteilung
 - 2.4.1 Gasverteilernetz

Anlagenkategorien und Schwellenwerte im Sektor Wasser (vgl. Anhang 2)

- **Herleitung der Umrechnungsformel des Schwellenwertes (vgl. Anhang 2, Teil 2)**

Im Teil 2 des Anhangs 2 wird die Berechnungsformel für den festgelegten Schwellenwert einer kritischen Infrastruktur in der Trinkwasserversorgung hergeleitet. In dieser Berechnungsformel sind die physikalischen Einheiten nicht korrekt angegeben. Es fehlt die Angabe „pro Jahr“ beim berechneten Schwellenwert sowie die Angabe „pro versorgtem Einwohner“ für den durchschnittlichen Trinkwasserverbrauch und der gewählten sektorenübergreifenden Bezugsgröße von 500.000 Einwohnern.

Unter Angabe aller Einheiten lautet die Umrechnungsformel:

$$21,9 \text{ Mio. m}^3/\text{Jahr} = 43,8 \text{ m}^3/(\text{Einwohner} \times \text{Jahr}) \times 500.000 \text{ Einwohner}$$

Der DVGW bittet um Korrektur der Umrechnungsformel.

- **Anlagenkategorien und Schwellenwerte (vgl. Anhang 2, Teil 3)**

Anlagenkategorie/Begriff „Leiteinrichtung“

In der Tabelle „Anlagenkategorien und Schwellenwerte“ wird für die Anlagenbezeichnung unter Punkt. 2.3.2 der Begriff „Leiteinrichtung“ verwendet. Dieser Begriff wird in der Trinkwasserversorgung nicht verwendet und ist fachlich nicht korrekt. Der fachlich korrekte Begriff für Anlagen, die in der Trinkwasserversorgung der Überwachung und Steuerung dienen, ist der Begriff „Leitzentrale“. Entsprechend wird in der Begründung des Entwurfes auf S. 36 im Rahmen der Begriffsbestimmungen auch der Begriff „Leitzentrale“ verwendet und definiert.

Der DVGW schlägt vor, den Begriff „**Leiteinrichtung**“ durch den Begriff „**Leitzentrale**“ zu ersetzen.

Anlagenkategorie/Begriff „Transport/Verteilnetz“

Die Begriffe „Transport/Verteilnetz“ werden im DVGW-Regelwerk als „Fernleitung /Rohrnetz“ bezeichnet. Insofern sollte sich diese Bezeichnung auch in den Anlagenkategorien wiederfinden.

Der DVGW schlägt vor, den Begriff **„Transport/Verteilnetz“** durch den Begriff **„Fernleitung/Rohrnetz“** zu ersetzen.

Gliederung der Anlagenkategorien

In dem Entwurf sind die Schwellenwerte für den Sektor Trinkwasserversorgung untergliedert in 2.1 Gewinnungsanlage, 2.2 Aufbereitungsanlage und 2.3 Verteilung. Die Bereiche 2.1 und 2.2 sind wiederum unterteilt in Gewinnungsanlage und Wasserwerk bzw. Aufbereitungsanlage und Wasserwerk. Diese Gliederung bei gleichzeitiger Doppelbenennung (Wasserwerk) führt zur Verwirrung, zumal in der Begründung des Entwurfes auf S. 36 das Wasserwerk als „Betriebseinheit, die aus Anlagen zur Gewinnung, Aufbereitung, Förderung und Speicherung von Wasser bestehen kann“ definiert wird.

Der DVGW schlägt vor, die Gliederung der Anlagenkategorien in folgender Weise anzupassen:

- 2.1 Gewinnung(sanlage)**
- 2.2 Aufbereitung(sanlage)**
- 2.3 Wasserwerk**
- 2.4 Fernleitung/Rohrnetz**
- 2.5 Leitzentrale**

Definition der Leitzentrale

Die jetzige Begriffsdefinition der Leitzentrale in der Begründung des Entwurfes (Seite 36, 4. Tabellenzeile) lautet „Anlage, in der ein oder mehrere Prozessschritte auch räumlich verteilter Anlagen zentral überwacht und/oder gesteuert werden können“. Das hieße, dass per se alle Leitzentralen, auch diejenigen, die ausschließlich der Überwachung dienen, als kritische Infrastruktur eingestuft werden ohne weitere Betrachtung der Rahmenbedingungen und ihrer Funktion. Diesbezüglich stellt sich grundsätzlich die Frage, ob es sinnvoll ist, Leitzentralen, die ausschließlich der zentralen Überwachung dienen, ohne gleichzeitig eine Steuerungsfunktion zu erfüllen, als kritische Infrastruktur einzustufen. Darüber hinaus ist es nicht unüblich, dass in der Trinkwasserversorgung neben einer zentralen (Überwachungs-)Leitzentrale, auch dezentrale Überwachungseinrichtungen bestehen, so dass der Ausfall der zentralen Einheit nicht zum Kontrollverlust über die Anlage(n) führt. In diesem Fall ist es nicht zielführend, die zentrale Leitzentrale im Sinne einer kritischen Infrastruktur gemäß BSI-Gesetz einzuordnen.

Daher schlägt der der DVGW folgende Konkretisierung des Begriffes „Leitzentrale“ vor:

„Anlage, in der ein oder mehrere Prozessschritte auch räumlich verteilter Anlagen ausschließlich zentral überwacht werden und/oder diese gesteuert werden (können).“