

An das
Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7
1010 Wien

Mit E-Mail:
bmi-III-A-4-stellungnahmen@bmi.gv.at

Geschäftszahl: 2024-0.921.469

BKA - V (Verfassungsdienst)
verfassungsdienst@bka.gv.at

MMag.Dr. Gerald Gotsbacher
Sachbearbeiter

gerald.gotsbacher@bka.gv.at
+43 1 531 15-203903
Ballhausplatz 2, 1010 Wien

E-Mail-Antworten sind bitte
unter Anführung der Geschäftszahl an
verfassungsdienst@bka.gv.at zu richten.

Ihr Zeichen: 2024-0.271.366

Entwurf eines Bundesgesetzes zur Sicherstellung eines hohen Resilienzniveaus von kritischen Einrichtungen (Resilienz kritischer Einrichtungen-Gesetz – RKEG); Begutachtung; Stellungnahme

Zu dem übermittelten Gesetzesentwurf nimmt das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

In Hinblick auf die mit vier Wochen bemessene Begutachtungsfrist wird darauf hingewiesen, dass die Begutachtungsfrist bei Gesetzesvorhaben im Regelfall sechs Wochen zu betragen hat (vgl. § 9 Abs. 3 der WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012; Rundschreiben vom 2. Juni 2008, BKA-600.614/0002-V/2/2008).

Es wird darauf hingewiesen, dass die Übereinstimmung des im Entwurf vorliegenden Bundesgesetzes mit dem Recht der Europäischen Union vornehmlich vom do. Bundesministerium zu beurteilen ist.

Insoweit der Entwurf Bestimmungen betreffend die Verarbeitung personenbezogener Daten enthält, wird auf die vornehmliche Zuständigkeit des Bundesministeriums für Justiz für rechtliche Angelegenheiten des Datenschutzes verwiesen.

II. Inhaltliche Bemerkungen

Zu § 2 (Anwendungsbereich):

Abs. 3: Sollen die Justizverwaltung sowie die Besorgung parlamentarischer Hilfsgeschäfte von der Ausnahme umfasst sein, wird empfohlen, dies ausdrücklich anzuordnen. Der Verweis auf die richtlinienkonforme Auslegung in den Erläuterungen erscheint insofern unzureichend, als die im Entwurf (im Gegensatz zu Art. 2 Z 10 RKE-RL) verwendeten Begriffe „Gerichtbarkeit“ bzw. „Gesetzgebung“ Verwaltungstätigkeiten nicht erfassen.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen):

Z 3: Es stellt sich die Frage, was unter „einer Beeinträchtigung der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien“, zumal im Zusammenhang mit einer Störung der Erbringung eines wesentlichen Dienstes, zu verstehen sein soll. Die Richtlinie (EU) 2022/2557 über die Resilienz kritischer Einrichtungen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/114/EG des Rates (im Folgenden kurz: RKE-RL) spricht von „nationales[n] Systeme[n] zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit“ (Art. 2 Z 3). In Hinblick auf die übergeordnete Zielsetzung des Regelungsvorhabens, die physische Widerstandsfähigkeit kritischer Einrichtungen gegen Risiken und Bedrohungen zu erhöhen, sowie den Umstand, dass sich der Begriff des Systems in der Legaldefinition von „kritischer Infrastruktur“ findet, könnte bei „System“ von einem physischen Anknüpfungspunkt auszugehen sein. Eine Überarbeitung wird angeregt.

Zu § 4 (Zuständige Behörde):

Abs. 3: Die im Singular gehaltene Bezeichnung „die Landespolizeidirektion“ ist insofern nicht hinreichend bestimmt, als sich nicht schon aus dem Kontext erschließt, welche Landespolizeidirektion gemeint ist. Zwar findet sich in den Erläuterungen die nähere Charakterisierung „Aufgaben, bei denen etwa eine Anwesenheit vor Ort erforderlich ist“. In diesem Sinn wird jedoch angeregt, im Normtext selbst entweder auf den Plural auszuweichen oder einen Anknüpfungspunkt für die eindeutige Identifizierbarkeit der gemeinten Landespolizeidirektion zu spezifizieren.

In Hinblick auf die Anordnung einer Berichtspflicht wird angeregt, den Träger dieser Pflicht im Normtext zu nennen.

Zu § 5 (Nichteinhaltung von Verpflichtungen):

Im Hinblick auf die ausdrückliche Anordnung der Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden in den §§ 22 und 23 erscheint die Regelung des § 5 entbehrlich und kann entfallen.

Zu § 9 (Strategie für die Resilienz kritischer Einrichtungen):

Abs. 2: Gemäß § 4 Abs. 1 ist zuständige Behörde im Sinne des Entwurfes der Bundesminister für Inneres. Insofern ist unklar, was mit „zuständigen Behörden“ (Z 6) gemeint ist. Zudem bietet sich an, den Ausdruck „zuständige Behörde“ (Z 7) durch „Bundesminister für Inneres“ zu ersetzen.

Zu § 11 (Ermittlung kritischer Einrichtungen):

Abs. 2: Nach der in § 3 Z 3 enthaltenen Legaldefinition ist ein Sicherheitsvorfall ein Ereignis, das die Erbringung eines wesentlichen Dienstes erheblich stört oder stören könnte (einschließlich einer Beeinträchtigung der verfassungsrechtlichen Grundprinzipien). Definitionsgemäß liegt daher ein Sicherheitsvorfall nur dann vor, wenn es zu einer *erheblichen* Störung der Erbringung eines wesentlichen Dienstes kommt oder kommen könnte. Mit anderen Worten „bewirkt“ ein Sicherheitsvorfall gemäß Abs. 1 Z 4 stets eine erhebliche Störung bei der Erbringung eines wesentlichen Dienstes (oder könnte eine solche „bewirken“), andernfalls es sich nicht um einen Sicherheitsvorfall im Sinne des § 3 Z 3 handelt. Insofern sollte die Konkretisierung jener Beurteilung, deren nähere Regelung Gegenstand der vom Bundesminister für Inneres zu erlassenden Verordnung bildet, entweder durch die Frage, wann ein Sicherheitsvorfall vorliegt, oder – alternativ – durch die Frage, wann eine erhebliche Störung bei der Erbringung eines wesentlichen Dienstes vorliegt, erfolgen. Eine Überarbeitung wird angeregt.

Abs. 5: Gemäß § 11 Abs. 4 sind kritische Einrichtungen über ihre Verpflichtungen gemäß den Abs. 6 bis 8 und 10 zweiter Satz sowie den §§ 14, 15, 17 und 19 Abs. 1 zu informieren. Gemäß § 18 Abs. 3 des Entwurfs gelten § 11 Abs. 6 bis 8 sowie §§ 14, 15, 17 und 19 nicht für kritische Einrichtungen in den im Anhang der RKE-RL gelisteten Sektoren digitale Infrastruktur, Bankwesen und Finanzmarktinfrastrukturen. Entsprechend müsste sich die in den Bescheid gemäß § 11 Abs. 1 aufzunehmende Information über die Ausnahme der kritischen Einrichtungen aus den genannten drei Sektoren von Verpflichtungen zur Mitwirkung auch auf § 11 Abs. 7 und 8 beziehen. Eine Überprüfung wird angeregt.

Abs. 9: Es sollte heißen „Voraussetzungen für die Erlassung des Bescheides gemäß Abs. 1“.

Zu § 13 (Unterstützungs- und Vorsorgemaßnahmen):

Bei den in den Z 8, 10 und 11 angeführten Tätigkeiten handelt es sich nicht um direkt an kritische Einrichtungen gerichtete Unterstützungsleistungen, vielmehr um Beispiele für in der Paragraphenüberschrift genannte Vorsorgemaßnahmen. Insofern greift der Einleitungsteil zu kurz. Eine Aufspaltung in zwei Absätze wird zur Erwägung gestellt.

Zu § 14 (Risikoanalyse durch kritische Einrichtungen) und § 15 (Resilienzmaßnahmen kritischer Einrichtungen):

Vor dem Hintergrund der Strafbestimmung des § 22 Abs. 1 Z 4 und 5 sollte der unbestimmte Gesetzesbegriff (vgl. LRL 87) „anlassbezogen“ näher konkretisiert werden, etwa in Form von über die in den Erläuterungen enthaltenen Hinweise hinausgehenden Beispielen.

Zu § 16 (Zuverlässigkeitsüberprüfungen):

Abs. 7: Im Hinblick auf die Befreiung von sonstigen Stellen der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in Formen des öffentlichen Rechts sowie des Privatrechts eingerichtete Stellen, von der Entrichtung der Gebühr wird auf die Anmerkung zu den §§ 22 und 23 verwiesen.

Zu § 18 (Ausnahmen von Verpflichtungen für kritische Einrichtungen):

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sind Verweisungen auf Unionsrecht am Maßstab des Bestimmtheitsgebotes (Art. 18 B-VG) zu messen. Die verwiesenen Vorschriften des Unionsrechts müssen daher hinreichend genau präzisiert werden; eine pauschale Verweisung auf Rechtsakte des Unionsrechts ist unzulässig (vgl. VfSlg. 16.999/2003, 17.735/2005; vgl. allerdings auch VfSlg. 17.479/2005). Die Verweisung auf „sektorspezifische[] unionsrechtliche[] Bestimmungen“ sollte daher näher konkretisiert werden.

Unklar ist überdies, welche Konsequenz die „Information“ des Bundesministers für Inneres über gleichwertige Bestimmungen bzw. das Ausmaß der Gleichwertigkeit gemäß den Z 1 und 2 hat.

Zu § 21 (Qualifizierte Stellen):

Vorbemerkung: Die Begriffe „Voraussetzungen“ und „Erfordernisse“ scheinen austauschbar zu sein: So ist einerseits von „in der Verordnung gemäß Abs. 2 normierten Voraussetzungen“ (Abs. 1) sowie von „mit Verordnung [festzulegenden] Erfordernisse[n]“ (Abs. 2) die Rede als auch andererseits von „gemäß Abs. 2 normierten Voraussetzungen“

(Abs. 3) sowie von „Erfordernisse[n] gemäß Abs. 2“ (Abs. 4 und in einer Variante in Abs. 5). Ebenso wird einmal von Erfüllung von Voraussetzungen bzw. Erfordernissen (Abs. 1 und 2), ein andermal von Einhaltung von Voraussetzungen (Abs. 3) bzw. Nichteinhaltung von Erfordernissen (Abs. 5) gesprochen. Zur Bezeichnung ein und desselben Gegenstandes ist jedoch immer derselbe Begriff zu verwenden (LRL 31). Sollte eine Differenzierung intendiert sein (etwa „Erfordernisse“ für die durch Verordnung festzulegenden Vorgaben, „Voraussetzungen“ für die bescheidmäßige Erteilung der Berechtigung), wäre das durch konsequente Unterscheidung deutlich zu machen.

Das hat auch Auswirkungen auf die Formulierung der für den Widerruf maßgeblichen Tatbestandsvoraussetzung: so ist es nicht unüblich, davon zu sprechen, dass Voraussetzungen für die Erlassung eines Bescheides wegfallen (vgl. etwa § 12 Abs. 4 Z 1 des Informationssicherheitsgesetzes, BGBl. I Nr. 23/2002, hinsichtlich der Ausstellung einer Sicherheitsunbedenklichkeitsbescheinigung; § 10 Abs. 1 Z 1 des Sachverständigen- und Dolmetschergesetzes, BGBl. Nr. 137/1975, hinsichtlich der Eintragung als allgemein beeideter und gerichtlich zertifizierter Sachverständiger). Dementgegen ist beim Wegfall von Erfordernissen (Abs. 4 und 5) wohl eher an die Herabstufung der Voraussetzungen für die Erlangung einer Berechtigung zu denken (siehe unten zu Abs. 4).

Abs. 2: Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch (vgl. LRL 9) werden Vorkehrungen getroffen, (ua.) Vorgaben erfüllt. Gemeint dürfte sein, dass die qualifizierte Stelle Sicherheitsvorkehrungen trifft, um bestimmte Sicherheitsvorgaben (etwa in Bezug auf die physische Sicherheit sowie ihre Netz- und Informationssysteme) zu erfüllen. Eine Überarbeitung wird angeregt.

Abs. 3: Nach den Erläuterungen sind Vor-Ort-Kontrollen bei qualifizierten Stellen diesen zuvor anzukündigen. Da ein Bedeutungsunterschied zur Formulierung des § 20 Abs. 3 erster Satz des Entwurfes nicht erkennbar ist, sollte „vorangegangener Verständigung“ durch „vorheriger Ankündigung“ ersetzt werden (vgl. erneut LRL 31).

Eine unmittelbare Anwendung von § 20 Abs. 3 zweiter bis vierter Satz des Entwurfes auf qualifizierte Stellen kommt nicht in Betracht. Zu erwägen wäre insofern die Anordnung der sinngemäßen Geltung des § 20 Abs. 3 zweiter bis vierter Satz oder die Anordnung der Geltung mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Begriffs „kritische Einrichtung“ der Begriff „qualifizierte Stelle“ tritt und sich das Betreten und Besichtigen lediglich auf „ihre Räumlichkeiten“ bezieht.

Es sollte geprüft werden, ob eine dem § 20 Abs. 4 des Entwurfes entsprechende Bestimmung auch in § 21 aufzunehmen ist.

Abs. 4: Im Sinne der Ausführungen in der Vorbemerkung könnte der Normtext etwa lauten: „... verpflichtet, dem Bundesminister für Inneres Änderungen hinsichtlich der Erfüllung der Erfordernisse gemäß Abs. 2 sowie den Wegfall der Voraussetzungen für die Erteilung der Berechtigung unverzüglich mitzuteilen.“

Abs. 5: Erneut ist der Wegfall nicht auf die Erfordernisse zu beziehen (siehe dazu die Bemerkung zu Abs. 4).

Es ist üblich, vom Widerruf einer Bewilligung, von Befugnissen etc. zu sprechen; nicht jedoch wird ein Bescheid widerrufen (vgl. § 68 AVG). Es sollte daher heißen: „... hat der Bundesminister für Inneres die Berechtigung gemäß Abs. 1 mit Bescheid zu widerrufen.“ oder genauer: „... hat der Bundesminister für Inneres die Erteilung der Berechtigung gemäß Abs. 1 mit Bescheid zu widerrufen.“

Zu den §§ 22 und 23 (Verwaltungsstrafverfahren, Nichteinhaltung von Verpflichtungen durch Stellen der öffentlichen Verwaltung):

Gemäß § 22 Abs. 6 findet diese Bestimmung [genauer: die Abs. 1 bis 5] keine Anwendung auf Behörden und sonstige Stellen der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in Formen des öffentlichen Rechts sowie des Privatrechts eingerichtete Stellen; diese unterliegen vielmehr dem Sanktionsmechanismus des § 23. Ausweislich der Erläuterungen zu § 22 Abs. 6 ist dieser Terminus „bewusst sehr weit gefasst“ und erfasst „auch die gesamte Privatwirtschaftsverwaltung“; im Detail bleibt der Umfang der erfassten Einrichtungen jedoch unklar. So ist etwa nicht abschließend klar, ob auch staatsnahe private Rechtsträger, die lediglich privatrechtsförmig handeln, von § 22 Abs. 6 erfasst sein sollen. Die Ausnahme des § 22 Abs. 6 sowie (damit korrespondierend) der Anwendungsbereich des § 23 sind auch nicht auf kritische Einrichtungen im Sektor der öffentlichen Verwaltung (vgl. § 12) beschränkt. Soweit auch ausgegliederte, in Formen des Privatrechts handelnde Rechtsträger erfasst sein sollen, bedarf die Ausnahme vom Verwaltungsstrafregime des § 22 einer sachlichen Rechtfertigung. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Erläuterungen zu § 23 zwar die Gründe für das spezielle Sanktionsregime des § 23 im Hinblick auf Behörden erläutert, im Hinblick auf die sonstigen Stellen der öffentlichen Verwaltung allerdings keine näheren Ausführungen enthält.

Zu den sich aus diesem Bundesgesetz ergebenden Verpflichtungen von Behörden zählen insbesondere jene, die den Bundesminister für Inneres treffen. Dem Wortlaut des § 23 nach scheint die Bezirksverwaltungsbehörde auch in Hinblick auf die Nichteinhaltung der dem Bundesminister für Inneres obliegenden Aufgaben (etwa § 10 Abs. 1 des Entwurfs) zu dem vorgesehenen Vorgehen verpflichtet zu sein. Daran dürfte auch die Ausnahme des § 12 Abs. 2 nichts ändern. Eine Überprüfung wird angeregt.

Zu § 30 (Inkrafttreten):

Das Verbot rückwirkender Strafgesetze gemäß Art. 7 EMRK gilt auch für das Verwaltungsstrafrecht (zB VfSlg. 19.920/2014). Um eine Rückwirkung von Strafgesetzen, nämlich der Strafbestimmungen im 7. Abschnitt, zu vermeiden, wird das laut Entwurf noch offene Inkrafttretensdatum gemäß § 30 darauf Bedacht zu nehmen haben. Es wird vorweg darauf aufmerksam gemacht, dass ein konkretes Inkrafttretensdatum nicht durch den Verfassungsdienst (RIS), sondern von do. Seite festzulegen und einzugeben ist.

III. Legistische und sprachliche Bemerkungen

Zum Inhaltsverzeichnis:

Die Spaltenüberschriften in der Tabelle („Art / Paragraph“ sowie „Gegenstand / Bezeichnung“) sind zu entfernen.

Zu § 1 Abs. 2:

Es wird angeregt, bei der Zitierung mehrerer Paragraphen einheitlich entweder vor jedem Paragraphen das Zeichen „§“ zu setzen oder einmal das Doppelzeichen „§§“ voranzustellen. Im zweiten Fall ist der bestimmte Artikel im Plural voranzustellen (vgl. Abs. 2 erster Satz: „Bundesgesetze, mit denen die §§ 5 und 6 Abs. 2 geändert werden ...“).

Zu § 2 Abs. 3:

Das Wort „Zudem“ ist überflüssig und sollte entfallen; überdies wäre der Begriff „Bereich“ in den Plural zu setzen. Abs. 3 könnte daher lauten: „Dieses Bundesgesetz gilt nicht für die Bereiche ...“. Auf die inhaltliche Anmerkung zu § 2 Abs. 3 wird verwiesen.

Zu § 6:

Abs. 1: Gemäß Art. 129 B-VG ist das für den Bund bestehende Verwaltungsgericht des Bundes als „Bundesverwaltungsgericht“ zu bezeichnen.

Zu § 10:

Abs. 2 Z 2: Die zitierten Verordnungen sind im Genitiv anzuführen: „..., insbesondere [im Einklang mit den Anforderungen] der Verordnung (EU) 2019/941 ..., der Verordnung (EU) 2017/1938 ...“.

Zu § 11:

Abs. 1: Aus Gründen der leichten Verständlichkeit wird zur Erwägung gestellt, die Wortfolge „in den im Anhang der RKE-RL angeführten Kategorien von Einrichtungen der gelisteten Sektoren und Teilsektoren Einrichtungen“ durch die Wortfolge „Einrichtungen aus den im Anhang der RKE-RL angeführten Kategorien von Einrichtungen“ zu ersetzen (vgl. diesbezüglich die Legaldefinition der kritischen Einrichtung in Art. 2 Z 1 RKE-RL, in der eine direkte Anknüpfung an die Kategorien vorgenommen wird).

Dem Satzesatz ist entweder die richtige Formatvorlage zuzuordnen („58_Schluss_e0_Abs“) oder – vorzugsweise – ein eigener Absatz zu widmen.

Zu § 12:

Abs. 1 Z 3: Ausweislich der Erläuterungen soll die hier vorgesehene Voraussetzung vier Fälle umfassen, deren letzter darin besteht, dass eine Einrichtung ein – zu den obersten Organen des Bundes zählendes – Mitglied der Bundesregierung ist. Entsprechend ist im Normtext vor der Wortfolge „Mitglieder der Bundesregierung sind“ das Relativpronomen „die“ einzufügen (andernfalls eine Bezugnahme auf „Einrichtungen“ fehlt).

Zu § 16:

Abs. 1 Z 1: Es sollte heißen: „Zugang zu ihren Räumlichkeiten, Informationen oder Kontrollsystemenen“. Alternativ könnte statt auf den „Zugang zu“ auf den „Zugriff auf“ abgestellt werden; jedenfalls sollte einheitlich entweder der Begriff „Zugang“ oder der Begriff „Zugriff“ verwendet werden.

Abs. 5 Z 5: In Hinblick auf die grammatikalische Vollständigkeit sollte es heißen: „begangen werden oder die Begehung der angeführten Delikte nicht ausgeschlossen werden kann“.

Zu § 17:

Abs. 1: Bei den Voraussetzungen gemäß Abs. 2 handelt es sich in der Regel wohl zumindest teilweise um solche, die nicht in der Einflussosphäre der kritischen Einrichtung liegen. Insofern sollte es – wie auch in den Erläuterungen – heißen: „bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäß Abs. 2“.

Abs. 3 zweiter Satz: Es wird vorgeschlagen, das Verb „bestimmen“ durch das Verb „eruiieren“ zu ersetzen.

Zu § 22:

Abs. 6: Statt „Die Bestimmung findet“ sollte es besser heißen „Die Abs. 1 bis 5 finden“.

Zu § 30:

Zu dem verwendeten Platzhalter „xx“ für das Inkrafttretensdatum wird darauf aufmerksam gemacht, dass dieser zur leichteren Auffindbarkeit für die Ersetzung im E-Recht einheitlich „xxx“ lauten sollte.

Abs. 2: Es ist auch das Inhaltsverzeichnis zu nennen.

Diese Stellungnahme wird im Sinne der EntschlieÙung des Nationalrates vom 6. Juli 1961 auch dem Präsidium des Nationalrates zur Kenntnis gebracht.

Wien, am 13. Jänner 2025

Für die Bundesministerin für EU und Verfassung:

Dr. Albert Posch, LL.M.

Elektronisch gefertigt