

Referentenentwurf

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Erste Verordnung zur Änderung der Bekanntgabeverordnung

A. Problem und Ziel

Das Risiko von Cyberangriffen auf Industrieanlagen ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. So berichtet das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) regelmäßig über die zunehmende Bedrohung durch Cyber-Kriminelle. Zudem muss aufgrund der geänderten Sicherheitslage in Europa von einer erhöhten Bedrohungslage für Industrieanlagen ausgegangen werden. Dies gilt insbesondere für Betriebsbereiche nach der Störfallverordnung, weil diese mit größeren Mengen an gefährlichen Stoffen umgehen. Weiterhin werden die in Industriebetrieben vorhandenen informationstechnischen und operativen Systeme (IT- und OT-Systeme) zunehmend sowohl intern als auch nach außen vernetzt, was die Angriffsmöglichkeiten für Cyberattacken erhöhen kann.

Die Betreiber von Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung sind verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Anlagen vor Cyberangriffen zu schützen. Die zuständigen Aufsichts- und Genehmigungsbehörden haben generell die Aufgabe, zu überprüfen, ob die Betreiber ihren Pflichten nachkommen. Dabei sind sie häufig auf die Unterstützung durch qualifizierte Sachverständige angewiesen. In der Einundvierzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Bekanntgabeverordnung – 41. BImSchV) werden derzeit 18 Fachgebiete festgelegt, für welche Sachverständige bekanntgegeben werden können. Ein Fachbereich für das Thema Cybersicherheit fehlt jedoch bisher, weshalb im Bereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) derzeit keine Sachverständigen zur Cybersicherheit staatlich zugelassen werden können. Diese Lücke soll durch die vorgeschlagene Regelung geschlossen werden.

B. Lösung/Nutzen

In den Anhang der 41. BImSchV wird ein Teilfachgebiet „Prozessleittechnik – Cyber-Security (IT/OT)“ eingefügt. Damit können Sachverständige auch für diesen Bereich von der zuständigen Landesbehörde bekannt gegeben und damit staatlich zugelassen werden. Zukünftig können damit die zuständigen Behörden bei Bedarf auch zum Thema Cybersicherheit auf Sachverständige zurückgreifen, deren Fachkunde, Zuverlässigkeit und Unabhängigkeit nach einem festen Verfahren und einem definierten Anforderungsprofil geprüft ist. Insgesamt wird damit das Vorgehen bei der Einbeziehung von Cybersachverständigen vereinfacht.

Der Vorschlag folgt dem Beschluss des Bundesrates vom 16.09.2022 (Drucksache 251/22).

C. Alternativen

Die Alternative besteht im Verzicht auf die vorgesehene Anpassung. Damit würden die beschriebenen Probleme bis auf Weiteres bestehen bleiben.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund, Ländern und Kommunen entstehen durch diese Verordnung keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

Durch die Regelung entsteht keine wesentliche Änderung des Erfüllungsaufwandes.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch die Regelung entsteht für die Bürgerinnen und Bürger kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Regelung entsteht für die Wirtschaft kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht keine wesentliche Änderung des Erfüllungsaufwandes. Es entsteht zwar ein Erfüllungsaufwand für die Bekanntgabestellen der Länder, weil diese zusätzlich zu den bestehenden 18 Fachgebieten, teilweise mit Teilfachgebieten, zukünftig auch die Anträge der Sachverständigen auf Anerkennung im neuen Teilfachgebiet „Prozessleittechnik – Cyber- Security (IT/OT)“ prüfen, bekannt geben und die Bekanntgabe alle acht Jahre verlängern müssen. Aufgrund der Erwartung, dass es keine hohe Anzahl von Anträgen geben wird und des zu erwartenden überschaubaren Aufwandes pro Antrag wird die Änderung des Erfüllungsaufwandes für die Verwaltung als nicht wesentlich eingeschätzt.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Mittelbar können sich durch die Beauftragung von Cybersachverständigen Kosten für die Betreiber von Anlagen ergeben; andererseits können durch die Sachverständigenprüfung auch Kosten für diese Betreiber eingespart werden, wenn durch die Begutachtung Schwachstellen behoben und so Cyberangriffe verhindert werden können. Weiterhin können mittelbar Kostenentlastungen für die mit der Überwachung von Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung betrauten Landes- oder Kommunalbehörden entstehen, weil auf bekannt gegebene Sachverständige zurückgegriffen werden kann.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Erste Verordnung zur Änderung der Bekanntgabeverordnung

Vom ...

Auf Grund des § 29b Absatz 3 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123) verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise:

Artikel 1

Die Anlage 2 der Bekanntgabeverordnung vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 973, 1001, 3756), die zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 4 Absatz 1 und § 16 Absatz 4 werden die Wörter „DIN EN ISO/IEC 17025, Ausgabe August 2005 mit Berichtigungen vom Mai 2007“ durch die Wörter „DIN EN ISO/IEC 17025, Ausgabe März 2018“ ersetzt.
2. In § 4 Absatz 1 werden die Wörter „VDI-Richtlinie 4220, Ausgabe April 2011“ durch die Wörter „VDI-Richtlinie 4220 Blatt 1 und 2, Ausgabe November 2018“ ersetzt.
3. In § 4 Absatz 1; § 13 Absatz 1 und § 15 Absatz 1 werden die Wörter „VDI-Richtlinie 4208 Blatt 2, Ausgabe Oktober 2011“ durch die Wörter „VDI-Richtlinie 4208 Blatt 2, Ausgabe Januar 2020 mit Berichtigung vom August 2021“ ersetzt
4. In § 4 Absatz 1 werden die Wörter „DIN 45688, Ausgabe April 2005“ durch die Wörter „DIN 45688, Ausgabe Juli 2014“ ersetzt.
5. In § 16 Absatz 5 werden die Wörter „DIN EN ISO 9001, Ausgabe Dezember 2008“ durch die Wörter „DIN EN ISO 9001, Ausgabe November 2015“ ersetzt.
6. Die Nummer 10 der Tabelle wird wie folgt gefasst:

„10	MSR-/Prozessleittechnik	
10.1	MSR-/Prozessleittechnik (OT)	Mess-, Steuer- und Regeltechnik, Prozessleittechnik (hard- und softwaremäßige Ausführung, Betrieb und Prüfung von MSR-Technik/PLT bei operativen Technologien (OT))
10.2	Prozessleittechnik – Cyber-Security (IT/OT)	Informationstechnische Prüfung der Sicherheit von IT- (Informationstechnologie) und OT- (operative Technologie) Systemen (z. B. Schutz vor cyberphysischen Angriffen)“.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Risiko von Cyberangriffen auf Industrieanlagen ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. So berichtet das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) regelmäßig über die zunehmende Bedrohung durch Cyber-Kriminelle. Zudem muss aufgrund der geänderten Sicherheitslage in Europa von einer erhöhten Bedrohungslage für Industrieanlagen ausgegangen werden. Dies gilt insbesondere für Betriebsbereiche nach der Störfallverordnung, weil diese mit größeren Mengen an gefährlichen Stoffen umgehen. Weiterhin werden die in Industriebetrieben vorhandenen informationstechnischen und operativen Systeme (IT- und OT-Systeme) zunehmend sowohl intern als auch nach außen vernetzt, was die Angriffsmöglichkeiten für Cyberattacken erhöhen kann.

Die Betreiber von Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung sind verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Anlagen vor Cyberangriffen zu schützen. Konkrete Hinweise zur Ausgestaltung dieser Pflicht beinhaltet beispielsweise der Leitfaden 51 der Kommission für Anlagensicherheit zu „Maßnahmen gegen Eingriffe Unbefugter“ vom November 2019. Die zuständigen Aufsichts- und Genehmigungsbehörden haben generell die Aufgabe, zu überprüfen, ob die Betreiber ihren Pflichten nachkommen. Für die Vollzugsbehörden ist es wichtig, bei spezifischen IT/OT Cybersecurity-Fragestellungen, die zur Vorsorge gegen Cyberangriffe einer vertieften Prüfung bedürfen, geeignete Sachverständige beauftragen zu können. Im Gegensatz zu anderen Bereichen (z. B. Brandschutz oder Explosionsschutz) gibt es für den Bereich IT/OT- Sicherheit (Cybersecurity) bislang keine gemäß § 29b Absatz 1 BImSchG i. V. m. der 41. BImSchV bekannt gegebenen Sachverständigen. Mit der Regelung soll das bewährte Vorgehen der Bekanntgabeverordnung auf den Bereich Cybersicherheit erweitert werden. Dadurch kann die Kompetenz von Cybersachverständigen einmalig überprüft werden, damit sie danach bundesweit von Behörden und Betreibern beauftragt werden können, ohne dass ihre Kompetenz bei jeder einzelnen Beauftragung nachgewiesen werden muss.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch die Regelung wird ein neues Fachgebiet „Prozessleittechnik – Cyber-Security (IT/OT)“ in den Anhang der 41. BImSchV eingefügt. Damit können Sachverständige auch für diesen Bereich bekannt gegeben und staatlich zugelassen werden, wenn entsprechende Anträge von Sachverständigen vorliegen.

Der Rückgriff auf bekannt gegebene Sachverständige hätte den Vorteil, dass deren Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Fachkunde gemäß 41. BImSchV nach einem festen Verfahren und nach einem definierten Anforderungsprofil geprüft ist. Bekanntgaben gemäß § 29b BImSchG werden nach Prüfung der Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Fachkunde durch die jeweils zuständigen Bekanntgabestellen der Länder veröffentlicht und gelten bundesweit. Sachverständige, die über eine Bekanntgabe der zuständigen Behörde des Landes verfügen, in welchem die oder der Sachverständige den Geschäftssitz haben, dürfen somit in allen Bundesländern tätig werden.

Weiterhin werden durch die Regelungen Verweise auf Normen aktualisiert.

III. Alternativen

Die Alternative besteht im Verzicht auf die vorgesehene Anpassung. Damit würden die beschriebenen Probleme bis auf Weiteres bestehen bleiben. Eine Beauftragung von speziell für das Fachgebiet „Prozessleittechnik – Cyber-Security (IT/OT)“ allgemein anerkannten Sachverständigen durch die Vollzugsbehörden wäre nicht möglich, damit wäre die Überwachung der Cybersicherheit bei Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung weiterhin deutlich erschwert.

IV. Regelungskompetenz

Die Regelungskompetenz für die vorliegende Verordnung beruht auf § 29b Absatz 3 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Es bestehen keine europarechtlichen oder völkerrechtlichen Vorgaben.

VI. Regelungsfolgen

Weitere Regelungsfolgen werden nicht erwartet.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die mit der Regelung angestrebten Änderungen führen zu einer Verwaltungsvereinfachung, weil die Kompetenz Sachverständigen im Fachgebiet „Cybersicherheit“ nur noch einmalig überprüft werden muss, damit sie danach bundesweit von Behörden und Betreibern beauftragt werden können, ohne dass ihre Kompetenz bei jeder einzelnen Beauftragung nachgewiesen werden muss.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Regelung entspricht den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die der Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dient. Die Verordnung hat insgesamt das Ziel dazu beizutragen, dass Cyberangriffe auf Industrieanlagen, insbesondere auf Betriebsbereiche nach Störfallverordnung, verhindert werden können. Damit wird insbesondere zur Erreichung der folgenden Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) beigetragen: SGD 8 (u.a. Wirtschaftswachstum), weil die negativen Auswirkungen möglicher Cyberangriffe auf die wirtschaftliche Entwicklung verhindert werden können. SGD 3 (u.A. Gesundheit) und SGD 6 (u.a. sauberes Wasser), weil durch mögliche Cyberangriffe auf Industrieanlagen verursachte Emissionen von Schadstoffen in die Luft oder das Wasser verhindert werden können.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Bund, Ländern und Kommunen entstehen durch diese Verordnung keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

4. Erfüllungsaufwand

Durch die Regelung entsteht für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft kein Erfüllungsaufwand. Für die Verwaltung entsteht Erfüllungsaufwand, der keine wesentliche Änderung darstellt.

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger:

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft:

Die Regelung hat keinen unmittelbaren Einfluss auf die Wirtschaft; es besteht deshalb kein Erfüllungsaufwand. Mögliche mittelbare Auswirkungen sind unter Nummer 5 „Weitere Kosten“ beschrieben.

Erfüllungsaufwand der Verwaltung:

Für die Verwaltung entsteht keine wesentliche Änderung des Erfüllungsaufwandes.

Es entsteht ein Erfüllungsaufwand für die Bekanntgabestellen der Länder, weil diese zusätzlich zu den bestehenden 18 Fachgebieten, teilweise mit Teilfachgebieten, zukünftig die Anträge der Sachverständigen auf Anerkennung im neuen Teilfachgebiet „Prozessleittechnik – Cyber- Security (IT/OT)“ prüfen, bekannt geben und die Bekanntgabe und verlängern müssen. Die dadurch zu erwartende Änderung des Erfüllungsaufwandes wird jedoch als nicht wesentlich eingeschätzt. Grundlage für diese Bewertung ist einerseits die Annahme, dass derzeit und in absehbarer Zeit nur eine geringe Anzahl von Anträgen auf Anerkennung und Bekanntgabe, geschätzt 10-30, gestellt wird, weil voraussichtlich keine größere Anzahl von Sachverständigen mit den gewünschten Kompetenzen zur Verfügung stehen bzw. die Bekanntmachung beantragen werden. Weiterhin wurden als Grundlage für die Antragsprüfung von den zuständigen Bund-Länder-Arbeitskreisen bereits eine entsprechende Ergänzung der Arbeitshilfe zur 41. BImSchV sowie detaillierte Erläuterungen zu den für das neue Fachgebiet erforderlichen Kompetenzen erarbeitet und abgestimmt. Durch diese Unterlagen wird die Antragsprüfung vereinfacht, weshalb von einem Prüfaufwand pro Antrag von durchschnittlich ein bis drei Arbeitstagen für eine Person ausgegangen werden kann. Die Bekanntgabe eines Sachverständigen gilt in der Regel für acht Jahre bundesweit und kann danach bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen verlängert werden. Der Aufwand für eine Verlängerung der Bekanntgabe wird als deutlich geringer als bei der Bekanntgabe eingeschätzt.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Die Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem BImSchG, und somit auch von Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung, müssen für die Kosten von im Einzelfall beauftragten Sachverständigen aufkommen; insofern können mittelbar Kosten durch die Beauftragung von Cybersachverständigen für die Wirtschaft entstehen. Werden jedoch durch die Sachverständigenprüfung Schwachstellen in der IT- und OT-Sicherheit der Betriebsbereiche aufgedeckt und beseitigt, können mittelbar auch erhebliche Kosten für Wirtschaft eingespart werden, wenn durch eine hohe Cybersicherheit Angriffe verhindert werden können.

Weiterhin werden mittelbar die mit der Überwachung von Betriebsbereichen nach der Störfallverordnung betrauten Landes- oder Kommunalbehörden durch die Regelung entlastet, da im Bedarfsfall auf bekannt gegebene Sachverständige zurückgegriffen werden kann,

wodurch eine Prüfung der Kompetenzen und Zuverlässigkeit des Sachverständigen im Einzelfall entfällt.

6. Weitere Regelungsfolgen

Weitere Regelungsfolgen werden nicht erwartet.

VII. Befristung; Evaluierung

Ziel der Regelung ist es, dauerhaft die Voraussetzung für die Zulassung von Sachverständigen zur „Cybersicherheit“ zu schaffen, eine Befristung der Regelung ist daher weder erforderlich, noch sinnvoll.

Da die Regelung insgesamt zu keiner wesentlichen Änderung des Erfüllungsaufwandes führt und die angestrebte Verwaltungsvereinfachung über die Zusammenarbeit im Rahmen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz nachverfolgt werden kann, ist eine gesonderte Evaluierung nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Einundvierzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Bekanntgabeverordnung – 41. BImSchV)

Durch Artikel 1 Nummern 1 bis 5 werden Verweise auf bestimmte Normen aktualisiert.

Durch Artikel 1 Nummer 6 wird in Anlage 2 der 41. BImSchV in ‚Tabelle B. Fachgebiete‘ unter der Nummer 10 MSR-/Prozessleittechnik ein neues Teil-Fachgebiet „Prozessleittechnik – Cyber-Security (IT/OT)“ mit der Beschreibung „Informationstechnische Prüfung der Sicherheit von IT- und OT-Systemen (z. B. Schutz vor cyberphysischen Angriffen)“ mit der Nummer 10.2 implementiert. Die bisherige Nummer 10 wird zu 10.1 und erhält im Fachgebiet zusätzlich die Bezeichnung (OT). Das Fachgebiet heißt dann „MSR-/Prozessleittechnik (OT)“ mit der Beschreibung „Mess-, Steuer- und Regeltechnik, Prozessleittechnik (hard- und softwaremäßige Ausführung, Betrieb und Prüfung von MSR-Technik/PLT)“. Durch den Einschub des neuen Themas als Teilfachgebiets entsteht nur geringfügiger formaler Umstellungsaufwand, weil ansonsten die bestehende Nummerierung der Fachgebiete erhalten bleibt. Als Grundlage für die Prüfung der Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Fachkunde von Sachverständigen im neuen Teilfachgebiet wurde von den zuständigen Bund-Länder-Arbeitskreisen im Rahmen der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) bereits eine entsprechende Arbeitshilfe zur 41. BImSchV sowie detaillierte Erläuterungen zu den für das neue Teilfachgebiet erforderlichen Kompetenzen erarbeitet und abgestimmt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Ein Inkrafttreten ohne Übergangszeit ist sinnvoll, damit die Antragstellung, Bekanntgabe und Beauftragung von Sachverständigen im neuen Teilfachgebiet „Cybersicherheit“ unmittelbar erfolgen kann.