



Sachstand

Verpflichtung zur Vorinstallation von Notfall-Informations- und Warn-Apps

Verpflichtung zur Vorinstallation von Notfall-Informations- und Warn-Apps

Aktenzeichen: WD 10 – 3000 – 032/22
Abschluss der Arbeit: 13.09.2022
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Einleitung	4
3.	NINA-Warn-App	5
4.	Mögliche Rechtsgrundlage für die Verpflichtung	6
4.1.	Bestehende Rechtsgrundlage	6
4.2.	Normierung einer neuen Rechtsgrundlage	7
5.	Fazit	8

1. Vorbemerkung

Diese Ausarbeitung untersucht auftragsgemäß am Beispiel der Notfall-Informations- und Nachrichten-App („NINA“), ob Hersteller von Betriebssystemen und Smartphones dazu verpflichtet werden können, sogenannte Notfall-Informations- und Warn-Apps vorzuinstallieren. Eine grundlegende Prüfung möglicher Grundrechtseingriffe wird dabei angerissen.

2. Einleitung

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) geht davon aus, dass Extremwetterlagen in Deutschland weiter zunehmen werden.¹ 2021 kam es Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu verheerenden Überflutungen, bei denen zahlreiche Menschen ums Leben kamen und Schäden in Milliarden-Höhe entstanden.²

Umso wichtiger ist es, dass Menschen rechtzeitig gewarnt und mit potenziell lebensrettenden Informationen versorgt werden. Für diesen Zweck gibt es diverse private und behördliche Notfall-Informations- und Warn-Apps, die wichtige Warnmeldungen in Gefahrenlagen senden. Hierbei ist insbesondere die Warn-App „NINA“ zu nennen.

Entscheidend für den Erfolg einer Warnung ist, dass diese den Nutzer erreicht. Voraussetzung für die Nutzung einer App ist, dass diese auf dem Endgerät installiert ist. Bisher beruht dabei die Installation von Notfall-Informations-Apps auf Freiwilligkeit. Nach Angaben des BBK haben aktuell 10 Millionen Menschen in Deutschland die Warn-App „NINA“ installiert,³ also nur rund 12% der Einwohner und nur rund 16% aller Smartphone-Nutzer in Deutschland.⁴

Angesichts dieser niedrigen Nutzerzahlen stellt sich die Frage nach einer Verpflichtung der Hersteller von Betriebssystem- und Smartphones zur Vorinstallation von Notfall-Informations- und Warn-Apps.

1 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: Extremwetter. Abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Fuer-alle-Faelle-vorbereitet/Kampagne-Extremwetter/kampagne-extremwetter_node.html. Zuletzt abgerufen – wie alle URL in diesem Sachstand – am 08. September 2022.

2 Schulz: Studie mahnt Versäumnisse an. In: Kölner Stadt-Anzeiger vom 24.06.2022, S. 8.

3 BBK: Warn-App NINA. Abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Warn-App-NINA/warn-app-nina_node.html.

4 Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. schätzt die Anzahl der Smartphone-Nutzer in Deutschland auf rund 62,6 Millionen – Statista: Statistiken zur Smartphone-Nutzung in Deutschland. Abrufbar unter: https://de.statista.com/themen/6137/smartphone-nutzung-in-deutschland/#to-picHeader_wrapper.

3. NINA-Warn-App

Bei der App NINA handelt es sich um eine Notfall-Informationen- und Nachrichten-App des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), welche die Bürger vor verschiedenen Gefahrenlagen warnt.⁵ Die App gibt dabei die Warnungen des modularen Warnsystems des Bundes weiter. Das BBK nutzt dieses System für bundesweite Warnungen des Zivilschutzes. Aber auch Behörden der Bundesländer und von Städten und Kommunen können an das System angeschlossen werden. Warnmeldungen dieser angeschlossenen Behörden können die NINA-Nutzer also ebenfalls empfangen.⁶ Unter anderem informiert die App über Corona-Fallzahlen, Bevölkerungsschutz-Warnungen, Wetterwarnungen und Hochwasser.⁷

Sofern die Standortortung nicht aktiviert ist, zeigt die NINA-Warn-App nur Warnmeldungen für abonnierte Orte. Optional erfasst die NINA-App den Standort des Nutzers und sendet dann die lokal relevanten Warnungen, sofern die örtlichen Behörden an das modulare Warnsystem des Bundes angeschlossen sind. Zusätzlich enthält NINA auch noch Verhaltenshinweise und Tipps für Notfälle.⁸ Mit der Aktivierung der Funktion „Pushbenachrichtigung für den aktuellen Standort“ haben die Nutzer die Möglichkeit, ihren Standort lokalisieren zu lassen. Diese Funktion ermöglicht es, die App ohne personenbezogene Daten nutzen zu können. Im Fall der Nutzung der Push-Services werden verschlüsselte, anonymisierte Geräte-IDs genutzt.⁹ Wird die Erhebung des Standorts durch den Nutzer genehmigt, wird dieser nur innerhalb der App geprüft und nicht auf einem Server gespeichert.¹⁰

Anders als die Corona-Warn-App, welche die Nachverfolgung von Ansteckungen vereinfachen soll, handelt es bei der NINA-Warn-App nicht um eine Kontaktnachverfolgungs-App.

5 Bundesregierung: Warn-App NINA mit lokalen Hinweisen zu Gefahrenlagen. Bericht 2021. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/warn-app-nina-1942330>.

6 Schaller: Apps zur Warnung der Bevölkerung. In: ZD-Aktuell 2016, 05425.

7 Norddeutscher Rundfunk: Warn-Apps: NINA und KATWARN informieren über Gefahren. Bericht 2022. Abrufbar unter: <https://www.ndr.de/ratgeber/verbraucher/Warn-Apps-NINA-und-KATWARN-informieren-ueber-Gefahren.warnapps108.html>.

8 Schaller: Apps zur Warnung der Bevölkerung. In: ZD-Aktuell 2016, 05425.

9 „Personenbezogene Daten sind alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt – insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung – identifiziert werden kann.“ – BBK: Warn-App NINA – Datenschutzerklärung. Abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Warn-App-NINA/NINA-Datenschutzerklaerung/nina-datenschutzerklaerung_node.html.

10 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: FAQ zur Warn-App NINA. Abrufbar unter: https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Warn-App-NINA/NINA-FAQ/nina-faq_node.html.

Der Aufenthaltsort der Nutzer wird also nicht rekonstruiert – ein Umstand, der im Falle der Corona-Warn-App datenschutzrechtlich höchst umstritten war.¹¹

4. Mögliche Rechtsgrundlage für die Verpflichtung

Da die Nutzung der Notfall-Informations- und Warn-Apps derzeit auf Freiwilligkeit beruht, schließt sich die Frage an, ob Hersteller von Betriebssystemen und Smartphones auf Bundesebene dazu verpflichtet werden können, solche Notfall-Informations- und Warn-Apps vorzuinstallieren. Damit wäre eine Warn-App von Anfang an auf dem Mobiltelefon vorhanden und müsste nicht erst individuell heruntergeladen werden. Für eine solche Verpflichtung ist in Deutschland jedoch eine rechtliche Grundlage erforderlich.

4.1. Bestehende Rechtsgrundlage

Bislang existiert keine Rechtsprechung über die Verpflichtung von Herstellern von Betriebssystemen und Smartphones zur Vorinstallation von Notfall-Informations- und Warn-Apps, sodass auf eine richterliche Entscheidung nicht zurückgegriffen werden kann.

Ebenso bilden bestehende Rechtsgrundlagen keine ausreichende Grundlage, so wie dies zum Beispiel bei der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) zunächst denkbar erscheinen würde: So schützt laut Art. 1 Abs. 2 DSGVO die Verordnung die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten. Dieser Schutzbereich der DSGVO – oder in anderen Worten: der Zweck des Gesetzes – ist bezüglich der Pflicht der Vorinstallation nicht getroffen. Die Verpflichtung zur Vorinstallation richtet sich an Hersteller von Betriebssystemen und Smartphones. Bei diesen Unternehmen handelt es sich um juristische Personen – und eben nicht um natürliche Personen –, weshalb diese von der DSGVO nicht in den Schutzbereich miteinbezogen werden.

Als mögliche Ermächtigungsgrundlage käme zudem das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) in Betracht. Dieses normiert in § 17 die Möglichkeit der Datenerhebung für Koordinierungsmaßnahmen und Ressourcenmanagement, was es dem BBK – wenn die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind – erlaubt, personenbezogene Daten zu erheben und zu verwenden. Das ZSKG ist jedoch nur in Fällen des Zivilschutzes anwendbar, also bei kriegsbedingten Gefahren.¹²

Um die Vorinstallation einer Notfall-Informations- und Warn-App verpflichtend zu machen, bedürfte es somit einer neu zu schaffenden Rechtsgrundlage.

11 Nolen/Balling/Stockebrandt: Für eine gesetzliche Pflicht zur Nutzung von Kontaktnachverfolgungs-Apps. In: cepInput Nr. 2/2021 vom 19. Januar 2021, S.3. Abrufbar unter: https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/cepInput_Contact_Tracing_Apps/cepInput_Fuer_eine_gesetzliche_Pflicht_zur_Nutzung_von_Kontaktnachverfolgungs-Apps.pdf.

12 Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Ausarbeitung: Zentralstellen nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. WD 3 – 3000 – 082/22 vom 01.07.2022, S. 7. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/902120/7fb654dc7d82b0ab730b50e-beae9b710/WD-3-082-22-pdf-data.pdf>.

4.2. Normierung einer neuen Rechtsgrundlage

Als Rechtsgrundlage für die Verpflichtung der Installation der App bedürfte es eines formellen Bundesgesetzes.¹³ Damit ein solches bundesweit verabschiedet werden kann, braucht der Bund die Kompetenz für die Gesetzgebung. Er muss also das Recht haben, Gesetze in diesem Bereich erlassen zu dürfen. Für die Beantwortung der Frage, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz innehat, ist entscheidend, in welche Zuständigkeit die Verpflichtung zur Installation einer Warn-App fällt.

Sinn und Zweck der Verpflichtung zur Vorinstallation einer Notfall-Informations- und Warn-App, ist die möglichst weite Verbreitung der App-Inhalte. Bei einer Warn-App sollen im Falle einer lebensbedrohlichen Lage so viele Menschen wie möglich informiert werden. Der Kernzweck ist also der Schutz der Zivilbevölkerung.

In Art. 71 ff. Grundgesetz (GG) sind die Bereiche normiert, in denen der Bund Gesetze erlassen kann. Laut Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG hat der Bund das Recht Gesetze zu erlassen für die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Dieser „Schutz“ ist der Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall. Er beinhaltet den Schutz der Bevölkerung durch Maßnahmen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen stehen.¹⁴ Für den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall hat der Bund das ZSGK erlassen. Eine allgemeine Gefahrenabwehr, wie im Falle des Katastrophenschutzes in Friedenszeiten, ist hiervon nicht erfasst.¹⁵

Der Katastrophenschutz in Friedenszeiten ist als Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr gemäß Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich Aufgabe der Länder. Sie können den Bund in besonderen Ausnahmefällen gem. Art. 35 Abs. 2 GG zur Hilfe auffordern.¹⁶

Sind mehrere Bundesländer von einer Katastrophe betroffen und ist zur wirksamen Bekämpfung das Handeln des Bundes notwendig, hat die Bundesregierung weitere Befugnisse. Gemäß Art. 35 Abs. 3 GG kann sie den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte in andere Länder zu schicken sowie die Bundespolizei und die Streitkräfte einsetzen. Diese Befugnisse beziehen

13 Konstant, Corona-Warn-App und Datenschutz: Ein Überblick., 2020. Abrufbar unter: <https://www.rechtverblueffend.com/post/corona-warn-app-datenschutz-%C3%BCberblick>.

14 Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Ausarbeitung: Zentralstellen nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. WD 3 – 3000 – 082/22 vom 01.07.2022, Seite 6. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/902120/7fb654dc7d82b0ab730b50e-beae9b710/WD-3-082-22-pdf-data.pdf>.

15 Seiler: Art 73 GG, in: BeckOK GG, 2022, Rn. 3 f. Abrufbar unter: https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2FBeckOKGG_52%2FGG%2Fcont%2FBECKOKGG.GG.A73.glB.glI.gl2.htm.

16 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz?. Abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/ Gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/ Gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-node.html>.

sich jedoch lediglich auf die Tätigkeit der Exekutive. Ein Recht zur Gesetzgebung ergibt sich für den Bund hieraus nicht.

Damit der Bund den Herstellern von Betriebssystemen und Smartphones die verpflichtende Installation einer Notfall-Informations- und Warn-App vorschreiben kann, müsste also zunächst eine Kompetenz des Bundes geschaffen werden. Dies setzt eine Änderung des Grundgesetzes voraus.

Setzte man eine solche Kompetenz und die Schaffung einer Pflicht bundesgesetzlich voraus, so könnte dieses Gesetz in die unternehmerische Freiheit der Hersteller, welche durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt ist, eingreifen. Die Unternehmerfreiheit umfasst dabei die Freiheit, über Betriebs- und Investitionsmittel zu verfügen.¹⁷ Damit ein solcher Eingriff gerechtfertigt wäre, müsste er u.a. verhältnismäßig, also insbesondere erforderlich und angemessen sein. Ein Eingriff ist erforderlich, wenn zur Erreichung des Ziels nicht ein anderes, gleich wirksames, dabei aber die Rechte des Herstellers nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes, beeinträchtigendes Mittel hätte gewählt werden können.¹⁸ Für die Warnung der Bevölkerung könnten, statt Hersteller zu verpflichten eine App vor dem Verkauf ihrer Smartphones zu installieren, die Nutzer von Smartphones verpflichtet werden, die Notfall-Informations- und Warn-App zu installieren. Dies kann unter Umständen in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG eingreifen. Die Eingriffsintensitäten müssten dabei miteinander abgewogen werden. Außerdem könnte es hier zu Konflikten mit der DSGVO kommen, wie die Diskussion rund um die Corona-App gezeigt hat.¹⁹

5. Fazit

Eine Rechtsgrundlage, um die Installation einer Notfall-Informations- und Warn-App für Hersteller von Betriebssystemen und Smartphones bundesweit verpflichtend zu machen, besteht nach derzeitiger Rechtslage nicht.

Wie erörtert, deuten die Überlegungen darauf hin, dass für die Normierung einer solchen Rechtsgrundlage die Kompetenz des Bundes hinsichtlich des Katastrophenschutzes erweitert werden müsste. Würde dies geschehen, müsste der Eingriff in die unternehmerische Freiheit vor allem im Hinblick auf die Erforderlichkeit und die Angemessenheit eingehend geprüft werden.

17 Dürig/Herzog/Scholz/Di Fabio, GG Art. 2 Abs. . 2021, Rn. 126. Abrufbar unter: https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmaunzduerigkogg_96%2Fgg%2Fcont%2Fmaunzduerigkogg.gg.a2.x1.glc.glv.gl4.htm&pos=18&hlwords=on.

18 BVerfG, Urteil vom 16. März 1971 – 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66 – Erdölbevorratung.

19 Lammar/Barthel: Ja zur App, nein zum Zwang, 2020. Abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2020/ja-zur-app-nein-zum-zwang/>.