

Anforderungen an ein neues Anlagensicherheitsgesetz

Von Dieter Roas



Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales will das Recht zu überwachungsbedürftigen Anlagen überarbeiten und kohärenter gestalten. Der am 24.09.2020 erschienene Referentenentwurf zum Gesetz für überwachungsbedürftige Anlagen (ÜAnIG) ermöglicht diese Neuordnung und Modernisierung des Rechts der überwachungsbedürftigen Anlagen unter Berücksichtigung der klaren Abgrenzung zu verwandten Rechtsgebieten sowie einem zeitgemäßen Schutz Dritter.

Die Reform der Marktüberwachung auf EU-Ebene erfordert eine Novelle des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG). Die neue Marktüberwachungsverordnung (MÜ-VO, 2019/1020) gilt mit Ausnahme einzelner Artikel ab 16. Juli 2021. Bis dahin muss der Gesetzgeber die Verordnung in nationales Recht umsetzen. Die Neuregelung des Rechts für überwachungsbedürftige Anlagen bietet Chancen für Arbeitgeber, Betreiber, Behörden und Sachverständigenorganisationen.

Die Sicherheit überwachungsbedürftiger Anlagen wie Dampfkessel und Druckanlagen, Tankstellen oder Aufzüge regeln bislang das ProdSG und die Betriebssicherheitsverordnung (BetrSichV). Demnach gelten Anlagen bis heute nur dann als überwachungsbedürftig, wenn sie im Rahmen des abschließenden Anlagenkatalogs im ProdSG gelistet sind. Vor dem Hintergrund eines dynamischen technischen Fortschritts ist das jedoch nicht mehr zeitgemäß.

Der Katalog enthält beispielsweise noch Calciumcarbidlager, die es so gut wie nicht mehr gibt. Auf der anderen Seite fehlen Windenergie- und Biogasanlagen vollständig, obwohl ihre spe-

zifische Gefahrenträchtigkeit außer Frage steht. Das ist schon daran ersichtlich, dass die BetrSichV diese Anlagen zumindest teilweise erfasst. Ein gefährdungsbezogener Ansatz, unter Einbeziehung der Dritten, könnte überwachungsbedürftige Anlagen offener definieren – ohne eine zumindest beispielhafte oder indikative Nennung auszuschließen. Eine solche flexibilisierte Kategorisierung würde auch neue, noch unbekannte Anlagen mit relevantem Gefährdungspotenzial zuverlässig erfassen und damit künftigen technischen Entwicklungen gerecht werden.

» Fehlende Systematik und Aktualität

In den vergangenen Jahren wurde die Zuordnung im ProdSG immer wieder diskutiert, weil sich überwachungsbedürftige Anlagen in einem Gesetz zur Produktsicherheit nicht schlüssig einreihen (Anlagen versus Produkte). Ferner können Dampf- und Druckanlagen in einem Kraftwerk anders behandelt werden als beispielsweise Aufzüge in reinen Wohnanlagen. So verpflichtet die BetrSichV im ersten Fall den Arbeitgeber zum

Schutz der Beschäftigten (klassisches Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis). Im zweiten Fall wird der „Aufzugsbetreiber“ als „Arbeitgeber ohne Beschäftigte“ beschrieben und soll den Schutz von Nutzern im Gefährdungsbereich (Drittenschutz) organisieren, die in keinem definierten Rechtsverhältnis zu ihm stehen. In der Praxis wirft das Fragen auf.

Die Arbeitgeberseite nimmt die bestehenden Regelwerke mitunter als schwer verständlich und schwer handhabbar wahr. Arbeitsmittel und überwachungsbedürftige Anlagen werden im Kontext des dynamischen technischen Fortschritts zugleich komplexer und sind über die Betriebsgrenzen hinaus immer mehr vernetzt. Zwangsläufig sind von ihnen ausgehende Gefährdungen weiter zu fassen. Eine gefährdungsbezogene Definition der Überwachungsbedürftigkeit könnte das abbilden.

» Keine Anlagensicherheit ohne IT-Sicherheit

In überwachungsbedürftigen Anlagen kommt vermehrt Mess-, Steuer- und Regelungstechnik zum Einsatz, die ein kontinuierliches Monitoring ermöglicht oder deren Software sich mittels Fernwartung aktualisieren und modifizieren lässt. Durch diese

Vernetzung kann beispielsweise ein einfacher Füllstandanzeiger in einem Wasserwerk das Ziel eines Cyberangriffs werden, der die Versorgungssicherheit gefährdet. Ein anderes mögliches Szenario ist ein fehlerhaftes Software-Update, das den gleichzeitigen Ausfall von Tausenden von Aufzügen verursacht. Dann dürften kaum ausreichend Mitarbeiter verfügbar sein, um alle eingeschlossenen Personen zeitnah zu befreien.

Bei gesetzlichen Neuregelungen muss der Zusammenhang zwischen Safety und IT-Security weiter in den Fokus rücken. Mussten bislang „Einzelfehler“ und „systematische Fehler“ betrachtet werden, um die Sicherheitserwartung zu erfüllen (Safety), ist nun durch die Digitalisierung und die Vernetzung zusätzlich eine Betrachtung des sogenannten „intendierten Fehlers“ notwendig, der sich zur substantziellen Gefährdung entwickelt (Secure Safety).

Zugelassene Überwachungsstellen müssen die Prüfkonzepte für die zugehörigen Hard- und Softwaresysteme aktiv mitgestalten. Mögliche unerwünschte Wechselwirkungen zu und von überwachungsbedürftigen Anlagen müssen verhindert werden, um die Verfügbarkeit zu erhalten und die sichere Verwendung zu gewährleisten.



Arbeitgeber und Betreiber benötigen konsistente Regeln und Vorgehensweisen, um gemeinsam mit Herstellern, Behörden und Sachverständigenorganisationen die bestmögliche Sicherheit ihrer Anlagen zu erreichen. Das umfasst die unterschiedlichen Anforderungen an die Anlagen und Komponenten genauso wie deren Hard- und Software über den gesamten Lebenszyklus hinweg – das heißt vor und während der Herstellung bzw. Programmierung sowie in der gesamten Betriebsphase bis zur finalen Außerbetriebnahme und zum Rückbau.

Bei Bedarf müssen die Prüfer künftig auf IT-Experten zurückgreifen können, etwa um die Konformität der Software mit den gültigen Standards zu bewerten. Weiterhin sind organisatorische Aspekte wie die Kategorisierung von Software-Updates und die gegebenenfalls nötige Überprüfung von sicherheitsrelevanten Updates einzubeziehen. Der erfahrene Sachverständige wird weiterhin vor Ort benötigt, jedoch mit zusätzlichem Know-how, um die immer komplexeren Systeme auch künftig sicher beurteilen zu können. Wie das funktioniert, demonstriert der europäische Gesetzgeber in einem anderen Bereich mit der europäischen Verordnung 2018/858/EU „über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge“. Diese Verordnung wurde im Rahmen der Entwicklungen beim Highly Automated Driving (HAD) auf den Weg gebracht.

» Passende gesetzliche Heimat

Die Wahl, überwachungsbedürftige Anlagen in einem eigenem Gesetz zu beheimaten, eröffnet die Möglichkeit, mehr Klarheit für Arbeitgeber und Betreiber zu schaffen. Der verfassungsrechtlich gebotene Drittschutz ließe sich auf Basis der Vorschriften und im bisherigen Umfang beibehalten. Und damit auch ein System, das sich darin bewährt hat, Mängel an überwachungsbedürftigen Anlagen zu vermeiden bzw. rechtzeitig aufzudecken und zu beheben – und zwar bevor Schäden für Menschen, Anlagen und die Umwelt entstehen.



Dipl.-Ing. (FH) Dieter Roas

Vorsitzender des Erfahrungsaustauschkreises der
Zugelassenen Überwachungsstellen

dieter.roas@tuev-sued.de