

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



04.09.2025

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2557 und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen (KRITIS-Dachgesetz)

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 27.08.2025

Allgemeines

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen ausdrücklich das Vorhaben der Bundesregierung, auch abseits des BSI- und IT-Sicherheitsgesetzes verbindliche nationale Regeln für Betreiber kritischer Infrastrukturen zu schaffen. Resilienzstrategien, umfassende Prävention und effektiver Katastrophenschutz werden in den kommenden Jahren eine Mammutaufgabe für die Kommunen und die KRITIS-Betreiber. Hierzu bedarf es nicht nur einheitlicher Vorgaben, sondern auch einheitlicher Strukturen und Hilfestellung, die in diesem neuen Gesetzentwurf konkret benannt werden.

Die Themen Zivilschutz und Katastrophenschutz müssen politisch ein noch größeres Gewicht erhalten. In den letzten Jahren wurden diese Bereiche vernachlässigt. Insbesondere hat der Rückzug der Bundesfinanzierung im Bereich des Zivilschutzes zu einer erheblichen Reduzierung der zivilen Verteidigungsstrukturen in unserem Land geführt. Das beeinträchtigt unmittelbar die Fähigkeit der kommunalen Ebene, in Notfällen adäquat zu handeln. Maßnahmen zur Wiederherstellung und Stärkung der zivilen Verteidigungsstrukturen und des Katastrophenschutzes müssen umgehend ergriffen werden. **Hierfür müssen Bund und Länder angemessene finanzielle Mittel bereitstellen, damit alle Kommunen über die notwendigen Ressourcen verfügen, um auf außergewöhnliche Ereignisse reagieren zu können.** Die durch die Reform der Schuldenreform in Art. 115 Abs. 2 GG geschaffenen Bereichsausnahmen für den Zivil- und Katastrophenschutz bieten hierfür einen finanziellen Handlungsspielraum.

Zudem weisen wir hin, dass **für eine fundierte Bewertung des Gesetzentwurfs die gemäß § 4 Absatz 3 darauf zu veranlassende Verordnung** über die Identifizierung entsprechend den Vorgaben nach § 4 Absatz 1 in Verbindung mit § 5 Absatz 2 **auch im Entwurf weiterhin fehlt.** Diese würde die konkrete Anwendung unterhalb des Schwellenwerts sowie die Sektoren näher beschreiben, liegt aber zum heutigen Tage trotz des langen Vorlaufs nicht vor. Die Beteiligung der Kommunen bei der Ausgestaltung der Rechtsverordnung ist ausdrücklich gewünscht.

Da die Anwendung des Schwellenwertes noch nicht vorliegt, können wir noch keine Einschätzung abgeben, ob dies im Sinne der Kommunen ist. Die fehlende Auflistung des Sektors „Staat und Verwaltung“ im § 4 Absatz 1 sowie die Gesetzgebung zu § 5 Absatz 1 und 2 und zu § 2 Nummer 10 deuten vorläufig darauf hin, dass der Gesetzentwurf mit öffentlicher Verwaltung, nur die „zentralen Regierungsbehörden“ meint.

Durch den Regelungscharakter als Bundesgesetz, sind darüber hinaus die **Auswirkungen auf die kommunalen Behörden noch nicht absehbar**. Dies wird erst mit den einzelnen Verordnungen durch Bund und Länder ersichtlich werden. Ob und wie viele Aufgaben durch Gesetz und Verordnungen an die Unteren Katastrophenschutzbehörden übertragen werden und welche Auswirkungen dies für die Personalvorhaltung hat, ist mit diesem Entwurf nicht abzuschätzen, sodass auf dieser Ebene der Erfüllungsaufwand nicht absehbar ist.

Zur Erhöhung der bundesweiten Versorgungssicherheit sind nicht nur einzelne Behörden gefragt, sondern bedarf es der Koordination von Akteuren aus allen Bereichen mit ihren eigenen Kompetenzen, ihrer Leistungsfähigkeit und Expertise. **Daher begrüßen wir das von der Bundesregierung geplante ständige Beratungsgremium mit der strukturierten Einbindung von Ländern, Wirtschaft und Kommunen**. Das Gremium wird in der Begründung zu § 3 Absatz 2 thematisiert und die Kommunen werden dabei nur in Klammern und als gegebenenfalls zu beteiligen erfasst. Da ein Großteil der Aufgaben, die mit dem Katastrophenschutz und der Krisenresilienz zu tun haben, im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung liegen, **müssen die Kommunen zwingend Teil dieses Gremiums sein**.

Im Detail nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zu § 1 „Nationale KRITIS-Resilienzstrategie“

Eine Einbindung der kommunalen Spitzenverbände im Erarbeitungsprozess der Nationalen KRITIS-Resilienzstrategie ist zwingend notwendig.

Bis einschließlich 17. Januar 2026 soll die Bundesregierung eine nationale Strategie zur Verbesserung der Resilienz kritischer Anlagen verabschieden. In dieser Strategie sollen die strategischen Ziele und politischen Maßnahmen festgelegt werden, mit denen ein hohes Resilienzniveau von Betreibern kritischer Anlagen erreicht und aufrechterhalten werden soll. Die Strategie soll gemeinsam mit den Ländern und unter Beteiligung der Zivilgesellschaft erarbeitet werden.

Die Strategie soll auch Aspekte berücksichtigen, die nicht Gegenstand des KRITIS-Dachgesetzes sind, etwa Einrichtungen oder Unternehmen, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einem anderen Sektor oder aufgrund ihrer Größe nicht im Anwendungsbereich des KRITIS-Dachgesetzes sind oder auch systemrelevante Bereiche thematisieren.

Die kommunalen Spitzenverbände sind in die Erarbeitung der Nationalen KRITIS-Resilienzstrategie einzubeziehen, da ein erheblicher Teil der Kritischen Infrastrukturen in der Verantwortung oder Zuständigkeit der Kommunen liegt. Dies betrifft neben einer Vielzahl bereits im Referentenentwurf adressierter Sektoren insbesondere die nur in Teilen oder gar nicht geregelten Sektoren und Einrichtungen der Siedlungsabfallentsorgung, des Katastrophenschutzes sowie der Rettungsleitstellen. Die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände gewährleistet die notwendige Einbindung von Praxiserfahrungen und Umsetzungsrealitäten. Erst dadurch wird eine Verankerung der Strategie auf allen föderalen Ebenen möglich.

2. Zu § 4 „Sektoren; Geltungsbereich; Verordnungsermächtigung“

Problematisch sehen wir, dass ein wesentlicher Bereich wie Staat und Verwaltung im Geltungsbereich fehlt, während Leistungen der Sozialversicherung als eigener Sektor aufgenommen werden. Stattdessen wäre es aus unserer Sicht sinnvoller, den gesamten Bereich „Staat und Verwaltung“ als kritischen Sektor einzubeziehen und dort auch Leistungen der Sozialversicherung und der Grundsicherung zu verorten. Dies würde eine ganzheitlichere Betrachtung und einen effizienteren Schutz ermöglichen.

Zudem fordern wir, dass die Rechtsverordnung gemäß § 4 Absatz 3 und § 5 Absatz 1 so schnell wie möglich vorgelegt wird. Diese soll die konkrete Anwendung unterhalb des Schwellenwerts sowie die Sektoren näher beschreiben. Diese Regelung ist für die weitere Planung der Kommunen vor Ort entscheidend.

Im Referentenentwurf des KRITIS-Dachgesetzes sind „Staat und Verwaltung“ nicht ausdrücklich als KRITIS-Sektoren aufgeführt. Dies ist problematisch, da staatliche Institutionen auf allen Verwaltungsebenen (Bund, Länder und Kommunen) eine zentrale Rolle für die Daseinsvorsorge einnehmen und die Grundlage staatlicher Handlungsfähigkeit bilden. Selbstverständlich sind nicht sämtliche Behörden oder Verwaltungseinheiten als KRITIS im Sinne des Dachgesetzes einzustufen. Vielmehr müssten Bund, Länder und Kommunen definieren, welche Organisationseinheiten und Dienstleistungen so ausgestaltet sein müssen, dass sie auch im Falle von Störungen, Notlagen oder Krisen funktionsfähig bleiben. Ein solcher Handlungsrahmen wäre entscheidend, um den Schutz besonders relevanter Verwaltungsstrukturen und Behörden gezielt zu stärken und schwerwiegende Auswirkungen im Krisenfall zu verhindern. Die im KRITIS-Dachgesetz und auch im Entwurf des NIS-2-Umsetzungsgesetzes vorgesehene Einschränkung auf „Leistungen der Sozialversicherung sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ greift deutlich zu kurz. In tatsächlichen Krisenszenarien stehen vielmehr andere Kernaufgaben staatlicher Steuerung und Koordination im Vordergrund, die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar sind.

Der Bereich Leistungen der Sozialversicherung sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist formal zwar neu aufgenommen, wird jedoch typischerweise dem Sektor Staat und Verwaltung zugeordnet, da es sich um staatliche Leistungen und soziale Sicherungssysteme handelt.

Die Abspaltung als eigenständiger Sektor wirkt inkonsequent und fragmentiert das Bild kritischer staatlicher Infrastruktur.

3. Zu § 5 „Erheblichkeit einer Anlage für die Erbringung kritische Dienstleistungen; Verordnungs ermächtigung; Feststellungsbefugnis“

Anlagen unterhalb des Regelwertes für Schwellenwerte können ein Gefährdungspotenzial darstellen. Wir halten daher für sinnvoll, auch für solche Anlagen ein Mindestmaß an Vorgaben, dann jedoch mit längeren Umsetzungsfristen, zum Stand notwendiger Technik einzufordern.

Anlagen, welche den Regelwert für Schwellenwerte (noch) nicht erreicht oder überschritten haben, können in Summe durchaus ein Gefährdungspotenzial darstellen. Es wäre daher aus unserer Sicht notwendig, auch für solche Anlagen ein Mindestmaß an Vorgaben hinsichtlich der Einhaltung des Standes der Technik einzufordern.

In dem ursprünglichen Referentenentwurf aus der letzten Legislaturperiode war eine Regelung für Betreiber von Anlagen vorgesehen, die kritische Dienstleistungen erbringen, aber für deren Erbringung nicht erheblich sind und daher nicht als kritische Anlagen im Sinne des Gesetzes galten. Wir halten es für dringend geboten, auch für solche sonstigen Anlagen aus kritischen Sektoren eine solche Regelung wieder mit aufzunehmen.

Ohne verbindliche gesetzliche Anforderung wird eine freiwillige Umsetzung aus eigenem betrieblichem Interesse oft nicht gegeben sein. Damit werden Angriffsvektoren von gut geschützten großen Anlagen potenziell auf eine Vielzahl nicht so gut geschützter kleiner Anlagen verlagert. In Summe kann das möglicherweise sogar schwerwiegendere Auswirkungen haben.

Bei dem angesetzten pauschalen Schwellenwert von 500.000 Einwohnern würde das Gesetz keine Anwendung für Einrichtungen in der Mehrheit der Kommunen finden. Ungeachtet dessen, wird in der Begründung zu § 5 ausgeführt, dass „Abweichungen von diesem Regelschwellenwert können dabei im Einzelfall sinnvoll sein“. Das Kriterium der Versorgungssicherheit soll hierzu maßgeblich sein. Als konkrete Beispiele in diesem Sinne sehen wir hier z. B. kommunale Leitstellen. Für solche Einrichtungen sind auch außerhalb des Anwendungsbereichs des KRITIS-DachG Anforderungen zur Steigerung der Resilienz zu treffen. Wichtig ist es aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände, dass auch diese Organisationen oder Einrichtungen Zugriff auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Unterstützungsangebote haben. Demgemäß erscheint der Schwellenwert von 500.000 Einwohnern gegriffen und deutlich zu hoch angesetzt.

**4. Zu § 8 "Registrierung kritischer Anlagen; Geltungszeitpunkt"
§ 8 Absatz 7**

Wir regen an, die Umsetzungsfristen der neuen KRITIS-Anforderungen (Risikoanalysen gemäß § 12 sowie Verpflichtungen nach den §§ 13, 18 und 20) von 9 bzw. 10 auf 24 Monaten zu verlängern.

Die Umsetzung der zahlreichen Anforderungen aus dem KRITIS-DachG wird faktisch zum Aufbau eines neuen weiteren Managementsystems bei vielen Betreibern kritischer Anlagen führen. Die hier zur Rede stehenden neuen Anforderungen sind innerhalb von einem Zeitraum von 9 (Risikoanalyse gemäß § 12) bzw. 10 Monaten (Verpflichtungen nach den §§ 13, 18 und 20) für viele Unternehmen nicht realistisch umsetzbar. Insbesondere, wenn beispielweise bauliche Maßnahmen zur Steigerung der physischen Sicherheit ergriffen werden müssen. Vom BSI wurden bei neuen Anforderungen im Rahmen der gelebten Praxis bisher immer 24 Monate für deren Umsetzung eingeräumt. Hier ist daher im Sinne der Betreiber eine Ausweitung der Umsetzungsfrist von 9 bzw. 10 auf 24 Monaten dringend angeraten.

5. Zu § 13 "Resilienzplichten der Betreiber kritischer Anlagen; Resilienzplan"

Im Gesetzentwurf sollte ergänzt werden, dass Betreiber von KRITIS-relevanten Anlagen auch Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach SÜG anfordern dürfen.

Eine Berücksichtigung von Verfahren für Zuverlässigkeitsüberprüfungen bedingt, dass den Unternehmen auch die entsprechenden Möglichkeiten nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) eröffnet werden. Die immer wieder erwähnte Prüfung auf Basis des Führungszeugnisses stellt aus unserer Sicht keine adäquate Form der Zuverlässigkeitsüberprüfung im Hinblick auf den erhobenen Sicherheitsanspruch dar. Im Gesetzentwurf sollte daher ergänzt werden, dass Betreiber von KRITIS-relevanten Anlagen auch Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach SÜG anfordern dürfen.

6. Zu § 18 Meldewesen für Vorfälle

Die kommunalen Spitzenverbände regen an, in das KRITIS-Dachgesetz eine Regelung aufzunehmen, welche die Bereitstellung der Daten aus der Bundesdatenbank an die genannten Behörden ermöglicht und sichert.

Gemäß Gesetzentwurf werden entsprechende Anlagen bei einer für BSI und BBK gemeinsamen Meldestelle registriert. Der Zugriff auf die für sie relevanten Registrierungsdaten, durch

die zuständigen Kommunen ist jedoch ebenfalls notwendig. Ohne eine Zugriffsmöglichkeit auf die vom Bund erfassten Daten fehlt den für den Katastrophenschutz zuständigen Landkreisen und kreisfreien Städten eine wichtige Grundlage für ihre planmäßige Krisenvorsorge und Resilienzsteigerung gegenüber Vorfällen bei Kritischen Infrastrukturen. Die Folge wäre der Aufbau von Doppelstrukturen zur Erfassung und Verwaltung der KRITIS-Daten und -Informationen. Dies bindet im Bereich der Verwaltung unnötig personelle und finanzielle Ressourcen für eigene Erhebungen und führt bei den KRITIS zu entsprechendem Mehraufwand.

Die aktuell vorgesehene Regelung überträgt lediglich die Aufgabe an das BBK, das Daten sammelt, aber nicht teilt. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist es für die tatsächliche Steigerung der Resilienz (und die Bereitschaft, Daten zu melden) erforderlich, mit den gesammelten Daten zu arbeiten und sie für Ableitungen und das Ziehen von Konsequenzen zu nutzen. Hier braucht es Klarheit, wie vom Bund bis auf die Ebene der Aufgabenträger zukünftig ein bidirektionaler Austausch stattfinden kann.

7. Zum Erfüllungsaufwand

Die kommunalen Spitzenverbände fordern eine angemessene kommunale Finanzausstattung und laufende Finanzierung zur Stärkung der Resilienz. Eine Finanzierung durch Anhebung der Kommunalabgaben ist nicht sachgerecht.

Im Rahmen einer ganzheitlichen Katastrophenschutzplanung werden alle aufgeführten Punkte bereits im Rahmen der eigenen Strukturen generell betrachtet. Unabhängig davon ist jedoch die Frage der Finanzierung des Bevölkerungsschutzes zwingend bundesweit zu klären. Gerade für die Kommunen steigt der Erfüllungsaufwand zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen erheblich. Ohne die massive personelle Verstärkung der Stabstellen für kommunales Krisenmanagement sind die zahlreichen geforderten Sensibilisierungs- und Planungsaufgaben nicht zu erfüllen. Da es sich beim Bevölkerungsschutz um eine gemeinsame Aufgabe aller drei staatlichen Ebenen handelt, haben Bund und Länder hier einen erheblichen Teil der strukturellen Finanzierung zu leisten.

Würde ein Teil der kommunalen Verwaltung als KRITIS eingestuft, würden die umfassenden Pflichten (Registrierung, regelmäßige Risikoanalysen und -bewertungen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Resilienz, Personalschulungen/-übungen, Resilienzpläne, Meldepflicht von Vorfällen) für Kommunen einen erheblichen zusätzlichen Personalaufwand und auch Sachmittelbedarf bedeuten. Dabei ausschließlich auf die kommunale Finanzierung abzielen, wäre in Anbetracht der dortigen angespannten Finanzsituation nicht zielführend und in keinem Fall leistbar. Die Erarbeitung föderal übergreifender Leistungs- und Finanzierungskonzepte ist in diesem Fall aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände zwingend notwendig, wobei eine Beteiligung der kommunalen Ebene an der Erarbeitung von Lösungen erfolgen muss.

Zudem werden sich mit dem DachG die Anforderungen an die Betreiber und somit die bereits heute hohen finanziellen zusätzlichen Belastungen für die Betreiber kritischer Infrastrukturen perspektivisch weiter erhöhen. Seitens des Bundes sollten hier Fördermöglichkeiten in Betracht gezogen werden, um die Betreiber beim Aufbau der erforderlichen Schutzmechanismen hier zu entlasten.

Weitere Hinweise

Vorgaben und Unterstützungsangebote so bald wie möglich schaffen

Wir begrüßen ausdrücklich, dass im neuen Referentenentwurf in § 19 Unterstützungsangebote und Vorgaben (Vorlage, Muster und Leitlinien) für Betreiber kritischer Anlagen seitens des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) geschaffen werden sollen. Gleichzeitig ist es wichtig, so bald wie möglich ein Zeitpunkt zu definieren, bis wann diese Vorgaben zu erstellen sind. Dieser Zeitpunkt sollte möglichst frühzeitig sein – ansonsten können ggf. Mehrkosten durch Maßnahmenumsetzungen entstehen, die den (später) gesetzten Vorgaben dann nicht / nicht mehr vollständig entsprechen. Dies kann insbesondere bei physischen Sicherheitsmaßnahmen teuer und langwierig werden. Ferner sollten auch für die später vorgelegten (neuen bzw. abgeänderten) Vorgaben jeweils wieder eine Zeitspanne von 24 Monaten bis zu deren Gültigkeit bzw. Umsetzung festgelegt werden.

Die Resilienz von Einrichtungen des Gesundheitswesens muss dringend gestärkt werden

Die Initiative zur Durchführung regelmäßiger nationaler Risikoanalysen und -bewertungen wird positiv betrachtet. Allerdings gibt es etwa im kommunalen Gesundheitswesen nur unzureichende personelle Kapazitäten und Fachkompetenzen für die dann verpflichtenden Risikoanalysen und Risikobewertungen im Rahmen dieses Verfahrens. Risikoanalysen im Zusammenhang mit Klimaveränderungen und den damit verbundenen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit sind für Kommunen von erheblicher Relevanz.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sind die Betreiber kritischer Infrastrukturen, u. a. auch die Einrichtungen des Gesundheitswesens, in erster Linie zur Eigenvorsorge für den Krisenfall verpflichtet. Notstromaggregate für Pflege- und Betreuungseinrichtungen sowie für medizinische Einrichtungen sollten daher aus den bestehenden Finanzierungsstrukturen finanziert werden.

Für die kommunalen Spitzenverbände ist darüber hinaus auch die pflegerische Versorgung in einer älter werdenden Gesellschaft ein wesentlicher Dienst im Sinne der EU-Richtlinie. Ohne Berücksichtigung im KRITIS-DachG können wir gegenüber den Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Eingliederungshilfe weiterhin nur darauf hinweisen, dass es notwendig ist, dass Pflegeeinrichtungen sich krisensicher aufstellen. Eine tatsächliche Handhabe, dies auch durchzusetzen, bestünde damit weiterhin nicht. Eine effiziente Katastrophenbewältigung kann aber

nur dann funktionieren, wenn neben der staatlich/administrativen auch eine eigenverantwortliche und betriebliche Notfallvorsorge existiert. Pflegeeinrichtungen müssen daher im Sektor Gesundheit als vulnerable Institutionen und damit als wesentlicher Dienst erfasst werden. Dies muss im KRITIS-DachG klar geregelt werden.

Daneben sollte es im KRITIS-DachG auch zu einer Meldepflicht bei Sicherheitsvorfällen in den Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Eingliederungshilfe kommen. So wäre eine Auswertung von möglichen Schwachstellen in einem einheitlichen System gegeben.

Die Kommunen könnten so mögliche Sicherheitsvorfälle und anschwellende Krisen in unterschiedlichen Einrichtungen der Pflege und der Eingliederungshilfe schnellstmöglich registrieren und eine Vorfallsmeldung (gemäß § 18 Absatz 1 bis 3) an das BBK vornehmen. Das KRITIS-DachG könnte auf diese Weise auch eine Art Frühwarnsystem in diesem Bereich implementieren.

Außergewöhnliche außenpolitische Lagen

Mit Blick auf die zunehmenden krisenhaften Entwicklungen und sich zuspitzende geopolitische Lagen sollte das KRITIS-DachG auch die Ermächtigung zum Erlassen von Rechtsverordnungen für außergewöhnliche außenpolitische Lagen beinhalten. Dadurch könnten gesetzliche Vorgaben frühzeitig harmonisiert werden.