

Berlin, 15.06.2026

Stellungnahme
zum
Referentenentwurf
Verordnung zur Bestimmung kritischer Anlagen nach dem KRITIS-Dachgesetz
(Kritisverordnung - KritisV)

Kontakt:

RA Karsten U. Bartels, LL.M.
HK2 Rechtsanwälte
Bundesverband IT-Sicherheit e.V. (TeleTrust)
Stellvertretender Vorstandsvorsitzender
Leiter TeleTrust-AG "IT-Sicherheitsrecht"
bartels@hk2.eu

Bundesverband IT-Sicherheit e.V. (TeleTrust)

Der Bundesverband IT-Sicherheit e.V. (TeleTrust) ist ein Kompetenznetzwerk, das in- und ausländische Mitglieder aus Industrie, Verwaltung, Beratung und Wissenschaft sowie thematisch verwandte Partnerorganisationen umfasst. Durch die breitgefächerte Mitgliedschaft und die Partnerorganisationen verkörpert TeleTrust den größten Kompetenzverbund für IT-Sicherheit in Deutschland und Europa. TeleTrust bietet Foren für Fachleute, organisiert Veranstaltungen bzw. Veranstaltungsbeteiligungen und äußert sich zu aktuellen Fragen der IT-Sicherheit. TeleTrust ist Träger der "TeleTrust European Bridge CA" (EBCA; PKI-Vertrauensverbund), der Personenzertifikate "TeleTrust Information Security Professional" (T.I.S.P.) und "TeleTrust Professional for Secure Software Engineering" (T.P.S.S.E.) sowie des Vertrauenszeichens "IT Security made in Germany" und "IT Security made in EU". TeleTrust ist Mitglied des European Telecommunications Standards Institute (ETSI). Hauptsitz des Verbandes ist Berlin.

Bundesverband IT-Sicherheit e.V. (TeleTrust)
Chausseestraße 17
10115 Berlin
Tel.: +49 30 4005 4310
<https://www.teletrust.de>

1. Einleitung

TeleTrusT bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern für eine Verordnung zur Bestimmung kritischer Anlagen nach dem KRITIS-Dachgesetz (KritisV) vom 26.05.2026.

Die KritisV bestimmt durch die Festlegung von Sektoren, Branchen, kritischen Dienstleistungen, Anlagenkategorien und Schwellenwerten, welche Anlagen als kritisch einzustufen sind. Sie löst damit die bisherige BSI-Kritisverordnung auch für Zwecke der IT-Sicherheit nach dem BSIG ab und fungiert künftig als gemeinsame Rechtsverordnung für physische Resilienz und IT-Sicherheit. TeleTrusT begrüßt diesen Ansatz, kritische Anlagen für Zwecke der IT-Sicherheit und der physischen Resilienz einheitlich zu identifizieren und dadurch für mehr Rechtssicherheit und Verständlichkeit der Regelungen zu sorgen. Gleichwohl weist der Entwurf nicht nur redaktionelle, sondern auch semantische und methodische Schwächen auf.

Unverständlich bleibt, warum die Verordnung sich noch im vorgelegten, nicht abgestimmten Entwurfsstadium befindet. Die viel zu späte Umsetzung der CER-Richtlinie bot hier eine ungewöhnlich lange Vorbereitungszeit. Die betroffenen Unternehmen werden ohne Übergangsfrist materiell verpflichtet sein.

2. Anmerkungen zu ausgewählten Regelungen

§ 1 KritisV: Anlagenbegriff und Definitionslücke

§ 1 Abs. 1 Nr. 1 KritisV verwendet den Begriff "Anlage" als zentralen Anknüpfungspunkt, ohne diesen zu definieren. Möglicherweise ist der Begriff "Anlage" oder "kritische Anlage" im Sinne von § 2 Nr. 2 bzw. Nr. 3 KRITISDachG gemeint. Da sich in der Begründung allerdings Ausführungen zur Interpretation des Anlagenbegriffs finden und zudem Erläuterungen zu insgesamt drei Nummern in dieser Vorschrift gegeben werden, könnte auch beabsichtigt sein, eine Anlagendefinition in § 1 Abs. 1 Nr. 1 KritisV einzufügen.

Hier ist Klarheit zu schaffen. TeleTrusT regt im Sinne der Rechtssicherheit und Bestimmtheit an, in § 1 Abs. 1 Nr. 1 KritisV auf die Definition kritischer Anlagen in § 2 Nr. 3 KRITISDachG zu verweisen, um eine einheitliche Begriffsbestimmung über die Regelwerke hinweg sicherzustellen.

§ 7 KritisV: Unklarer Begriff "weitere Anlagen der Kreditinstitute"

§ 7 Abs. 1 Nr. 5 KritisV benennt "weitere Anlagen der Kreditinstitute" als kritische Dienstleistung. Dabei bleibt zunächst unklar, ob "Anlage" hier im technischen Sinne des § 1 KritisV bzw. § 2 Nr. 2 KRITISDachG oder im Sinne von Kapitalanlage zu verstehen ist. Erst Absatz 6 gibt Aufschluss: Die gemeinte Dienstleistung ist die Entgegennahme von Einlagen sowie die Kreditvergabe. Der Begriff "Anlage" in Nr. 5 ist damit als Kapitalanlage zu verstehen und nicht als technische Anlage im Sinne des Gesetzes.

TeleTrusT empfiehlt, § 7 Abs. 1 Nr. 5 KritisV durch die Formulierung "die Entgegennahme von Einlagen sowie die Kreditvergabe" zu ersetzen, um den tatsächlichen Regelungsinhalt unmissverständlich zu bezeichnen. Es ist kein Grund erkennbar, diesen zunächst durch den missverständlichen Begriff "Anlage" zu umschreiben.

3. Anmerkungen zu den Anlagen

Die Anlagen der KritisV weisen noch eine Vielzahl von redaktionellen und inhaltlichen Fehlern auf. Nachfolgend soll auf einige dieser Fehler aufmerksam gemacht werden.

3.1 Redaktionelle Fehler

Im vorliegenden Referentenentwurf finden sich einige fehlerhafte Norm- und Querverweise. Sämtliche Anlagen sind mit der Überschrift "zu § 1 Absatz 1 Nummer 2 und 3" versehen, obwohl es in § 1 Absatz 1 aktuell nur zwei Nummern gibt.

In den Anlagen finden sich fehlerhafte Verweise und Nummerierungsfehler. Beispielsweise wird in Anlage 1, Teil 2, Nr. 17 auf einen "Teil 4" verwiesen, obwohl die Anlagen lediglich bis zu drei Teile haben. In Anlage 1, Teil 1 ist die Nummer 2.1.1 doppelt vergeben ist, die Aufzählung springt sodann von Ziff. 2.12 direkt auf 2.16.

3.2 Unbestimmte oder missverständliche Begriffe

Der Entwurf verwendet an mehreren Stellen Begriffe, die weder im Verordnungstext, noch in den Anlagen hinreichend bestimmt werden. Auf folgende Unklarheiten wird hingewiesen:

In Anlage 1 wird die Anlagenkategorie "System eines Elektrizitätsmarktes" in Teil 1 Nr. 2.7 aufgegriffen, ohne dass der Begriff des "Systems" näher definiert wird. Der Verweis auf die Richtlinie (EU) 2019/944 klärt lediglich, was ein Elektrizitätsmarkt ist, nicht aber, wann es sich um ein System eines solchen Marktes handelt.

In Anlage 4, Teil 1, Ziff. 2.8 wird "Rechenzentrum" definiert. Die Definition ist dabei anders gehalten als die Definition in § 2 Nr. 35 BSIg n. F. Es wäre wünschenswert, die Definitionen anzugleichen.

In Anlage 6 werden Anlagenkategorien im Sektor Finanzwesen konkretisiert. Die KritisV verwendet dabei zentrale Begriffe wie "Wertpapier" und "Derivat", definiert sie aber nicht und verweist auch nicht klar auf bestehende Kapitalmarktdefinitionen. Es bleibt insbesondere offen, ob sämtliche Investmentfondsanteile (einschließlich offener Publikumsfonds) als "Wertpapiere" im Sinne der KRITIS Regelungen gelten sollen.

Die Verordnung verwendet in Anlage 6 außerdem den Begriff "Handelsplatz" an verschiedenen Stellen, ohne einheitlich und eindeutig auf die MiFID II Terminologie Bezug zu nehmen. Unklar ist insbesondere, ob mittelbare Anbindungen (z. B. über systematische Internalisierer oder sonstige Intermediäre) als "Weiterleitung an einen Handelsplatz" gewertet werden müssen oder nur direkte Verbindungen zu regeltem Markt, MTF oder OTF erfasst sind. Insbesondere werden "Anlagen eines Handelsplatzes" dann als kritisch eingestuft, wenn sie einen "medienwirksamen Handelsplatz" betreiben Anlage 6, Teil 3, Ziff. 4.5.2. Mangels eindeutiger Definition bleibt dadurch für viele Betreiber eines Handelsplatzes unklar, ob sie eine kritische Anlage betreiben oder nicht. Die Schwellenwerte im Sektor Finanzwesen (Anlage 6, Teil 3) knüpfen zudem weit überwiegend an Transaktionszahlen an, jedoch bleibt unklar, welche Transaktionen jeweils zu berücksichtigen sind (z. B. außerbörsliche Fondorders zum Nettoinventarwert, Orders über Intermediäre, interne Buchungsvorgänge).

In Anlage 7, Teil 3, Nr. 1.2.4 wird eine Einordnung von "Serviceeinrichtungen" als kritische Anlage an ihre Zweckbestimmung geknüpft. Um eine kritische Anlage handelt es sich demnach, wenn die Serviceeinrichtung für den Fernverkehr "relevant" ist. Wann dies der Fall ist, bleibt offen. Die Einordnung als kritische Anlage darf nicht von einem derart unbestimmten Begriff abhängen. Die Tatbestandsvoraussetzungen sollten eindeutig konfiguriert sein.

3.3 Widersprüche und Inkonsistenzen

An einigen Stellen wurden Widersprüche zwischen Normtext, Begründung und Schwellenwertberechnung sowie uneinheitliche Begriffsverwendungen identifiziert:

In Anlage 1, Teil 2, Nr. 13 findet sich die Schwellenwertberechnung für Erdöl für einige Anlagenkategorien des Sektors Energie. Dabei werden die beiden Begriffe "Erdöl" und "Rohöl" verwendet. In der Tabelle in Teil 3 der Anlage werden ebenfalls beide Begriffe verwendet (insbesondere bei den Schwellenwerten der Ziffern 3.1.1, 3.1.3, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4 und 3.4.1). Unter "Erdöl" wird regelmäßig die unmittelbar aus der Erde geförderte Flüssigkeit, unter "Rohöl" das von groben Verunreinigungen befreite Erdöl bezeichnet. Wir regen an, die Begriffsverwendungen einer Überprüfung zu unterziehen, um Ungenauigkeiten zu meiden.

In Anlage 5, Teil 2 Nr. 7 findet sich die Berechnung für den Schwellenwert von Produktionsstätten für besonders wichtige Medizinprodukte. Dieser Berechnung liegen offenbar die durchschnittlichen Ausgaben für Medizinprodukte, die Verbrauchsgüter sind, insgesamt zugrunde. Dadurch besteht das Risiko, dass der Schwellenwert methodisch zu hoch angesetzt ist. Wenn von der Anlagenkategorie nur Produktionsstätten besonders wichtiger Medizinprodukte erfasst sind, sollte auch die Berechnungsgrundlage auf den Bedarf an diesen besonders wichtigen Medizinprodukten bezogen werden.

Bei der Forschungs- und Entwicklungseinrichtung in Anlage 5, Teil 3 Nr. 4.1 ist im Normtext (vgl. Klammerzusatz im Entwurfstext) offengelassen, ob neben der Entwicklung auch die Herstellung erfasst sein soll. Die Überschrift zu Teil 3 Nr. 4 und auch die Begründung scheinen die Herstellung demgegenüber einzubeziehen. Normtext und Begründung sind insoweit nicht deckungsgleich.

Für Computerreservierungsdienste und Global Distribution Systeme nennt Anlage 7, Teil 3 Nr. 1.1.6 einen Schwellenwert von 20.000.000 Flugbuchungen pro Jahr. In der Begründung wird demgegenüber von einer Gesamtmenge von 200.000 Flugbuchungen pro Jahr ausgegangen. An einer Stelle handelt es sich wohl um einen Fehler.

4. Kritik an der Berechnungsgrundlage der Schwellenwerte

Der in § 5 Abs. 2 KRITISDachG verankerte Regelschwellenwert von 500.000 versorgten Personen geht auf das erste IT-Sicherheitsgesetz von 2015 zurück und wurde seitdem unverändert übernommen. Der Wert beruht ausweislich der Verordnungsbegründung auf der Annahme, dass die deutschen Notfallkapazitäten des THW, der Bundeswehr sowie der lokalen Feuerwehren maximal 500.000 Menschen bei einem Ausfall der Stromversorgung mit Notstrom versorgen können. Diese Annahme wird auf einen Stromausfall im Münsterland im November 2005 sowie eine Notfallplanung einer großen kreisfreien Stadt gestützt. Hinsichtlich der Wasserversorgung stützt sich derselbe Wert von 500.000 Personen darauf, dass etwa 400.000 Menschen durch mobile Aufbereitungskapazitäten des THW versorgt werden könnten und weitere 100.000 Menschen durch "nicht planbare" Kapazitäten der Bundeswehr sowie "geringe Kapazitäten" lokaler Hilfsorganisationen. Es ist unklar, wie aus "nicht planbaren" und "geringen" Kapazitäten eine zusätzliche Versorgungskapazität von 100.000 Personen hergeleitet wird. Dieser Ansatz ist methodisch in mehrfacher Hinsicht höchst problematisch. Der TeleTrust wies in den vergangenen Jahren wiederholt darauf hin.

Schon die Berechnung des Werts von 500.000 Personen aus den zitierten Umständen erscheint fraglich. Der Stromausfall im Münsterland ist über 20 Jahre her. Dennoch finden sich keine ausreichenden Ausführungen dazu, wie sich Stromverbrauch, Abhängigkeit von elektrischer Versorgung und Notfallkapazitäten bei THW, Bundeswehr und Feuerwehren seitdem verändert haben.

Der Stromausfall in Berlin-Köpenick im Jahr 2019 sowie im Berliner Südwesten im Frühjahr 2026 haben gezeigt, dass bereits Störungen deutlich unterhalb einer Größenordnung von 500.000 betroffenen Personen erhebliche organisatorische und praktische Herausforderungen verursachen.

Für die acht weiteren Sektoren wird im Wesentlichen davon ausgegangen, dass Notfallkapazitäten in ähnlicher Größenordnung vorhanden seien, sodass der Ausgangswert von 500.000 Personen für alle Sektoren gelte. Warum dies im Hinblick auf thematisch äußerst unterschiedliche Sektoren wie Weltraum, Informationstechnik und Telekommunikation, Ernährung oder Gesundheit gleichermaßen gelten soll, bleibt unklar.

Hinzu kommt, dass der Ansatz nur eingeschränkt erkennen lässt, wie die Kriterien des Art. 7 CER-Richtlinie in die Schwellenwertsystematik eingeflossen sind. Art. 7 Abs. 1 CER-Richtlinie stellt für die Bestimmung des Ausmaßes einer Störung nicht allein auf die Zahl der Nutzer ab, die den wesentlichen Dienst in Anspruch nehmen. Zu berücksichtigen sind vielmehr auch das Ausmaß der Abhängigkeit anderer Sektoren und Teilsektoren von dem betreffenden wesentlichen Dienst, die möglichen Auswirkungen von Sicherheitsvorfällen nach Ausmaß und Dauer auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Tätigkeiten, Umwelt, öffentliche Ordnung und Sicherheit oder die Gesundheit der Bevölkerung, der Marktanteil der Einrichtung, das geografische Gebiet einschließlich etwaiger grenzüberschreitender Auswirkungen sowie die Bedeutung der Einrichtung für die Aufrechterhaltung des wesentlichen Dienstes unter Berücksichtigung alternativer Mittel. Zwar erlaubt Art. 7 Abs. 2 lit. c CER-Richtlinie den Mitgliedstaaten ausdrücklich, Schwellenwerte zur Spezifizierung eines oder mehrerer dieser Kriterien zu verwenden. Die Schwellenwerte dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die übrigen in Art. 7 Abs. 1 CER-Richtlinie genannten Kriterien gänzlich in den Hintergrund treten.

Der Entwurf knüpft in seiner Regelmethode stark an den Versorgungsgrad und damit vor allem an die Zahl der versorgten Personen an. Andere Kriterien, insbesondere sektorübergreifende Abhängigkeiten, regionale Auswirkungen, Dauer und Ausmaß möglicher Störungen sowie die Verfügbarkeit alternativer Versorgungsmöglichkeiten, werden demgegenüber nicht angemessen berücksichtigt.

Des Weiteren bleiben Kaskadeneffekte nach wie vor unberücksichtigt. Der Ausfall einer Anlage kann den Ausfall weiterer Anlagen bedingen. Beispielsweise können Anlagen der Wasserversorgung ausfallen, wenn die Stromversorgung unterbrochen wird. Notfallkapazitäten der Hilfsdienste würden dann mehrfach belastet.

Gerade solche sektorübergreifenden Abhängigkeiten werden von Art. 7 Abs. 1 lit. b CER-Richtlinie ausdrücklich angesprochen und sollten daher stärker in die Methode einbezogen werden.

Angriffe auf kritische Infrastrukturen der Bundesrepublik Deutschland können ebenfalls zu diversen Ausfällen gleichzeitig führen. Auch vor diesem Hintergrund ist es problematisch, die Schwellenwerte für einzelne Anlagen allein an maximal verfügbaren Notfallkapazitäten auszurichten. Vielmehr sollte berücksichtigt werden, dass Notfallkapazitäten im Krisenfall mehrfach gebunden sein werden.

Der Wert von 500.000 beinhaltet zudem keine hinreichende Unterscheidung zwischen ländlichen Regionen und Ballungsräumen. Ausfälle kritischer Anlagen können hier zu sehr unterschiedlichen Folgen führen. Während in

Ballungsräumen typischerweise eine größere Zahl von Personen betroffen sein kann, können in ländlichen Räumen alternative Versorgungsstrukturen fehlen oder nur schwer erreichbar sein. Art. 7 Abs. 1 lit. e CER-Richtlinie nennt das geografische Gebiet und besondere Schwachstellen bestimmter geografischer Gebiete ausdrücklich als zu berücksichtigendes Kriterium. Auch der Bundesrat hat den Schwellenwert von 500.000 kritisiert und eine Absenkung auf 150.000 zu versorgende Personen angeregt.¹

Gerade im Bereich kritischer Infrastruktur ist eine belastbare und nachvollziehbare Herleitung der Schwellenwerte erforderlich. Es sollte nicht bei pauschalen Annahmen und über viele Jahre fortgeschriebenen Erfahrungswerten bleiben. Vielmehr sollte die Schwellenwertsystematik stärker an den in Art. 7 CER-Richtlinie genannten Kriterien ausgerichtet und durch qualitative Kriterien ergänzt werden, insbesondere im Hinblick auf sektorübergreifende Abhängigkeiten, regionale Auswirkungen, Substituierbarkeit sowie Dauer und Ausmaß möglicher Störungen. Die bisher angewandte Schwellenwertlogik ist selbst ein Risiko.

5. Evaluierung

Der Entwurf sieht eine Evaluierung zwei Jahre nach Inkrafttreten des KRITISDachG und anschließend alle fünf Jahre vor. Für viele physische Anlagen mag ein solcher Turnus vertretbar sein. Für digitale Infrastrukturen erscheint ein Fünfjahresrhythmus als alleiniger Mechanismus jedoch zu inflexibel. Gerade im Sektor Informationstechnik und Telekommunikation können sich technische Abhängigkeiten, Cloud- und Plattformarchitekturen u. v. a. sowie die Bedrohungslage deutlich schneller verändern.

Dies betrifft auch die Aussagekraft der gewählten Anlagenkategorien und Schwellenwerte. Bei Rechenzentren kann eine bestimmte elektrische Leistung je nach technischer Ausstattung und Auslastung sehr unterschiedliche digitale Kapazitäten abbilden. Bei Content Delivery Networks sagt das ausgelieferte Datenvolumen zwar etwas über die transportierte Datenmenge aus, erfasst aber nicht die Bedeutung der darüber bereitgestellten Dienste und Inhalte.

TeleTrust regt daher an, die regelmäßige Evaluierung durch anlassbezogene Überprüfungen zu ergänzen. Eine frühzeitige Anpassung der Anlagenkategorien und Schwellenwerte sollte insbesondere bei wesentlichen Veränderungen der Bedrohungslage, neuen digitalen Abhängigkeiten, neuen unionsrechtlichen Vorgaben oder erheblichen Vorfällen möglich sein.

6. Fazit

Der Referentenentwurf der KritisV greift die europäischen Vorgaben der CER-Richtlinie zwar im Grundsatz auf und schafft eine begrüßenswerte Kohärenz zwischen physischer Resilienz und IT-Sicherheit. In seiner derzeitigen Fassung bleibt der Entwurf jedoch noch hinter den Anforderungen an eine rechtssichere, praktisch handhabbare und methodisch überzeugende Regulierung zurück.

Insbesondere fehlt es an einer hinreichend nachvollziehbaren Auseinandersetzung mit den angelegten Schwellenwerten. Die Zahl von 500.000 versorgten Personen wird zwar als Regelschwellenwert herangezogen, ihre Herleitung und Übertragung auf unterschiedliche Sektoren überzeugt jedoch keinesfalls. Hinzu kommt, dass eine Auseinandersetzung mit weiteren in Art. 7 CER-Richtlinie ausdrücklich genannten Kriterien, etwa sektorübergreifenden Abhängigkeiten, geografischen Auswirkungen, Substituierbarkeit sowie Dauer und Ausmaß möglicher Störungen, zur Geltung kommen muss.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag - Bundesrats-Stellungnahme zum „Kritis-Dachgesetz“-Entwurf.