

**Wirtschaftsrat der CDU e.V.**  
Luisenstr. 44  
10117 Berlin  
Telefon: 0 30 / 240 87 – 227  
E-Mail: [info@wirtschaftsrat.de](mailto:info@wirtschaftsrat.de)

## **Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2847 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen (Cyberresilienz-Verordnung)**

Der Wirtschaftsrat der CDU e.V. vertritt die Interessen von über 12.000 Mitgliedern aus verschiedenen Branchen der deutschen Wirtschaft. Innerhalb des Wirtschaftsrats bündelt die Bundesfachkommission (BFK) Cybersicherheit die Expertise von rund 240 Mitgliedsunternehmen und Verbänden aus der Informationssicherheitsbranche sowie angrenzenden Technologiefeldern.

Die Bundesfachkommission Cybersicherheit begleitet die europäische und nationale Cybersicherheitsgesetzgebung intensiv und bringt ihre praktische Erfahrung regelmäßig in politische Entscheidungsverfahren ein. Ziel ist es, zu einer wirksamen, praktikablen und innovationsfreundlichen Ausgestaltung regulatorischer Rahmenbedingungen beizutragen, die sowohl ein hohes Sicherheitsniveau gewährleisten als auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft stärken.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesfachkommission Cybersicherheit die Möglichkeit, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2024/2847 über horizontale Cybersicherheitsanforderungen für Produkte mit digitalen Elementen (Cyber Resilience Act) Stellung zu nehmen und ihre fachliche Expertise in das weitere Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

### **I. Cyber Resilience Act (CRA)**

Der Cyber Resilience Act (CRA) ist ein zentraler Baustein der europäischen Digitalgesetzgebung und markiert einen entscheidenden Schritt hin zu einem einheitlichen Cybersicherheitsniveau im EU-Binnenmarkt. Ziel der Verordnung ist es, die Sicherheit digitaler und vernetzter Produkte über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg zu gewährleisten und damit das Vertrauen in digitale Technologien

nachhaltig zu stärken. Für Unternehmen in Deutschland und Europa bedeutet der CRA nicht nur zusätzliche regulatorische Anforderungen, sondern zugleich die Chance, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch nachweislich sichere Produkte zu stärken.

Wir danken dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG-Änderungsgesetz 2026) Stellung zu nehmen.

Für den Erfolg des CRA kommt es entscheidend auf eine praxisnahe und innovationsfreundliche nationale Umsetzung an. Vor diesem Hintergrund ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass der Entwurf zur CRA-Durchführung schlank ausgestaltet ist. Dieser Ansatz sollte im weiteren Verfahren konsequent beibehalten werden. Maßgeblich ist dabei, auf zusätzliche nationale Anforderungen zu verzichten und eine strikt europarechtskonforme Ausgestaltung sicherzustellen. Nur so lassen sich Gold Plating und die damit verbundenen Wettbewerbsnachteile im Binnenmarkt vermeiden.

Ebenso wichtig ist der zügige Aufbau eines tragfähigen und wettbewerbsfähigen Prüfsystems. Dieses sollte gezielt auf bestehenden IT-Sicherheitsprüfstellen, bewährten BSI-Strukturen und international anerkannten Standards aufsetzen, um effiziente und skalierbare Konformitätsbewertungen zu ermöglichen. Zugleich müssen die zuständigen Akteure die Digitalregulierung koordiniert ausgestalten, ressortübergreifend zusammenarbeiten, klare Zuständigkeiten festlegen und zu einer EU-weit harmonisierten Aufsichtspraxis beitragen. Nur so lassen sich Widersprüche, Doppelstrukturen und unnötige Belastungen für die Wirtschaft vermeiden.

Insgesamt ist jedoch anzuerkennen, dass die wesentlichen Hebel für eine praxistaugliche CRA-Umsetzung auf europäischer Ebene liegen. Die Bundesregierung sollte sich daher auf europäischer Ebene aktiv für die Interessen der deutschen Digitalwirtschaft einsetzen und auf konsistente Regelungs- und Standardisierungsprozesse im Rahmen des CRA hinwirken. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um ein höheres Sicherheitsniveau für Produkte mit digitalen Elementen in der Breite zu erreichen und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie die Stabilität des digitalen Binnenmarkts langfristig zu sichern.

## **II. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Beim Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft wird auf die geltende Verordnung (EU) 2024/2847 verwiesen. Es ist zutreffend, dass durch das deutsche Durchführungsgesetz selbst keine zusätzlichen unmittelbaren Kosten entstehen. Gleichwohl sollte berücksichtigt werden, dass bereits durch Zertifizierungen über Drittstellen, zu deren Kosten pro Produkt bislang keine belastbaren Angaben vorliegen, sowie durch die Umstellung von Prozessen in Entwicklung, Produktion und Qualitätssicherung erhebliche Aufwände entstehen können.

Für viele Unternehmen stellt insbesondere die Anpassung bestehender Produktlinien eine Herausforderung dar, da diese unter Umständen nicht mehr innerhalb der vorgesehenen Fristen CRA-konform gestaltet werden können. Dies kann dazu führen, dass Produkte vom Markt genommen werden müssen oder geplante Innovationen verzögert werden.

Gerade Unternehmen mit breiten und technologisch heterogenen Produktportfolios sind von diesen Anforderungen in besonderem Maße betroffen. Neben einmaligen Anpassungskosten entstehen dauerhafte Aufwände durch Dokumentationspflichten, Risikobewertungen, Schwachstellenmanagement sowie verlängerte Produktverantwortung über den gesamten Lebenszyklus digitaler Produkte.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wesentlich, die Umsetzung des CRA kohärent, verhältnismäßig und möglichst effizient auszugestalten. Eine frühzeitige Bereitstellung praktikabler Unterstützungsinstrumente sowie ausreichend verfügbarer Prüf- und Zertifizierungskapazitäten kann dazu beitragen, unnötige Umstellungshemmnisse zu vermeiden und Planungssicherheit für betroffene Unternehmen zu schaffen.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Verpflichtung der Hersteller zur kontinuierlichen Schwachstellenüberwachung und -behebung gemäß Artikel 13 Absatz 8 in Verbindung mit Anhang I Teil II der Verordnung (EU) 2024/2847 über den gesamten Unterstützungszeitraum. Hinzu tritt die Pflicht zur Meldung aktiv ausgenutzter Schwachstellen innerhalb von 24 Stunden nach Kenntniserlangung (Artikel 14), die bereits ab dem 11. September 2026 gilt – und damit deutlich vor der allgemeinen Anwendbarkeit der Verordnung. Für Unternehmen mit breiten Produktportfolios ergibt sich hieraus ein erheblicher operativer Dauerbedarf, der mit rein manuellen Prozessen in vielen Fällen nicht verhältnismäßig abzubilden sein wird.

### **III. Verhältnis zu bestehenden Rechtsakten und kollektiven Rechtsdurchsetzungsinstrumenten**

Art. 65 CRA erweitert den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen. Der Referentenentwurf enthält hierzu bislang keine weiteren Ausführungen. Aus Gründen der Rechtsklarheit könnte geprüft werden, ob eine Klarstellung im Verbraucherrecht, etwa im Unterlassungsklagengesetz (UKlaG), sinnvoll ist, um Transparenz hinsichtlich der erweiterten Durchsetzungsmöglichkeiten zu schaffen.

Ebenso stellt sich die Frage, ob die Nichtübernahme der in Art. 64 Abs. 10 CRA vorgesehenen Ausnahmen bewusst erfolgt ist oder ob eine klarstellende Bezugnahme im nationalen Durchführungsgesetz zur besseren Nachvollziehbarkeit beitragen könnte.

## **IV. Umgang mit Verbrauchermeldungen nach § 65 Abs. 3**

Der Gesetzentwurf enthält bislang keine näheren Vorgaben dazu, wie das BSI mit Verbrauchermeldungen verfährt. Aus Gründen der Transparenz und zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens erscheint es sachgerecht, betroffene Unternehmen über entsprechende Meldungen zu informieren, sofern diese nicht offensichtlich unbegründet sind.

Eine solche Information würde Unternehmen ermöglichen, frühzeitig auf mögliche Missverständnisse oder Sicherheitsprobleme zu reagieren und damit zugleich zur effektiven Risikominderung beitragen.

## **V. § 65 Maßnahmen der Marktüberwachung**

### **Fehlende aufschiebende Wirkung nach § 65 Abs. 4**

Die in § 65 Abs. 4 vorgesehene fehlende aufschiebende Wirkung wirft aus unternehmerischer Sicht erhebliche Fragen der Verhältnismäßigkeit auf. Ein behördlich angeordnetes Vertriebsverbot kann gravierende wirtschaftliche Folgen haben und im Einzelfall existenzgefährdend sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, ein Verfahren vorzusehen, das die wirtschaftlichen Auswirkungen entsprechender Maßnahmen angemessen berücksichtigt. Auch wenn eine pauschale Regelung nicht alle Konstellationen abbilden kann, sollte zumindest vorgesehen werden, dass die wirtschaftlichen Folgen behördlicher Maßnahmen verpflichtend in die Entscheidungsfindung einbezogen und im Rahmen einer Abwägung berücksichtigt werden.

## **VI. § 66 Notifizierung, Zertifizierung und Akkreditierung**

Die Anzahl der Konformitätsbewertungsstellen bis Mitte 2027, besser noch bis Ende 2026, wird ein entscheidender Faktor dafür sein, die erforderliche Zahl von Produkten fristgerecht zertifizieren zu können. Vor diesem Hintergrund sollte das BMI im Zusammenspiel mit dem BSI als Marktaufsichtsbehörde einen klaren Schwerpunkt auf die ausreichende Verfügbarkeit von Konformitätsbewertungsstellen legen.

Neben der Verfügbarkeit von Konformitätsbewertungsstellen wird deren operative Leistungsfähigkeit eine entscheidende Rolle spielen. Die technische Dokumentation nach Anhang VII der Verordnung (EU) 2024/2847 umfasst unter anderem Risikoanalysen, Angaben zum Schwachstellenmanagement und gegebenenfalls Software-Stücklisten. Angesichts der hohen Zahl betroffener Produkte und der vom Ordnungsgeber vorgesehenen kurzen Prüfzyklen erscheint es geboten, dass das BSI als notifizierende Behörde im Rahmen der Vorgaben an Konformitätsbewertungsstellen darauf hinwirkt, dass digitale Einreichungs- und Bewertungsformate etabliert werden.

Eine verpflichtende nationale Akkreditierung notifizierter Prüfstellen unter dem CRA wird kritisch gesehen. Nationale Sonderregelungen sollten vermieden werden, um einheitliche Marktbedingungen und internationale Anschlussfähigkeit sicherzustellen. Zudem besteht das Risiko von Engpässen bei der Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen, insbesondere solange die Finanzierung der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) und damit auch ihre personellen Ressourcen nicht nachhaltig gesichert sind.

Zudem sollte vermieden werden, dass parallele nationale Zertifizierungsinstrumente ein missverständliches Signal hinsichtlich der tatsächlichen CRA-Konformität von Produkten vermitteln. Zertifizierungen, die keine Konformitätsvermutung im Sinne des CRA begründen, könnten sowohl bei Unternehmen als auch bei Verbrauchern ein falsches Sicherheitsverständnis hervorrufen. Eine klare Kommunikation über Aussagekraft und Grenzen bestehender Kennzeichnungssysteme erscheint daher sinnvoll.

## **VII. § 67 Unterstützung der betroffenen Wirtschaftsakteure**

§ 67 verweist ausdrücklich auf kleine und mittlere Unternehmen. Es ist nachvollziehbar und sachgerecht, dass diese aufgrund begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen besondere Unterstützung benötigen. Zugleich sollte berücksichtigt werden, dass auch größere Unternehmen häufig komplexe Produktportfolios in unterschiedlichen Produktkategorien entwickeln und daher ebenfalls mit erheblichen Umsetzungsanforderungen konfrontiert sind. Unterstützungsangebote sollten daher grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass sie möglichst vielen betroffenen Wirtschaftsakteuren zugänglich sind, ohne dabei das angestrebte Sicherheitsniveau zu beeinträchtigen.

Die in Art. 33 Abs. 1 b und c CRA vorgesehenen Unterstützungsinstrumente legen nahe, dass der europäische Gesetzgeber von einem konkreten Unterstützungsbedarf einzelner Marktakteure ausgeht. Insbesondere bei komplexen oder sicherheitskritischen Produkten kann eine vertiefte Einzelfallunterstützung erforderlich sein, um regulatorische Anforderungen effizient umzusetzen und Entwicklungszyklen planbar zu gestalten.

Zwar wird im Referentenentwurf klargestellt, dass kein Anspruch auf Individualberatung besteht. Gleichwohl erscheint es sinnvoll zu prüfen, ob zumindest für Hersteller kritischer Produkte Möglichkeiten einer vertieften fachlichen Unterstützung vorgesehen werden können. Eine zielgerichtete Beratung kann dazu beitragen, Unsicherheiten bei der Auslegung regulatorischer Anforderungen zu reduzieren und gleichzeitig die Qualität der Umsetzung zu verbessern.

Eine besondere Herausforderung ergibt sich für Unternehmen, die als Endhersteller Produkte aus zahlreichen Drittkomponenten zusammenführen. Artikel 13 Absatz 5 der Verordnung verpflichtet Hersteller, bei der Integration von Drittkomponenten eine angemessene Sorgfaltsprüfung durchzuführen. Bei technologisch heterogenen Komponentenlandschaften setzt dies voraus, dass sicherheitsrelevante Informationen der Zulieferer – etwa zu bekannten Schwachstellen und Aktualisierungszyklen – in strukturierter und nachvollziehbarer Form vorliegen. Die Unterstützungsmaßnahmen nach § 67 BSIG-E sollten daher auch Orientierungshilfen zur Ausgestaltung solcher Sorgfaltsprüfungen umfassen, insbesondere hinsichtlich der Frage, welche Informationsformate und -tiefe die Anforderungen der Verordnung an die Lieferkettentransparenz in der Praxis erfüllen.

§ 67 sieht zudem die Einrichtung und den Betrieb eines Reallabors vor. Der Begriff sowie die konkreten Rahmenbedingungen bleiben bislang jedoch unklar. Insbesondere ist nicht ersichtlich, welche Zielsetzung mit dem Reallabor verfolgt wird, welche Teilnahmevoraussetzungen gelten, welche Form der Unterstützung dort konkret angeboten wird und ab welchem Zeitpunkt eine Nutzung durch Unternehmen möglich sein soll.

Vor dem Hintergrund des fakultativen Charakters gemäß Art. 33 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2024/2847 erscheint eine weitergehende Konkretisierung sinnvoll. Eine klarere Ausgestaltung könnte dazu beitragen, Rechtsklarheit zu schaffen, die praktische Nutzbarkeit dieses Instruments zu erhöhen und sicherzustellen, dass das Reallabor tatsächlich einen wirksamen Beitrag zu einer innovationsfreundlichen und effizienten Umsetzung des CRA leisten kann.

Mit Blick auf die in der Begründung des Referentenentwurfs vorgesehene kontrollierte Prüfumgebung erscheint eine inhaltliche Priorisierung des Reallabors sachgerecht. Vorrangig sollte es Herstellern von Produkten offenstehen, die nach den Anhängen III und IV der Verordnung (EU) 2024/2847 als wichtige oder kritische Produkte kategorisiert sind und daher einer Konformitätsbewertung unter Einbeziehung einer notifizierten Stelle bedürfen. Gerade für diese Produkte besteht das größte Risiko eines Marktzulassungsstaus, wenn Prüfkapazitäten nicht rechtzeitig verfügbar sind. Darüber hinaus sollte das Reallabor nicht ausschließlich auf die Prüfung der Produkteigenschaften nach Anhang I Teil I der Verordnung beschränkt bleiben. Die in Anhang I Teil II niedergelegten Anforderungen an die Schwachstellenbehandlung – insbesondere die Prozesse zur Identifikation, Dokumentation und Behebung von Schwachstellen sowie die koordinierte Offenlegung – stellen Hersteller vor erhebliche operative Herausforderungen, die sich in einer kontrollierten Prüfumgebung besonders effektiv erproben und bewerten lassen.

Insgesamt sollte die Unterstützungsarchitektur so ausgestaltet werden, dass sie sowohl der Vielfalt der betroffenen Unternehmen als auch der technologischen Dynamik digitaler Produkte gerecht wird und gleichzeitig eine konsistente und rechtssichere Umsetzung der CRA-Anforderungen ermöglicht.

## VIII. Operative Vorbereitung auf die gestaffelte Anwendbarkeit

Die in Artikel 4 des Durchführungsgesetzes vorgesehene gestaffelte Inkrafttretensregelung verdeutlicht die operative Dringlichkeit der Vorbereitungsphase: Bereits ab dem 11. Juni 2026 treten die Vorschriften zur Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen in Kraft (Artikel 4 Absatz 2 i.V.m. § 66 BSIG-E), ab dem 11. September 2026 die Regelungen zur Entgegennahme von Schwachstellenmeldungen (Artikel 4 Absatz 3 i.V.m. § 5 Absatz 3 Satz 2 Nummer 6 BSIG-E). Die Unterstützungsmaßnahmen nach § 67 BSIG-E treten hingegen erst mit der allgemeinen Anwendbarkeit am 11. Dezember 2027 in Kraft (Artikel 4 Absatz 4). Für die betroffenen Wirtschaftsakteure entsteht damit eine Lücke: Die Meldepflichten nach Artikel 14 der Verordnung (EU) 2024/2847 greifen bereits ab September 2026, während die im Durchführungsgesetz vorgesehenen Unterstützungsinstrumente erst über ein Jahr später zur Verfügung stehen. Um eine kohärente Übergangsphase zu gewährleisten, erscheint es sachgerecht, dass das BSI frühzeitig – das heißt noch vor dem 11. September 2026 – Klarheit über die technischen Anforderungen an die Meldewege sowie die erwarteten Formate und Inhalte der Schwachstellenmeldungen schafft. Eine rechtzeitige Veröffentlichung entsprechender Leitlinien würde Unternehmen ermöglichen, ihre internen Prozesse bereits vor Inkrafttreten der Meldepflichten zu erproben, und damit die Qualität der Erstmeldungen und die Effizienz der Bearbeitung durch das BSI verbessern.

## IX. § 70 Abs. 2 Staatsprivileg

Das vorgesehene Staatsprivileg erscheint kritisch. Gerade staatliche Stellen, die regulatorische Vorgaben selbst anwenden müssen, können praktische Umsetzungsprobleme und mögliche Regelungslücken besonders frühzeitig identifizieren. Rückmeldungen aus der praktischen Anwendung stellen häufig eine wichtige Grundlage für evidenzbasierte Weiterentwicklungen regulatorischer Anforderungen dar.

Eine zu weitgehende Ausnahme staatlicher Stellen könnte daher zu einem Erkenntnisverlust führen und die Weiterentwicklung praxistauglicher Cybersicherheitsanforderungen erschweren.

## X. Fazit

Der Referentenentwurf stellt insgesamt eine geeignete Grundlage für die nationale Umsetzung des Cyber Resilience Act dar. Entscheidend für den Erfolg wird jedoch sein, die Umsetzung möglichst kohärent, innovationsfreundlich und europarechtskonform auszugestalten.

Besondere Bedeutung kommt dabei einer klar strukturierten Unterstützungsarchitektur, transparenten Verfahren der Marktüberwachung sowie einem leistungsfähigen und international anschlussfähigen Konformitätsbewertungssystem zu.

Ziel sollte es sein, ein hohes Cybersicherheitsniveau zu erreichen, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen durch unnötige zusätzliche Anforderungen zu beeinträchtigen und zugleich die praktische Umsetzbarkeit der Regulierung sicherzustellen.