Berlin, 15. Dezember 2025

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
www.bdew.de

Stellungnahme

Zum Regierungsentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG)

Transparenz-Register-ID des BDEW: 20457441380-38

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Inhalt

1 Executive Summary 3

2 Vorbemerkung und Einordnung 4

3 Regelunglücken aus Sicht der Energie- und Wasserwirtschaft 6

3.1 Rechtliche Grundlagen für Beleihung von Betreibern schaffen, damit diese selbst rechtssicher abwehren dürfen 6

3.2 Rechtliche Grundlagen für den Einsatz zukunftssicherer Effektorik im Inland schaffen 7

1 Executive Summary

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) begrüßt, dass die Bundesregierung die **Drohnenabwehr mit der Gesetzesnovelle des Luftsicherheitsgesetzes weiterentwickelt und die Drohnenabwehr damit als hoheitliche Aufgabe stärkt**. In diesem Zusammenhang ist insbesondere begrüßenswert, dass der Entwurf den Einsatz wirksamerer Wirkmittel gegen Drohnen durch die Bundeswehr vorsieht. Die Erfahrungen aus der Ukraine zeigen aber, dass klassische Störsender gegenüber neuen Drohnentypen zunehmend an Wirkung verlieren.

Dennoch bleibt die zentrale Herausforderung bestehen: Weder Sicherheitsbehörden noch Bundeswehr können an den weit verzweigten kritischen Energie- und Wasserinfrastrukturen flächendeckend präsent sein. Damit reichen erweiterte Befugnisse allein nicht aus, um der zunehmenden Bedrohung der kritischen Infrastrukturen durch unautorisierte Drohnen zu begegnen.

Für die kritischen Infrastrukturen der Energie- und Wasserwirtschaft bleibt der Entwurf deshalb deutlich hinter der tatsächlichen Bedrohungslage zurück: Die Regelungen sind faktisch auf Flughäfen begrenzt, und zentrale Herausforderungen in der Fläche werden nicht adressiert. Es fehlt ein belastbares Konzept für Zuständigkeiten, Wirkmittel und Interventionsfähigkeit bei sehr kurzen Reaktionszeiten an hunderten dezentralen KRITIS-Standorten.

Der BDEW fordert daher insbesondere:

1. Aufgrund der extrem kurzen Reaktionszeiten sollte der **Bund die Installation und den Einsatz von Systemen mit einem hohen Automatisierungsgrad bei solchen Infrastrukturen mit hoher Kritikalität vor Ort** in Erwägung ziehen, die durch andere Maßnahmen nicht gegen Drohnen geschützt werden können.

2. Sofern Systeme der Behörden oder der Bundeswehr nicht vor Ort installiert werden können und andere, den Betreibern selbst gemäß den gesetzlichen Anforderungen an angemessene Maßnahmen gestattete Vorkehrungen zur Behandlung des Risikos nicht geeignet sind, **sollte für die Betreiber die Möglichkeit bestehen, entweder selbst oder durch Dritte in ihrem Auftrag mit Befugnissen zur Drohnenabwehr beliehen zu werden**. **Die hieraus resultierenden Kosten sind so auszugestalten, dass für die Betreiber eine Kostenneutralität gewährleistet ist.**

   Hierfür bedarf es einer klarstellenden Regelung im Luftsicherheitsgesetz, die eine Beleihung von Betreibern kritischer Infrastrukturen der Energie- und Wasserwirtschaft oder Dienstleistern ermöglicht, um ihnen eine rechtssichere Grundlage für eigenständige Abwehrmaßnahmen gegen Drohnen zu verschaffen. **Eine solche Möglichkeit der Beleihung darf jedoch nicht zu einer gesetzlichen Verpflichtung der Betreiber zur Drohnenabwehr führen. Vielmehr sollte für die Beleihung die im Rahmen der Betreiber-Risikoanalyse identifizierte Fähigkeitslücke zwischen Betreiberpflicht gemäß KRITIS-Gesetzgebung und staatlicher Schutzpflicht maßgeblich sein.** Durch die Möglichkeit einer Beleihung kann auch einer Erosion des staatlichen

Gewaltmonopols entgegengewirkt werden. **Zudem sind klare Regelungen zur Haftungsfreistellung der KRITIS-Betreiber sowie zur Übernahme etwaiger Haftungsrisiken durch den Staat erforderlich.**

3. **Darüber hinaus hat der Staat aufgrund seines Schutzauftrags die für Anschaffung und Weiterentwicklung erforderlichen Investitionen zu tragen, gegebenenfalls auch aus dem Verteidigungshaushalt, da die betreffenden Infrastrukturen für Bevölkerung, Bundeswehr und NATO essenziell sind**

4. Schaffung der rechtlichen Grundlagen im Luftsicherheitsgesetz, die den **rechtssicheren Einsatz zukunftssicherer Effektorik (Laser, High-Power-Microwave, geeignete kinetische Mittel)** gegen neue Drohnentypen auch im Inland und – in klar begrenztem Rahmen – durch beliehene Betreiber ermöglicht.

2 Vorbemerkung und Einordnung

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) und seine Landesorganisationen vertreten über 2.100 Unternehmen der Strom-, Gas-, Wärme- sowie Wasser- und Abwasserwirtschaft in Deutschland. Die Mitgliedsunternehmen sichern rund 90 % des Strom- und über 95 % des Netzbetriebs sowie etwa 80 % der Trinkwasserversorgung in Deutschland.

Der BDEW begrüßt grundsätzlich das Ziel des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes, die Abwehrfähigkeiten gegenüber Bedrohungen aus dem unbemannten Luftverkehr zu stärken und insbesondere den Schutz von Flughäfen und kritischen Infrastrukturen zu verbessern. Der Entwurf schärft Strafvorschriften, konkretisiert Zugangsregelungen zur Luftseite und erweitert die Befugnisse der Bundeswehr, im Rahmen der Amtshilfe gegen gefährdende Drohnen vorzugehen.

Damit stärkt der Bund seine Fähigkeiten und Verantwortung bei der hoheitlichen Aufgabe Drohnenabwehr

Der BDEW begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzgeber die sicherheitspolitische Relevanz der Drohnenbedrohung anerkennt und der Bundeswehr die Möglichkeit eröffnen will, im Einzelfall auch bisher nicht zugelassene oder praktisch kaum einsetzbare Effektorik gegen Drohnen zu verwenden. Dies ist ein notwendiger Schritt, um auf die technische Weiterentwicklung und Professionalisierung von Drohnenangriffen zu reagieren.

Aus Sicht der Energie- und Wasserwirtschaft sind insbesondere folgende Aspekte des Entwurfs positiv zu würdigen:

- Die klare sicherheitspolitische Einordnung der Drohnenbedrohung und das Ziel, Abwehrfähigkeiten gegenüber Angriffen auf Flughäfen zu stärken und die Drohnenabwehr als hoheitliche Aufgabe weiter rechtlich zu verankern.

- Die Einführung des Straftatbestands für das vorsätzliche, unberechtigte Eindringen in die Luftseite von Flughäfen; **eine vergleichbare Regelung sollte es auch für die kritischen Infrastrukturen der Energie- und Wasserwirtschaft geben**.

- Die vorgesehene Erweiterung der Befugnisse der Bundeswehr, im Rahmen der Amtshilfe Waffengewalt gegen Drohnen anzuwenden und damit auch leistungsfähige Effektorik einzubinden.

Diese Schritte tragen dazu bei, die Abwehrfähigkeit des Staates gegenüber der akuten Drohnenbedrohung zu erhöhen und sind ein wichtiger Ausgangspunkt für eine umfassendere Neuausrichtung der Drohnenabwehr.

Gleichwohl zeigt die aktuelle Bedrohungslage – insbesondere mit Blick auf autonome Systeme, Glasfaser-gelenkte Plattformen und die Möglichkeit koordinierter Drohnenschwärme –, dass die Novelle den Schutz der kritischen Infrastrukturen der Energie- und Wasserwirtschaft in der Fläche noch nicht in hinreichendem Umfang adressiert. Genau diese Infrastrukturen stehen aber schon heute im Fokus unautorisierter Drohnenüberflüge.

Die Regelungen des Entwurfs sind in ihrer operativen Wirkung primär auf Flughäfen und den klassischen Luftverkehr ausgerichtet.

Für dezentrale Anlagen wie Umspannwerke, Leitungsnetze, Speicher, Wasserwerke, Talsperren oder Abwasseranlagen fehlen konkrete Möglichkeiten zur Drohnenabwehr. Angesichts der langen Leitungstrassen, der Vielzahl verteilter Anlagen und der Bedeutung dieser Strukturen für Versorgungssicherheit und gesamtstaatliche Resilienz entsteht hier eine erhebliche Schutzlücke.

Sicherheitsbehörden und Bundeswehr können allein schon aus Kapazitätsgründen keinen flächendeckenden Schutz für die kritischen Infrastrukturen in der Fläche gewährleisten. Es bedarf daher ergänzender rechtlicher sowie betriebliche Lösungen, die die räumliche Nähe, die technische Expertise und die Verantwortung der Betreiber stärker einbinden.

Insbesondere bei den extrem kurzen Interventionszeiten bei der Drohnenabwehr können die Betreiber kritischer Infrastrukturen nicht auf die Polizeien oder die Bundeswehr warten. Deshalb müssen diese in begründeten Ausnahmefällen und auf ihr Ersuchen hin rechtlich so gestellt werden, dass sie selbst Drohnen rechtssicher abwehren dürfen.

3 Regelunglücken aus Sicht der Energie- und Wasserwirtschaft

3.1 Rechtliche Grundlagen für Beleihung von Betreibern schaffen, damit diese selbst rechtssicher abwehren dürfen

Die Abwehr von Drohnen – insbesondere deren Störung, Abschuss oder Zerstörung – sollte grundsätzlich eine hoheitliche Aufgabe bleiben. Zugleich erfordert der Schutz kritischer Infrastrukturen in der Fläche ein Instrument, das es ermöglicht, Betreiber mit den hierfür notwendigen hoheitlichen Befugnissen auszustatten.

Hierfür sollte im Luftsicherheitsgesetz eine ausdrückliche Beleihungsoption für Betreiber kritischer Infrastrukturen verankert werden. Eine solche Beleihung hätte folgende Grundzüge:

- Sie erfolgt auf ausdrückliches Ersuchen der Betreiber und ist auf klar definierte Fälle beschränkt, die sich aus den Risikoanalysen der KRITIS-Betreiber ergeben, in denen die staatlichen Kräfte nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend vor Ort verfügbar sind. Es darf sich aus dieser Beleihungsoption aber keine allgemeine und grundsätzliche Pflicht zur Drohnenabwehr für die Betreiber ergeben.

- Beliehene Betreiber handeln unter strenger Rechts- und Fachaufsicht der zuständigen Behörden und innerhalb eines genau festgelegten Aufgaben- und Befugnisrahmens.

- Der Einsatz zulässiger Effektorik, räumliche Wirkbereiche, Sicherheitsgrenzen, Dokumentationspflichten sowie Kontroll- und Berichtslinien werden gesetzlich und durch Beleihungsakte präzise geregelt.

Eine solche Ausgestaltung wahrt das staatliche Gewaltmonopol, erhöht jedoch die Reaktionsfähigkeit im Bedrohungsfall und trägt zu einem belastbaren Schutzniveau in der Fläche bei.

Die Beleihung ist im deutschen Verwaltungsrecht eines von mehreren Instrumenten zur Übertragung bestimmter hoheitlicher Aufgaben auf juristische Personen des Privatrechts unter staatlicher Aufsicht (Rechts- und Fachaufsicht). Eine Beleihung setzt die Übertragung einer konkreten hoheitlichen Aufgabe oder Befugnis durch oder aufgrund eines Gesetzes voraus. Es braucht also eine explizite gesetzliche Grundlage, die beschränkt ist auf eine spezielle Zuständigkeit. Vergleichbare Modelle existieren bereits in der Luftsicherheit: So eröffnet § 16a Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) die Möglichkeit, Aufgaben des Sicherheitsbereichs an private Luftsicherheitsunternehmen zu übertragen, die dann unter hoheitlicher Aufsicht tätig werden. Eine Beleihung ermöglicht auch die Ausübung hoheitlicher Gewalt.

Nur so lässt sich eine schnelle, flächendeckende und zugleich verantwortbare Drohnenabwehr für kritische Infrastrukturen in Deutschland sicherstellen.

Ein zentraler Baustein für eine Beleihung sind dabei vordefinierte Sicherheitsgrenzen. Dazu gehört insbesondere die Einrichtung von Gebieten mit Flugbeschränkungen über KRITIS-Anlagen, die in U-Space-

Systeme integriert und durch Geo-Fencing in allen marktüblichen Drohnensystemen technisch abgebildet werden müssen. Damit wäre rechtlich klargestellt, dass jede nicht autorisierte Drohne in diesem Bereich unzulässig ist und automatisierte Abwehrmaßnahmen gegen solche Ziele legitim ausgelöst werden könnten. Weitere Sicherheitsgrenzen betreffen die eindeutige Zielidentifikation durch Sensorfusion, die räumliche Eingrenzung des Abwehrbereichs, die Beschränkung auf verhältnismäßige Wirkmittel sowie die Verpflichtung zu Fail-Safe-Mechanismen und lückenloser Protokollierung aller Maßnahmen.

Mit einer Beleihung der KRITIS-Betreiber durch den Staat stellt sich zugleich die Frage nach Haftung und Versicherbarkeit. Derzeit riskieren Betreiber zivilrechtliche Haftungsansprüche von Dritten, wenn Abwehrmaßnahmen unzulässig oder fehlerhaft ausgelöst werden.

Beliehene haften hingegen nach außen nicht selbst, vielmehr findet eine Haftungsüberleitung auf den Staat statt. Geschädigte müssen ihre Ansprüche nach den Grundsätzen der Amtshaftung nach Art. 34 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit § 839 BGB geltend machen.

Es stellt sich aber die Frage nach den Rückgriffsmöglichkeiten des Staates gegenüber dem Beliehenen. Das Haftungsprivileg von Beamten (Artikel 34 Satz 2 GG: Rückgriff nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit) greift nicht. Deshalb braucht es eine entsprechende Freistellung im Gesetz oder Vertrag.

Für die Betreiber kritischer Infrastrukturen ermöglicht dies, dass sie im Rahmen einer Beleihung rechtssicher agieren könnten, ohne unkalkulierbare persönliche oder unternehmerische Haftungsrisiken tragen zu müssen. Damit würde zugleich die Versicherbarkeit des Einsatzes von Drohnenabwehrsystemen gewährleistet und die notwendige Planungssicherheit geschaffen, ohne das staatliche Gewaltmonopol in Frage zu stellen.

3.2 Rechtliche Grundlagen für den Einsatz zukunftssicherer Effektorik im Inland schaffen

Die Novelle setzt bei der Effektorik im Kern auf eine erweiterte Nutzungsmöglichkeit durch die Bundeswehr. Angesichts der technologischen Entwicklung ist jedoch ein abgestufter Wirkmittelverbund erforderlich, der alle relevanten Akteure – auch die beliehenen KRITIS-Betreiber - einbindet.

Für einen wirksamen Schutz kritischer Infrastrukturen im Inland muss sichergestellt werden, dass moderne Effektorik unter klar definierten rechtlichen und technischen Voraussetzungen eingesetzt werden kann. Hierzu zählen insbesondere Laser-Systeme, High-Power-Microwave-Systeme (HPM) und geeignete kinetische Effektorik. Diese Mittel sind erforderlich, um autonome Drohnen, Glasfaser-gelenkte Systeme und Drohnenschwärme, die klassischen funkbasierten Maßnahmen weitgehend entzogen sind, effektiv bekämpfen zu können.

Hochwirksame kinetische Mittel mit erheblicher Kollateralschadensgefahr sollten ausschließlich den staatlichen Kräften vorbehalten bleiben. Für weniger eingriffsintensive Systeme – etwa Laser, HPM-Systeme und nicht-explosive kinetische Mittel – sollte eine Nutzung durch beliehene Betreiber im klar abgegrenzten Rahmen ermöglicht werden. Voraussetzung ist eine präzise gesetzliche Regelung,

einschließlich einer angepassten strafrechtlichen Bewertung und telekommunikationsrechtlicher Klarstellungen für den Einsatz elektromagnetischer Wirkmittel.