

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Joana Cotar, Uwe Schulz,
Dr. Michael Ependiller und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/20505 –**

Corona digital bekämpfen – Entwicklung einer Tracking- und Tracing-App

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesrepublik Deutschland steht angesichts der SARS-CoV-2-Pandemie vor der größten Herausforderung seit der Flüchtlingskrise.

Am 22. März 2020 beschloss Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel mit den Regierungschefs der Länder ein umfangreiches Kontaktverbot, „um einen unkontrollierten Anstieg der Fallzahlen zu verhindern“ (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/hinweis-einschraenkung-soziale-kontakte.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Insbesondere den Angehörigen der Gesundheits- und Pflegeberufe, ebenso wie den Supermarktkassierern, den LKW-Fahrerinnen und den vielen anderen, die unser aller täglich Leben weiter aufrechterhalten, ist die Vermeidung solcher Kontakte berufsbedingt unmöglich. Sie sind nach Ansicht der Fragesteller die Helden unseres Alltags. Sie zu schützen und zu unterstützen muss nach Ansicht der Fragesteller gerade zum jetzigen Zeitpunkt ein wesentliches Ziel staatlicher Fürsorge und gesellschaftlicher Solidarität sein.

Digitale Technologien können helfen, die Erhebung, Dokumentation und Rückverfolgung und damit letztlich die Vermeidung von Kontakten sowie die Unterbrechung von Infektionsketten wirksam, effizient und dynamisch auszugestalten. Die Bundesregierung setzt daher auch auf die intelligente Kontakt-erhebung und Rückverfolgung (tracking und tracing) durch digitale Technologie in Form einer mobilen Anwendung (App). Die Umsetzung birgt jedoch nach Ansicht der Fragesteller viele Probleme und viele Fragen sind ungeklärt.

In der 53. Sitzung des Ausschusses Digitale Agenda des Deutschen Bundestages (<https://www.bundestag.de/resource/blob/693176/69ed6cf8a9d844211444e19aa509bb50/19WP-53-data.pdf>) wurde von Seiten des Bundeskanzleramtes auf die Frage: „Sind von Mittwoch, 22. April 2020, bis heute, 29. April 2020, von Seiten der Bundesregierung Gespräche mit Apple zum Contact-Tracing geführt worden?“ geantwortet: „Die Bundesregierung hat im genannten Zeitraum kein solches Gespräch auf Leitungsebene mit Apple geführt.“

Dagegen wurde in der 52. Sitzung des Ausschusses Digitale Agenda des Deutschen Bundestages (<https://www.bundestag.de/resource/blob/692176/b8fe08bf badaef43d55eb6ee839267a2/19WP-52-1-Aenderungs-Ergaenzungsmitteilung-data.pdf>) von Seiten des Bundesministeriums für Gesundheit die Aussage ge-

troffen, dass die bisherigen Gespräche mit Apple und Google durch das Bundeskanzleramt geführt worden sind.

Am 15. April 2020 fassten die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder den Beschluss, das Architekturkonzept des „Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing“ zu unterstützen, unter anderem weil es einen gesamteuropäischen Ansatz verfolgt (<https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/telefonschaltkonferenz-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-15-april-2020-1744228>). Am 26. April 2020 ließ sie diesen Ansatz jedoch fallen (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungspressekonferenz-vom-27-april-2020-1747774>) und setzt nun auf die dezentrale Datenspeicherung. Dieses Hin und Her sorgt nach Ansicht der Fragesteller für Unverständnis und verspielt vor allem Vertrauen.

Am 28. April 2020 kündigte die Bundesregierung an, dass die Corona-App federführend von den Unternehmen SAP und Deutsche Telekom durchgeführt werden soll (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilung-des-bundesministeriums-fuer-gesundheit-des-bundesministeriums-des-innen-fuer-bau-und-heimat-und-des-bundeskanzleramts-zum-projekt-corona-app-der-bundesregierung-1747916>).

Seit dem 16. Juni 2020 steht die Corona-App zum Download bereit.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung misst digitalen Lösungen einen hohen Stellenwert bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie bei. Eine Tracking-App wird dabei nicht eingesetzt. Die bereitgestellte Corona-Warn-App (CWA) ist als Tracing-App konzipiert („Tracing“ – engl. für zeitlich versetzte Rückverfolgung einer Spur; zu unterscheiden von „Tracking“ – engl. für Verfolgung des aktuellen Standorts in Echtzeit). Die CWA nutzt die Bluetooth-Technik, um den Abstand und die Begegnungsdauer zwischen Personen zu messen, die die App installiert haben. Die Smartphones tauschen untereinander verschlüsselte IDs aus und zeichnen diese auf, wenn die vom Robert Koch-Institut (RKI) festgelegten Kriterien zu Abstand und Zeit erfüllt sind. Werden Personen, die die App nutzen, positiv auf das Coronavirus SARS-CoV-2 getestet, können sie freiwillig andere Nutzerinnen und Nutzer darüber informieren. Dann werden die verschlüsselten IDs der oder des Infizierten allen Personen zur Verfügung gestellt, die die CWA nutzen. Die CWA prüft sodann, ob die oder der jeweilige Nutzende die positiv getestete Person getroffen hat. Diese Prüfung findet nur auf dem Smartphone der oder des jeweiligen Nutzenden selbst statt. Falls die Prüfung ergibt, dass ein Kontakt stattgefunden hat, zeigt die App der oder dem jeweiligen Nutzenden eine Warnung an. Das Verfahren erlaubt keine Rückschlüsse auf die Nutzende oder den Nutzenden oder ihren bzw. seinen Standort.

1. Gibt es einen Zeitplan und eine Strategie für den Exit aus der Corona-Warn-App?

Die mit den Unternehmen T-Systems International GmbH und SAP Deutschland SE & Co. KG im Rahmen der geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen geschlossenen Verträge weisen eine initiale Laufzeit bis zum 31. Mai 2021 aus. Die Bundesregierung wird die Notwendigkeit einer fortdauernden Verwendung der CWA über diesen Zeitpunkt hinaus in enger Abstimmung mit dem RKI und vor dem Hintergrund der epidemiologischen Bedarfslage prüfen.

2. Aus welchen Gründen lehnt die Bundesregierung ein Gesetz zur Corona-App ab, das Nicht-App-Nutzer vor sozialer Diskriminierung und Ausgrenzung schützt (<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/regierung-verteidigt-corona-app-gegen-kritik-16817359.html>), und wäre ein solches Gesetz nicht auch aus datenschutzrechtlichen Gründen ein Muss?

Aufgrund der Freiwilligkeit der Nutzung der CWA ist weder aus verfassungs- noch aus datenschutzrechtlicher Sicht eine Rechtsgrundlage für die Nutzung der CWA oder zur Unterbindung einer missbräuchlichen Verwendung der CWA durch private Dritte geboten. Die geltenden datenschutzrechtlichen Regelungen unterbinden bereits eine Diskriminierung oder Ausgrenzung von Personen, die sich gegen eine Nutzung der CWA entscheiden.

Private Personen, die die Benutzung der CWA vor einem Zutritt von Beschäftigten oder Kundinnen und Kunden zu ihren Geschäftsräumen prüfen bzw. den Status der App kontrollieren möchten, treten in eine eigenständige datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit ein. Für die Verarbeitung der Daten durch die Unternehmen fehlt es jedoch an einem datenschutzrechtlichen Erlaubnistatbestand. Die bei der Installation der App von der Nutzerin oder dem Nutzer zu erteilende Einwilligung genügt insoweit nicht, da sie die verfolgten Zwecke der Zugangskontrolle oder betrieblichen Infektionsprävention nicht umfasst. Gesonderte Einwilligungen der Beschäftigten bzw. Kundinnen und Kunden können mangels hinreichender Freiwilligkeit keinen datenschutzrechtlichen Erlaubnistatbestand darstellen. Soweit Privatpersonen dennoch ein Vorzeigen der CWA verlangen, stehen den Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder nach der Datenschutzgrundverordnung umfassende Handlungsinstrumente zur Verfügung.

3. Wann gab es Gespräche von Leitungsebene und von Beamten des Bundeskanzleramtes mit Vertretern von Google und Apple (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
 - a) Um welche Vertreter von Google und Apple handelte es sich?
 - b) Welche Sachverhalte hatten die Gespräche zum Inhalt?
 - c) Welche Ergebnisse wurden in welchen Gesprächen vereinbart (bitte tabellarisch auflisten)?
 - d) Welche Maßnahmen wurden in welchen Gesprächen vereinbart, und welche davon wurden bislang umgesetzt oder zumindest angegangen (bitte tabellarisch auflisten)?

Eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher geführter Gespräche – einschließlich Telefonate – besteht nicht und eine solche umfassende Dokumentation wurde auch nicht durchgeführt (siehe dazu die Vorbemerkung der Bundesregierung zu der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 18/1174). Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf Gespräche der Leitungsebene des Bundeskanzleramtes und erfolgen auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse sowie vorhandener Unterlagen und Aufzeichnungen. Diesbezügliche Daten sind somit möglicherweise nicht vollständig.

Nach den vorliegenden Informationen haben keine Besprechungen mit Vertretern von Google und Apple im Kontext der CWA stattgefunden.

4. Wurden die Bundesländer, die für Gefahrenabwehr zuständig sind und deren kommunale Gesundheitsämter am Betrieb der App beteiligt sind, an diesen Gesprächen beteiligt, und wenn ja, in welcher Form?
5. Wurden die Ministerpräsidenten der Bundesländer über diese Gespräche informiert, und wenn ja, wann, und durch wen?
 - a) Welche Inhalte wurden den Ministerpräsidenten aus diesen Gesprächen mitgeteilt?
 - b) Hat die Bundesregierung Einzelgespräche mit dem sächsischen Ministerpräsidenten Michael Kretschmer (CDU) dazu geführt, der im öffentlich-rechtlichen Fernsehen am 23. April 2020 die Forderung aufstellte, die Bundesregierung dürfe „sich nicht von Google und Apple erpressen lassen“ (<https://www.youtube.com/watch?v=eID51YuwHwG>, Minute 26:55)?
 - c) Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Ministerpräsident Michael Kretschmer (ebd., Minute 26:18), wenn die Hersteller der Handy-Betriebssysteme (Anm.: angesprochen waren Google und Apple) die aufgenommenen Gesundheitsdaten erhielten, „geht die App morgen los“?
 - d) Auf welche Gespräche bezieht sich nach Kenntnis der Bundesregierung Ministerpräsident Michael Kretschmer (ebd., Minute 26:21) mit seiner Aussage in Bezug auf die Verhandlungen mit Google und Apple „das ist der Konflikt, der gerade läuft“?
 - e) Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Ministerpräsident Michael Kretschmer (ebd., Minute 26:32), weil wir Deutschen und Europäer nicht bereit seien, diese sensiblen Gesundheitsdaten an Google und Apple zu geben, „hängt das Ganze“ (Anm.: gemeint ist die Entwicklung der App)?
 - f) Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Ministerpräsident Michael Kretschmer (ebd., Minute 26:41), man müsse „diese Konzerne weiter unter Druck setzen“, und wenn ja, wie setzt die Bundesregierung diese Einschätzung um?
 - g) Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Ministerpräsident Michael Kretschmer (ebd., Minute 26:46), man müsse „möglicherweise eine Alternative entwickeln“?

Zur Beantwortung der Fragen 4 und 5 wird auf die Antwort auf Frage 3 verwiesen.

Im Übrigen kommentiert die Bundesregierung keine Äußerungen des genannten Ministerpräsidenten.

6. Wie hoch sieht die Bundesregierung die Gefahr eines späteren Datenabflusses von den Handys an Apple und Google, die eigene Gesundheitslösungen entwickeln („Apple Health App“, „Google Fit“) und für die, nach Auffassung der Fragesteller, diese Tracking-Daten dafür vermutlich von hoher Bedeutung wären?
 - a) Wie bewertet der Bundesdatenschutzbeauftragte die Gefahr eines Datenabflusses an Google und Apple?
 - b) Wie bewerten nach Kenntnis der Bundesregierung andere europäische Länder die Gefahr eines Datenabflusses an Google und Apple?

- c) Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass bei einer dezentralen Lösung die auf den Handys gespeicherten Daten nicht später über die Betriebssysteme durch Apple und Google abgegriffen werden?

Bei der CWA handelt es sich um eine Tracing-App (vgl. Vorbemerkung der Bundesregierung). Die CWA nutzt das von Apple und Google entwickelte Expositionsbenachrichtigungswerkzeug (ENF) für „Privacy-Preserving Contact Tracing“, das Bestandteil der Betriebssysteme Android und iOS ist und es Smartphones erlaubt, wechselnde zufallsgenerierte Kennnummern zur Kontaktnachverfolgung per „Bluetooth Low Energy (BLE)“ im Hintergrund auszutauschen. Es werden dabei weder in der CWA Standortdaten erhoben noch sehen die genutzten Programmierschnittstellen von Apple und Google für die Verfolgung von Begegnungen per Bluetooth-Abstandsmessung (Exposure Notification API) eine Erhebung von Standortdaten vor. Es besteht daher aus Sicht der Bundesregierung kein erhöhtes Risiko, dass Daten über die Exposure Notification API an Google oder Apple abfließen.

Mögliche datenschutzrechtliche Risiken auf Grundlage der Konnektivitäten und des ENF von Google und Apple wurden umfassend in der Datenschutz-Folgenabschätzung gewürdigt. Diese wurde vor Start der CWA veröffentlicht und ist online verfügbar (<https://www.coronawarn.app/assets/documents/cwa-datenschutz-folgenabschaetzung.pdf>).

Dem BfDI liegen nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit keine Erkenntnisse über eine missbräuchliche bzw. zweckfremde Nutzung der durch die CWA oder die Exposure Notification API verarbeiteten Daten durch Google oder Apple vor.

Die theoretisch bestehende Möglichkeit eines Datenabflusses an Google oder Apple im Kontext der CWA stellt aus Sicht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) ein zu berücksichtigendes Risiko dar. Der BfDI hat daher im Rahmen der Begleitung des Projektes auf eine angemessene Berücksichtigung dieses Risikos bei der Datenschutz-Folgenabschätzung durch das RKI geachtet.

Aus der Stellungnahme des BfDI an die Bundesregierung geht hervor, dass aus Sicht des BfDI Google und Apple ihre Transparenzpolitik überdenken und die Quellcodes der Exposure Notification API einer Überprüfung durch die Öffentlichkeit zugänglich machen sollten.

Die Einschätzung der Bundesregierung, dass ein Abfließen von Daten an Google und Apple wegen des gewählten Ansatzes nicht erfolgt, wird nach Kenntnis der Bundesregierung auch von anderen europäischen Staaten geteilt, die ebenfalls auf eine dezentrale Lösung unter Nutzung der Exposure Notification API setzen.

Wie oben erwähnt, werden keine Daten über die Exposure Notification API übermittelt. Im Übrigen unterliegen auch Google und Apple den strengen europäischen und nationalen Datenschutzregelungen, wenn sie Dienste in Deutschland anbieten.

7. Teilt die Bundesregierung das Unverständnis des Bundesministers für Gesundheit Jens Spahn vom 25. April 2020 hinsichtlich der Argumentation, dass „Daten, die bei Apple und Google aufgehoben sind, bei amerikanischen Großkonzernen, besser geschützt sind als Daten, die in Deutschland auf Servern auch staatlich kontrolliert liegen“ (<https://www.tagesschau.de/inland/corona-app-spahn-103.html>)?

Bei der Entwicklung der CWA hat sich die Bundesregierung für einen dezentralen technischen Ansatz und somit eine besonders datensparsame Ausgestaltung

entschieden. Um die notwendige Funktionalität zu realisieren, setzt die CWA auf die Exposure Notification API von Google und Apple auf.

Bei der CWA fallen keine personenbezogenen Daten an, die auf zentralen Servern eines dieser beiden Unternehmen gespeichert werden. Über Bluetooth werden ständig wechselnde, verschlüsselte IDs versendet und von den Geräten gesammelt, die die App installiert haben. Es werden durch die CWA weder Standortdaten erhoben noch werden Standortdaten über die genutzten Exposure Notification API übermittelt. Es erfolgt auch kein Versand und keine Speicherung von personenbezogenen Daten.

Der Abgleich, ob man einer infizierten Person begegnet ist, geschieht lokal auf dem Smartphone. Ein darüberhinausgehendes Weiterverfolgen mittels der durch die CWA gespeicherten Begegnungen ist nicht vorgesehen – weder für die anderen Nutzerinnen und Nutzer noch für die Gesundheitsbehörden oder die genannten Unternehmen.

8. Welche konkreten Maßnahmen ergeben sich aus der gemeinsamen Erklärung des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 28. April 2020, „auf die Interoperabilität mit anderen europäischen Lösungen soll geachtet werden“, und welche dieser Maßnahmen wurden bereits angegangen oder umgesetzt (<https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/pressemitteilung-des-bundesministeriums-fuer-gesundheit-des-bundesministeriums-des-innern-fuer-bau-und-heimat-und-des-bundeskanzleramts-zum-projekt-corona-app-der-bundesregierung-1747916>)?

Wie erfolgt derzeit eine Abstimmung der nationalen App-Entwicklungen auf europäischer Ebene?

Die Bundesregierung unterstützt die EU-Kommission in ihren Bemühungen, dass die verschiedenen europäischen Corona-Warn-Apps grenzüberschreitend miteinander kommunizieren und Warnungen austauschen können (Interoperabilität). Erste europäische Leitlinien zur Architektur, zum Datenschutz und zur Datensicherheit wurden auf europäischer Ebene im Rahmen des E-Health-Netzwerkes bereits abgestimmt, sodass derzeit die Gateway-Funktionalitäten aufgebaut werden sollen.

9. Wie hoch muss die Verbreitung der App in der Bevölkerung sein (Angabe in Millionen Downloads), um aus epidemiologischer Sicht ein wirksames Steuerungsinstrument sein zu können und der Forderung der Bundeskanzlerin gerecht zu werden, es werde „darauf ankommen, dass breite Teile der Bevölkerung diese Möglichkeit nutzen“ (<https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/suche/telefonschaltkonferenz-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-06-mai-2020-1750988>)?

Aus Sicht der Bundesregierung gibt es keine Mindest Erfolgsgrenze. Jede Person, die die CWA nutzt, trägt zur Pandemiebekämpfung bei. Auch ist der Bundesregierung keine konkrete, wissenschaftlich fundierte Mindestzahl an Downloads für eine solche Annahme bekannt.

Auch die Studie der University of Oxford „Effective Configurations of a Digital Contact Tracing App“ vom 16. April 2020 belegt, dass Tracing-Apps auf allen Akzeptanzstufen eine Wirkung haben können (sog. Skaleneffekt). Das Ergebnis der Studie – eine Schwelle für den Erfolg einer Tracing-App bei Nutzung durch 60 Prozent der Bevölkerung – bezieht sich auf ein Szenario, bei dem die jeweilige Tracing-App nicht in andere Maßnahmen eingebettet ist, son-

dern das zentrale Instrument zur Pandemiebekämpfung ist. Die Bundesregierung versteht den Einsatz der CWA indes als einen weiteren Baustein neben anderen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung.

Aus Sicht der Bundesregierung ist die Definition einer unteren Schwelle nicht zielführend. Wenn all diejenigen die CWA nutzen, die beispielsweise regelmäßig öffentliche Verkehrsmittel nutzen – also mit Personen zusammenkommen, die hauptsächlich anonym sind –, schafft die Nutzung der CWA – auch wenn diese nur durch einen kleinen Teil der Bevölkerung erfolgt – bereits einen konkreten Mehrwert.

10. Treffen Presseberichte zu, nach denen das Bundespresseamt seine Hausagentur „Zum Goldenen Hirschen“ mit einer Kampagne beauftragt hat, die Corona-App für Bürger attraktiv zu machen (<https://www.spiegel.de/netzwelt/apps/corona-bekaempfung-agentur-soll-warn-app-populaer-machen-a-71d7b78d-b8f5-498b-8b36-ee29efbf62cd>)?
 - a) Welche Haushaltsmittel in welcher Höhe sind für die Konzepterstellung und die Umsetzung der Aufrufe vorgesehen?
 - b) Welche Planungen liegen bereits für die Gestaltung der Aufrufe vor?

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) informiert im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags mit einer breit angelegten, cross-medialen Kampagne die Öffentlichkeit über Existenz, Funktionsweise und Nutzen der CWA. Für die Konzeption, Kreation und inhaltliche Umsetzung dieser Kampagne wurde die Rahmenvertragsagentur „Zum goldenen Hirschen“ beauftragt.

Die Ausgaben bestreitet das BPA aus den dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Für ressortübergreifende Kommunikation und Koordinierung sieht der Haushalt 2020 18,56 Millionen Euro (Kapitel 0432 Titel 542 03) vor. Die genauen Ausgaben für die Informationskampagne werden allerdings erst nach Beendigung und vollständiger Abrechnung feststehen.

Die Kampagne läuft seit dem 16. Juni 2020, die gestalteten Werbemittel liegen öffentlich vor (<https://styleguide.bundesregierung.de/sg-de/basiselemente/programmmarken/corona-warn-app-baukasten>).

- c) Ist die Agentur auch an der Gestaltung einer Exit-Strategie beteiligt?

Nein.

11. Wird für die Corona-Warn-App später noch ein Update zur Datenspende entwickelt werden?
 - a) Wenn ja, wann soll die Veröffentlichung dieses Updates erfolgen?
 - b) Welche Daten sollen dann als Datenspende übermittelt werden?
 - c) An wen werden diese Daten übermittelt?
 - d) Wie wird der Datenschutz bei der Datenspende sichergestellt?

Von Datenspende wird gesprochen, wenn es sich um die Verarbeitung personenbezogener Daten mit Einwilligung der betroffenen Person handelt. Die Entscheidung für eine dezentrale und datensparsame Lösung bedeutet, dass bei Installation und Nutzung der CWA keine personenbezogene Daten erhoben werden. Damit existieren auch keine personenbezogenen Daten, die für die Forschung gespendet werden könnten. Es wird zur Zeit diskutiert, wie unter den

genannten Rahmenbedingungen eine wissenschaftliche Evaluation der App erfolgen kann.

Falls zukünftig eine Notwendigkeit von wissenschaftlichen Begleitstudien für die CWA gesehen wird, könnte es den Nutzerinnen und Nutzern der CWA bei einer späteren Ausbaustufe der CWA ermöglicht werden, sich freiwillig an einer solchen wissenschaftlichen Evaluation der CWA und damit verbundenen Forschungsfragen zur SARS-CoV-2-Situation in Deutschland zu beteiligen. Einen konkreten Umsetzungsplan gibt es zur Zeit jedoch nicht.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.