

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/22372 –**

Erfahrungen mit der Corona-Warn-App

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Sommer 2020 wurde die sogenannte Corona-App der Öffentlichkeit vorgestellt. Sie soll die Unterbrechung von Infektionsketten erleichtern.

Auch wenn die App wichtige datenschutzrechtliche Voraussetzungen erfüllt, insbesondere die Anonymität der Nutzer wahrt und auf eine zentrale Datenspeicherung verzichtet, hätten die Fragestellerinnen und Fragesteller eine gesetzliche Regelung vorgezogen. Damit könnte man rechtlich verbindlich festschreiben, dass die wesentlichen Funktionen der App nicht im Nachhinein geändert werden.

Eine gesetzliche Regelung hätte auch die Freiwilligkeit der Nutzung festschreiben können. Die Bundesregierung hat es hier bei unverbindlichen Meinungsäußerungen belassen. So erklärte der Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat Horst Seehofer: „Was ich nicht möchte, dass man von einer Freiwilligkeit spricht, aber so viele Anreize diskutiert, dass man nun von der Freiwilligkeit nicht mehr reden kann“ (<https://www.sueddeutsche.de/digital/tracing-app-github-konzept-sap-telekom-1.4907097>), und der Regierungssprecher Steffen Seibert betonte, für die Bundesregierung bedeute Freiwilligkeit, dass durch die Nichtnutzung keine Nachteile entstünden. „Und für uns gehört eigentlich dazu auch, dass man nicht belohnt wird“ (<https://www.spiegel.de/netzwelt/apps/corona-warn-app-regierungssprecher-steffen-seibert-schliesst-zwang-zur-nutzung-aus-a-eb44e711-113a-41e9-b8ee-cf2d0551b7c8>).

Tatsächlich ist die Befürchtung, dass Personen, die die App nicht installiert haben, Nachteile erfahren, nicht aus der Luft gegriffen, wie Diskussionen um privilegierten bzw. exklusiven Zugang etwa zu Geschäften oder Dienstleistungen belegen (vgl. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/freytags-frage-was-passiert-mit-denen-die-die-corona-warn-app-nicht-installieren/25930122.html>). Mitte August 2020 wurde publik, dass ein Campingplatzbetreiber in Niedersachsen bevorzugt Camperinnen und Camper mit App übernachten lässt und solche ohne App in der Regel ablehnt (https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg_ostfriesland/Krummhoern-Campingplatz-macht-Corona-App-zur-Pflicht,coronaapp154.html). Eine gesetzliche Regelung hätte solch einen Umgang sanktionieren können. Sollte dieses Beispiel Schule machen, könnte dies auf einen weitgehenden Ausschluss von App-Abstinenzlern (sowie von Menschen, die kein oder nur ein älteres Smartphone besitzen) aus

dem gesellschaftlichen Leben hinauslaufen. Die faktische Unterwanderung der Freiwilligkeit wiederum könnte die Akzeptanz der App senken.

Auch eine Serie von Pannen und Kommunikationsfehlern führt aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller dazu, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die App nachlässt. Abgesehen von Anfangsschwierigkeiten in den ersten Wochen der Bereitstellung, wird derzeit in den Medien vielfach über schwer verständliche Risikowarnungen berichtet (etwa wenn die App eine Risikobegegnung mitteilt, aber zugleich angibt, es bestehe kein erhöhtes Risiko). Zudem stellt eine Studie der School of Computer Science & Statistics des Trinity College in Dublin von Ende Juni 2020 die Wirksamkeit der App in öffentlichen Verkehrsmitteln infrage. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass, wenn man die deutschen Vorgaben zur Kontaktverfolgung anwende, die Corona-App in metallverkleideten Straßenbahnen keine Risikobegegnungen anzeige (<https://www.scss.tcd.ie/Doug.Leith/pubs/luas.pdf>). Gegenüber der „tageszeitung“ gab das Robert Koch-Institut (RKI) zwar an, „in verschiedenen Szenarien“ – „Party, Supermarkt, ICE“ – seien 80 Prozent der Begegnungen korrekt erfasst worden (<https://taz.de/Studie-ueber-Corona-App!/5702861&s=corona+app/>), aus dem Bericht geht aber nicht hervor, ob die 80 Prozent auch im ICE erfasst wurden, oder ob es sich bei der Zahl lediglich um einen Durchschnitt handelt. Zudem deutet die „tageszeitung“ an, die App sei gar nicht in einem richtigen ICE getestet worden, sondern es seien lediglich Sitze in einer Halle nachgestellt worden.

Die Fragestellerinnen und Fragesteller möchten hervorheben, dass sie Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie grundsätzlich für richtig halten, aber besorgt darüber sind, dass eine schlechte politische Kommunikation zu Funktion und Nutzen der Maßnahmen bzw. ihre widersprüchliche Handhabung ihre gesellschaftliche Akzeptanz untergraben könnte. Dies gilt beispielsweise auch für die Pflicht von Gaststätten, Anwesenheitslisten der Gäste zu führen. Begründet wurde dies damit, es erleichtere die Nachverfolgung von Infektionsketten. In einigen Bundesländern können diese Listen aber nun auch von der Polizei eingesehen werden. Aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller widerspricht dies dem Gebot der Zweckbindung erhobener Daten eklatant und untergräbt die Akzeptanz dieser Maßnahme. Sie befürchten, dass solche Entwicklungen den sogenannten Corona-Leugnern und Verschwörungstheoretikern nutzen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die mittlerweile mehr als 19 Millionen Downloads der Corona-Warn-App (CWA) zeigen, dass das Interesse in der Bevölkerung an der CWA groß ist und viele Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise dabei helfen, das Infektionsgeschehen einzudämmen. Bei der CWA der Bundesregierung handelt es sich um eine rein freiwillige Anwendung. Die CWA kann ihre Nutzerinnen und Nutzer über Begegnungen mit positiv auf das Coronavirus SARS-CoV-2 getesteten Personen, die die CWA ebenfalls nutzen, und damit vor möglichen Übertragungen des Coronavirus SARS-CoV-2 warnen. Ebenso freiwillig können Nutzerinnen und Nutzer entscheiden, ob sie sich in Folge einer Warnung testen lassen möchten und entsprechend der Empfehlung physische Kontakte reduzieren, um weitere Übertragungen zu vermeiden.

Die mit der Nutzung der App verbundene Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt aufgrund einer Einwilligung der Nutzerinnen und Nutzer der App. Die datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage ist Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO).

Nach Einschätzung der Bundesregierung ist aufgrund der Freiwilligkeit der Nutzung der CWA weder aus verfassungs- noch aus datenschutzrechtlicher Sicht eine weitere gesetzliche Rechtsgrundlage für die Nutzung der CWA oder

zur Unterbindung einer missbräuchlichen Verwendung der CWA durch private Dritte erforderlich. Mit der Nutzung der CWA sind keine grundrechtsrelevanten Eingriffe in Rechte der Nutzerinnen und Nutzer verbunden.

1. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung der in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Studie der School of Computer Science & Statistics bei, und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?
2. Ist die Zuverlässigkeit der Corona-Tracing-App in öffentlichen Verkehrsmitteln nach Kenntnis der Bundesregierung eingeschränkt, und wenn ja, in welchem Umfang, und inwiefern lässt sich dieser Nachteil beheben?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die o. g. Studienergebnisse sind vor ihrer Veröffentlichung keinem unabhängigen Peer-Review-Prozess unterzogen worden. Die Ergebnisse werden derzeit durch die Bundesregierung geprüft, um die Validität von Annahmen und den Gehalt publizierter Ergebnisse zu bewerten. Hierfür werden auch weitere Tests in verschiedenen Umgebungen durchgeführt.

3. Trifft es zu, dass die App nicht in einem ICE, sondern in einer Halle getestet wurde?

Für die Tests der CWA wurden verschiedene Anwendungsszenarien entwickelt, die in simulierten Alltagssituationen geprüft worden sind. Dazu zählt auch der öffentliche Personennahverkehr. Der Rahmen für diese Simulation wurde derart modelliert, dass er realen Situationen möglichst nahe kommt.

4. Wie zuverlässig erfasst die App nach Kenntnis der Bundesregierung Risikobegegnungen (bitte möglichst prozentuale Werte angeben), abhängig von unterschiedlichen Szenarien (bitte nach Party, Supermarkt und ICE bzw. ähnlichen und weiteren Szenarien einzeln aufgliedern), und welche Rolle spielen diese Orte bzw. Szenarien nach Kenntnis der Bundesregierung bei der Übertragung der Corona-Infektionen?
5. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung andere Orte, an denen die Zuverlässigkeit der App eingeschränkt ist, und wenn ja, welche, was sind die Gründe hierfür, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus?

Die Fragen 4 und 5 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

In allen Szenarien, in denen die Rahmenbedingungen nicht vollständig erfassbar und kontrollierbar sind (wie bspw. auf Partys, im Supermarkt oder im ICE), können verschiedene Störfaktoren die Genauigkeit der Feldstärke als Näherungsfaktor für die geschätzte Entfernung zwischen zwei Endgeräten beeinflussen. Um diesen Störfaktoren Rechnung zu tragen, werden bei der CWA auch Entfernungsbereiche als Risikobegegnungen erfasst, die in einem störungsfreien Umfeld für eine größere Distanz als die epidemiologisch relevante Zielgröße von 1,5 bis 2 Metern sprechen würden. Damit wird in Kauf genommen, dass ggf. zu viele Nutzerinnen und Nutzer der CWA gewarnt werden. Gleichzeitig kann somit aber auch die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass tatsächliche Risikobegegnungen als solche erkannt werden.

Die Entwickler der CWA sowie Google und Apple arbeiten auch weiterhin an einer stetigen Verbesserung der Genauigkeit bei der Entfernungsabschätzung in der CWA bzw. der dieser Messmethode zugrunde liegenden Schnittstelle.

6. Kann die Bundesregierung verstehen, dass Meldungen der App, wonach eine Risikobegegnung stattgefunden habe, zugleich aber das Risiko für gering eingeschätzt wird, Verunsicherung bei den Nutzerinnen und Nutzern hervorrufen (vgl. z. B. hier <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-app-risikoanalyse-100.html>), und inwiefern hält sie hier eine Änderung der Konfiguration bzw. wenigstens der Kommunikation für angezeigt?

Die Entwicklung der CWA wurde nicht mit ihrem Start am 16. Juni 2020 abgeschlossen. Die CWA ist ein Projekt, an dem kontinuierlich weitergearbeitet wird, nicht zuletzt um Verbesserungen entsprechend der Rückmeldung von App-Nutzerinnen und App-Nutzern zu erreichen. Dies umfasst auch die Anpassung der Formulierung der Hinweise in der App, um Nutzerinnen und Nutzern einfach verständliche Handlungsempfehlungen zu geben.

7. Kann die Bundesregierung trotz der datenschutzrechtlichen Sicherungen der Corona-Tracing-App Angaben, die über die Veröffentlichungen auf der Homepage des RKI hinausgehen (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/WarnApp/Kennzahlen.pdf?__blob=publicationFile), zu den bisherigen Erfahrungen mit ihr machen, insbesondere dazu, inwieweit sie die Unterbrechung von Infektionsketten tatsächlich (konkret) erleichtert hat (bitte ggf. ausführen)?

Wie interpretiert sie die vom RKI veröffentlichten Zahlen zur App?

Um die Wirksamkeit der CWA zu beurteilen, stehen verschiedene Daten – wie vom Robert Koch-Institut (RKI) und auf dem Blog zur CWA veröffentlicht – als Informationsquellen zur Verfügung. Diese Zahlen über Downloads, übermittelte Testergebnisse und ausgelöste Warnungen zeigen, dass die CWA zur Pandemiebekämpfung beiträgt. Diese Zusammenstellungen des RKI enthalten auch die jeweiligen Interpretationen der Daten.

Die Frage, wie viele Nutzerinnen und Nutzer der CWA aufgrund einer Risikobegegnung gewarnt werden, kann hingegen aufgrund des datensparsamen Designs der Anwendung nicht beantwortet werden.

8. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung bezüglich der Erfahrungen anderer EU-Staaten, die ebenfalls Tracing-Apps anbieten, mit deren Funktionsweise und konkretem Nutzen (bitte nach Möglichkeit ausführen, in welchen Szenarien sie sich in diesen Ländern besonders bewährt, in welchen Szenarien eher nicht, und inwiefern sich die Kriterien für Risikoanzeigen von den deutschen unterscheiden)?

Die Bundesregierung, das RKI, sowie die Industriepartner sind im laufenden Austausch mit anderen EU-Staaten über die Funktionalität der jeweiligen CWAs. Dieser Austausch findet vor allem im europäischen eHealth Netzwerk nach Artikel 14 der Richtlinie 2011/24/EU über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung (EU-Patientenmobilitätsrichtlinie) statt. Die Funktionsweisen der Apps sind ähnlich; deren Nutzen hängt auch stark von den Nutzerzahlen ab. Im Rahmen der Interoperabilitätsarbeiten wird ein gemeinsames Verständnis der Risikoparameter angestrebt, ohne das jedoch eine vollständige Harmonisierung notwendig wäre.

9. Mit welchen Apps anderer Staaten ist die deutsche Corona-Warn-App bislang interoperabel?

Die deutsche CWA ist grundsätzlich mit allen CWAs interoperabel, die einen dezentralen Ansatz auf Basis der Google- und Apple-Schnittstelle verfolgen. Die Arbeiten zur konkreten Vernetzung und zum Aufbau eines EU-Gateway-Servers, der zur Vernetzung der Apps notwendig ist, werden durch die EU-Kommission in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten im europäischen eHealth-Netzwerk gesteuert. Dieser European Federation Gateway Service wird für die Mitgliedstaaten auf Rechenzentren der EU-Kommission in Luxemburg betrieben.

10. Mit welchen Apps anderer Staaten wird eine Interoperabilität angestrebt, und wann rechnet die Bundesregierung mit der Umsetzung (bitte nach Ländern bzw. Apps aufschlüsseln)?
11. Was ist der Bundesregierung über den Stand der Umsetzung der im Juni 2020 von der EU-Kommission angekündigten gemeinsamen technischen Infrastruktur für grenzüberschreitende Kontaktverfolgung durch Corona-Warn-Apps bekannt, und wann wird diese für die Nutzerinnen und Nutzer zur Verfügung stehen (<https://netzpolitik.org/2020/europaweite-loesung-laesst-auf-sich-warten/>)?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Arbeiten zur Interoperabilität werden, wie sie es in ihrer Ankündigung deutlich gemacht hat, durch die EU-Kommission gesteuert. Grundsätzlich ist es den Mitgliedstaaten freigestellt, sich auf Basis der Vorgaben des eHealth-Netzwerks an den EU-Gateway-Server anzuschließen. Technische Voraussetzung ist eine entsprechend auf der Google-Apple-Schnittstelle basierende CWA. Derzeit finden bereits intensive erste Testungen zwischen den Mitgliedstaaten und dem Server statt. Parallel arbeiten die nationalen Entwicklerteams an einer entsprechenden Implementierung der Funktionalität in den jeweiligen Apps, sodass mit Betriebsstart des Austausches im Oktober zu rechnen ist. Als Pilotländer werden derzeit Deutschland, Österreich, die Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Irland, Italien, Lettland, Niederlande, Polen und Spanien geführt, wobei sich diese – abhängig von den Umsetzungsfortschritten auf nationaler Ebene und den erforderlichen Abstimmungen mit den zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden – zu unterschiedlichen Startterminen anschließen werden.

12. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus Berichten über die Entscheidung des in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten Campingplatzbetreibers, nur noch Personen aufzunehmen, die die Tracing-App installiert haben?
13. Sind der Bundesregierung Berichte über weitere Fälle bekannt, in denen Unternehmen (Beherbergungsbetriebe, Gaststätten, Geschäfte, Freizeitparks usw.) einen privilegierten oder gar exklusiven Zugang für Personen anbieten, die die App installiert haben (bitte ggf. konkret ausführen), und wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

15. Hält die Bundesregierung angesichts der Berichte über die faktische Untergrabung der Freiwilligkeit der App gesetzgeberische Schritte für angeraten, um die Freiwilligkeit juristisch zu sichern und Benachteiligungen von Personen ohne App ggf. zu sanktionieren (bitte ggf. ausführen und begründen)?

Die Fragen 12, 13 und 15 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei der geschilderten Forderung eines Campingplatzbetreibers handelt es sich nach Kenntnis der Bundesregierung um einen Einzelfall. Unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Gewährleistung der Freiwilligkeit bei der Nutzung der App besteht nicht.

14. Sind der Bundesregierung Berichte über Fälle bekannt, in denen Arbeitnehmer oder Selbständige von Arbeit- bzw. Auftraggebern aufgefordert werden, die App zu installieren (bitte ggf. konkret ausführen), und wenn ja, wie bewertet sie diese, und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Der Bundesregierung sind keine entsprechenden Berichte bekannt.

16. Teilt die Bundesregierung die Sorge der Fragestellerinnen und Fragesteller, dass die Aushändigung von Gästelisten (von Restaurants, Cafés, Biergärten, Kneipen) an die Polizei bzw. deren Befugnis, diese Listen zu beschlagnahmen, sei, weil die Verpflichtung zum Führen solcher Gästelisten ursprünglich allein mit der Notwendigkeit der Nachverfolgung von Infektionsketten begründet wurde, geeignet, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in diese Maßnahme zu beeinträchtigen und sie ggf. zu veranlassen, falsche Angaben zu machen, und will sie gemeinsam mit den Ländern darüber beraten, diese Listen vom Zugriff durch die Polizei auszunehmen (bitte begründen)?

Zweck des Führens von Gästelisten durch Restaurants, Cafés, Biergärten und Kneipen ist die Ermöglichung der Nachverfolgung von Infektionsketten. Die Nutzung der bei den Gastwirten gespeicherten Daten durch die Polizei zu anderen Zwecken darf nur erfolgen, wenn die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

Unabhängig davon gibt es verschiedene Gründe, warum Personen Falschangaben bei den Gästelisten vornehmen könnten, z. B. um einer Kontaktnachverfolgung und einer Quarantäneanordnung zu entgehen. Die Bundesregierung plant daher derzeit nicht, mit den Ländern zu erörtern, inwieweit diese Listen vom Zugriff der Polizei ausgenommen werden sollten.

Im Übrigen wird auf die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs bei der Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz Christian Lange zu der Schriftlichen Frage Nr. 55 des Abgeordneten Dr. Marcel Klinge (FDP) in der Woche vom 27. Juli 2020 (Bundestagsdrucksache 19/21374 vom 31. Juli 2020, S. 39) und auf die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Lange zu der Schriftlichen Frage Nr. 63 des Abgeordneten Uwe Kamann (fraktionslos) in der Woche vom 10. August 2020 (Bundestagsdrucksache 19/21639 vom 14. August 2020, S. 47) verwiesen.

17. Inwiefern können nach Kenntnis der Bundesregierung auch Geheimdienste des Bundes bzw. der Länder Daten aus diesen Gästelisten nutzen?

Die Verarbeitung von Daten richtet sich nach dem jeweils anzuwendenden Recht, für das Bundesamt für Verfassungsschutz insbesondere nach den §§ 8 ff. Bundesverfassungsschutzgesetz und für den Bundesnachrichtendienst insbesondere nach den §§ 3, 4, 5 Gesetz über den Bundesnachrichtendienst i. V. m. §§ 8 ff. Bundesverfassungsschutzgesetz.

18. Welche Angaben kann die Bundesregierung dazu machen, inwiefern das Führen von Gästelisten bislang bei der Nachverfolgung von Infektionsketten nachweisbar eine wichtige Rolle gespielt hat?
- Wie viele Fälle gab es, in denen die Gästelisten bei der Nachverfolgung die ausschlaggebende Rolle gespielt haben und eine Nachverfolgung ohne die Listen kaum möglich gewesen wäre?
 - Inwiefern wirken sich diese Gästelisten spürbar entlastend auf die Arbeit der Gesundheitsämter bei der Nachverfolgung aus (bitte möglichst konkret beantworten), und in welchem Verhältnis steht dies zu ihrer Mehrbelastung?
 - In welchen Situationen bzw. Konstellationen, Orten usw. haben sich die Gästelisten als besonders effektiv bei der Nachverfolgung erwiesen (bitte ggf. nach Restaurants, Cafés, Kneipen, Biergärten usw. getrennt erläutern)?
 - Inwiefern gibt es Erkenntnisse dazu, dass Ansteckungen in Restaurants usw. vorrangig unter Menschen stattfinden, die am gleichen Tisch sitzen bzw. zusammengehören und ihre Kontakte dem Gesundheitsamt mitteilen können, aber eher selten Menschen an anderen Tischen angesteckt werden?
 - Welche Kenntnis hat die Bundesregierung zu der Frage, welche Rolle Ansteckungen zwischen Servicekräften und Gästen in Gastronomiebetrieben spielen, und welchen konkreten Nutzen die App in solchen Fällen hat?

Die Bundesregierung hat keine konkreten Erkenntnisse zur Auswertung von Gästelisten für die Kontaktnachverfolgung vor Ort durch die Gesundheitsämter. Für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes sind die Länder zuständig.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.