

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sandra Bubendorfer-Licht, Manuel Höferlin, Stephan Thomaе, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/18529 –

EU-Alert und öffentliche Warnsysteme

Vorbemerkung der Fragesteller

Durch Artikel 110 der Neufassung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC-Richtlinie) werden die Standards für existierende öffentliche Warnsysteme in allen EU-Mitgliedstaaten angeglichen. Die EECC-Richtlinie sieht für die Übermittlung von öffentlichen Warnungen primär SMS-basierte Systeme vor, die durch andere Systeme ergänzt oder ersetzt werden können, solange diese gleich effektiv sind. Die betroffenen Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, bis zum 21. Juni 2022 öffentliche Warnsysteme vorzuhalten, welche in ihrer Effektivität zur Übermittlung von flächendeckenden Informationen SMS-basierten Systemen („mobile nummerngebundene interpersonelle Kommunikationsdienste“) entsprechen.

Ziel öffentlicher Warnsysteme ist es, im Falle drohender oder sich ausbreitender größerer Notfälle und Katastrophen, durch das möglichst lokale Versenden von Nachrichten an mobile Endgeräte, betroffene Bürgerinnen und Bürger vor den entsprechenden Auswirkungen zu warnen bzw. sie darüber zu informieren. Ziel des Artikels 110 EECC ist es darüber hinaus, laut Erwägungsgrund 293 divergierende nationale Rechtsvorschriften zu öffentlichen Warnsystemen anzugleichen.

Primäre Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten gemäß Artikel 110 Absatz 1 EECC ist die Übermittlung von öffentlichen Warnungen durch Anbieter von mobilen nummerngebundenen interpersonellen Kommunikationsdiensten an die Endnutzer. Artikel 110 Absatz 2 EECC erlaubt den EU-Mitgliedstaaten auch die Nutzung alternativer Übermittlungssysteme, „sofern die Effektivität des öffentlichen Warnsystems in Bezug auf Abdeckung und Kapazität zur Erreichbarkeit der Endnutzer, auch derjenigen, die sich nur zeitweilig in dem betreffenden Gebiet aufhalten, gleichwertig ist“. Öffentliche Warnsysteme sind auf Grundlage verschiedener Technologien bereits in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten im Einsatz. Zur Anwendung kommen bisher lokale SMS (z. B. in Schweden), Cell Broadcasting (z. B. in den Niederlanden), App-basierte Dienste (z. B. in Deutschland und Finnland) oder eine Kombination aus mehreren Systemen (siehe „BEREC guidelines on how to assess the effec-

tiveness of public warning systems transmitted by different means“, BoR (19) 255, Annex 1 Punkt 2).

In Deutschland existieren mit dem vom Fraunhofer FOKUS entwickelten KATWARN-System (<https://katwarn.de/>) und der Warn-App NINA (https://www.bbk.bund.de/DE/NINA/Warn-App_NINA.html) des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) bereits zwei Internet- bzw. App-basierte Warnsysteme. Wegen der bisher noch begrenzten Erkenntnisse zum Stand sowie zu der Art und Weise der Umsetzung der Verpflichtungen des Artikels 110 EECC in Deutschland, in Verbindung mit möglichen technischen und datenschutzrechtlichen Bedenken, bestehen aus Sicht der Fragesteller jedoch noch einige offene Fragen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Schutz der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland folgt der durch das Grundgesetz vorgeschriebenen föderalen Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilung. Gegenstand der Bundeskompetenz ist nur und thematisch eng begrenzt der Schutz der Bevölkerung im Spannungs- und Verteidigungsfall (Zivilschutz). Der Katastrophenschutz ist Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr und damit Aufgabe und Verantwortung allein der Länder. Zum Zwecke der Warnung der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren, die der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall drohen, betreibt der Bund gem. § 6 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes das Modulare Warnsystem (MoWaS), das die Länder zum Zwecke der Warnung der Bevölkerung bei Notfällen und Katastrophen in ihrem Zuständigkeitsbereich mitnutzen.

1. Welche öffentlichen Warnsysteme existieren in Deutschland nach Ansicht der Bundesregierung bereits, die der Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten aus Artikel 110 EECC entsprechen?

Entsprechen die bestehenden Warnsysteme KATWARN und NINA nach Ansicht der Bundesregierung den Voraussetzungen des Artikels 110 EECC?

Bis zum 21. Juni 2020 werden vom Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) gemäß Art. 110 der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC) Leitlinien erarbeitet, anhand derer die Mitgliedstaaten bewerten sollen, ob die Effektivität der vorhandenen oder potenziellen öffentlichen Warnsysteme den Anforderungen nach Artikel 110 Absatz 1 EECC genügen.

Bei dem zur Beurteilung heranzuziehenden nationalen Warnsystem handelt es sich um das vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) betriebene MoWaS in Kombination mit dessen Warn-App NINA, die ein wesentlicher Warnkanal dieses Systems ist, um die mobilen Endgeräte zu erreichen. Neben an das MoWaS angeschlossenen Warn-Apps verfügt das System über weitere Warnkanäle, über die Warnungen auch an Personen ohne Smartphone multipliziert werden können.

Zu dem Warnsystem KATWARN liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

Eine Bewertung der Systeme im Sinne der Fragestellung kann erst anhand der oben genannten Leitlinien erfolgen.

2. Wie plant die Bundesregierung die Umsetzung ihrer Verpflichtungen gemäß EECC in Bezug auf öffentliche Warnsysteme, insbesondere um auch technisch ältere Endgeräte oder solche, auf denen die Warn-Apps NINA oder KATWARN nicht installiert sind, mit Meldungen zu erreichen?

Die bis zum 21. Juni 2020 zu veröffentlichenden GEREK-Leitlinien zu der Frage, wie bewertet werden soll, ob die Effektivität der öffentlichen Warnsysteme der Effektivität der Warnungen nach Artikel 110 Absatz 1 EECC gleichwertig ist, bleibt zunächst abzuwarten.

3. Wie oft wurden nach Kenntnis der Bundesregierung die App-Warnsysteme KATWARN und NINA heruntergeladen und installiert?

Die bundeseigene vom BBK betriebene Warn-App NINA wird aktuell

(Stand: 21. April 2020) von 6,9 Millionen Menschen aktiv genutzt.

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse zu den Nutzungszahlen der App KATWARN vor.

4. Wie viele Meldungen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung über die Warnsysteme KATWARN und NINA bisher versendet (bitte nach Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene aufschlüsseln)?

Die über das MoWaS des Bundes an die Warn-App NINA übermittelten Warnmeldungen sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

Warn-Ereignisse*	2015	2016	2017	2018	2019	Q1/2020
Bundesebene	3	0	0	3	1	6
Landesebene	1	1	7	75	83	48
Kommunale Ebene	3	27	346	808	1.039	260

* Warnereignisse können mehrere Meldungs-Aktualisierungen enthalten

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über die Anzahl von Warnmeldungen der App KATWARN vor. Gleichwohl werden Warnmeldungen der Warn-App NINA seit Februar 2019 auch an die Nutzerinnen und Nutzer von KATWARN in Deutschland gesandt.

- a) Welche Stellen des Bundes haben Zugang zu dem modularen Warnsystem des Bundes (MoWaS) und die Möglichkeit, Meldungen über KATWARN und NINA zu übermitteln?

Folgende Stellen des Bundes verfügen über einen Zugang zum MoWaS und der damit verbundenen Möglichkeit, Warnmeldungen über die bundeseigene Warn-App NINA und weitere daran angeschlossene Warnkanäle wie KATWARN, Bi-wapp und weitere Warn-Apps zu versenden:

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- Bundesamt für Strahlenschutz
- Deutscher Wetterdienst

Darüber hinaus steht der Versand von Warnmeldungen und Gefahreninformationen über das MoWaS auch Institutionen des Bundes zur Verfügung, die über keinen eigenen Anschluss an das Warnsystem verfügen, und für den Versand von Meldungen die Unterstützung des BBK in Anspruch nehmen. Aktuell nutzt das Bundesministerium für Gesundheit diese Option für den Versand von Informationen zur Coronalage.

- b) Welche Voraussetzungen müssen Stellen des Bundes erfüllen, um Meldungen übermitteln zu dürfen, und wo wird dies entschieden?

Voraussetzung für die Auslösung von Warnmeldungen ist ein gesetzlicher Warmauftrag.

5. Wann ist die Inbetriebnahme eines öffentlichen Warnsystems geplant, das den Voraussetzungen des EECC entspricht?
- a) Sind bereits vorläufige Versionen eines solchen Systems in der Testphase?
Wenn ja, welche, und seit wann?
- b) Wer ist in die Ausgestaltung des Warnsystems involviert (Telekommunikationsunternehmen, Forschungsinstitute etc.)?

Die Fragen 5 bis 5 b werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet. Die technischen Komponenten des seit 2001 bestehenden bundeseigenen öffentlichen Warnsystems und der Warn-App NINA werden im Auftrag des BBK durch externe Dienstleister betrieben. An der Erschließung von neuen Warnmultiplikatoren und an der Weiterentwicklung technischer Standards sind neben den potenziellen Warnmultiplikatoren auch Forschungseinrichtungen beteiligt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

6. Welche Situationen unterfallen nach Ansicht der Bundesregierung den in Artikel 110 EECC benannten „drohenden oder sich ausbreitenden größeren Notfällen und Katastrophen“, für die öffentliche Warnsysteme einzusetzen sind?
- a) Welche Stelle entscheidet, ob ein entsprechender Fall zur Nutzung des öffentlichen Warnsystems vorliegt?

Die Fragen 6 und 6 a werden gemeinsam beantwortet. Der Bund betreibt das Warnsystem, um die Bevölkerung vor den besonderen Gefahren im Zivilschutzfall zu warnen. Die Definition und die Warnung vor Gefahrenlagen und Katastrophen, obliegt der Landes- und kommunaler Zuständigkeit. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

- b) Welche Stellen sollen Zugriff zur Übermittlung von Informationen über ein öffentliches Warnsystem erhalten?

Neben den in der Antwort auf Frage 4 a aufgeführten Institutionen des Bundes haben aktuell die Innenressorts der Länder sowie inzwischen bis zu 250 der mittleren und unteren Katastrophenschutzbehörden der Länder Zugänge zum MoWaS.

- c) Inwiefern soll ein Überstrapazieren des Warnsystems (Versenden zu vieler Nachrichten in weniger schweren Fällen) verhindert werden, so dass die Priorität einzelner Warnungen nicht verloren geht?

Bund und Länder haben sich auf gemeinsame Nutzungsbestimmungen für das MoWaS verständigt. Diese enthalten unter anderem auch Hinweise für die Einordnung der Meldung in die jeweilige Warnstufe. Darüber hinaus obliegt die Entscheidung über die Art und Weise der Nutzung den für die Warnung zuständigen Behörden. Beratend hierfür steht das BBK rund um die Uhr mit seinen Dienststellen der Warnung zur Verfügung.

7. Welche, und wie viele unterschiedlich priorisierte Arten von Alarmen sind geplant?

Welche Kategorien von Gründen für Warnungen wird es geben?

Es sind drei Prioritätsstufen für Warnmeldungen vorhanden, zu denen es Einstufungshinweise für die Warnenden gibt. Die Warnstufe determiniert ggf. weitere Maßnahmen zur Veröffentlichung durch die Warnmultiplikatoren und die Nutzung weiterer Warnkanäle. Die Meldungskategorien sind stark an die Empfehlungen des internationalen Standards des Common Alerting Protocols (CAP) angelehnt. Änderungen an den vorhandenen Meldungskategorien sind derzeit nicht geplant. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

8. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um das öffentliche Warnsystem auch bei fehlender Stromversorgung (beispielsweise aufgrund einer Naturkatastrophe, Stromausfall, Ausfall von Sendemasten etc.) aufrechtzuerhalten?

Das bundeseigene MoWaS und die Infrastruktur der Warn-App NINA sind in allen Komponenten mit einer Ersatzstromversorgung ausgerüstet und damit auch bei einem Ausfall der öffentlichen Stromversorgung nutzbar. Die Datenverbindungen zwischen den MoWaS-Stationen (Kernnetz) sowie zu den wichtigsten Warnmultiplikatoren (z. B. Warn-App NINA, öffentlich-rechtliche und private Radio- und Telemedienbetreiber) sind als Satellitenverbindung mit einer terrestrischen Redundanz ausgestattet.

9. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um das öffentliche Warnsystem vor Angriffen von außen zu schützen?

Wie soll insbesondere verhindert werden, dass Dritte Zugriff auf das Warnsystem nehmen und darüber falsche Informationen verbreiten?

Das MoWaS ist gegen Angriffe von außen gesichert. Das BBK arbeitet im Bereich Warnung und des Betriebs der entsprechenden Komponenten des MoWaS sowie der Warn-App NINA mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zusammen.

10. Welche zugrunde liegende Technologie zur Umsetzung öffentlicher Warnsysteme betrachtet die Bundesregierung als gleichwertig effektiv in Bezug auf Abdeckung und Kapazität zur Erreichbarkeit der Endnutzer wie mobile nummerngebundene interpersonelle Kommunikationsdienste?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

- a) Welche Technologien wären nach Ansicht der Bundesregierung demnach neben SMS gemäß Artikel 110 Absatz 2 EECC einsetzbar?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

- b) Sind App-basierte Warnsysteme nach Ansicht der Bundesregierung als kostenlose Übermittlungen anzusehen, wie es Erwägungsgrund 294 der EECC-Richtlinie beschreibt?

Ja.

11. Können über das geplante öffentliche Warnsystem Bevölkerungsbewegungsanalysen erstellt werden?
- a) Wer soll Zugriff auf ebendiese Bevölkerungsbewegungsanalysen haben?
- b) Sollen diese auch an die lokal Betroffenen übermittelt werden?

Die Fragen 11 bis 11 b werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Über das MoWaS oder die daran angeschlossenen Warnmittel und –multiplikatoren lassen sich keine Rückschlüsse auf einzelne Endnutzerinnen und Endnutzer, ihre Standorte oder ihr Bewegungsverhalten ziehen.

12. Ist die von der Bundesregierung geplante Umsetzung der Voraussetzungen des EECC auf eine reine Information der Bürgerinnen und Bürger ausgelegt oder soll es mittels einer Zwei-Wege-Kommunikation auch die Möglichkeit geben, dass Bürgerinnen und Bürger direkt mit den Stellen, die Informationen melden, in Kontakt treten?

Wenn ja, wie wird dies technisch umgesetzt?

Die Vorgaben des EECC beziehen sich auf die Information der Bevölkerung. Eine Zweiwegekommunikation ist derzeit nach Planung der Bundesregierung nicht vorgesehen.

13. Wird zum Empfangen der Warnungen über das öffentliche Warnsystem eine vorherige Konfiguration des mobilen Endgeräts erforderlich sein?

Etwaige vorherige Konfigurationen sind abhängig von den jeweils betrachteten Warnmultiplikatoren. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

14. Gibt es auf EU-Ebene Planungen für ein gemeinsames europäisches öffentliches Warnsystem?

Die Zuständigkeit für die Warnung der Bevölkerung obliegt allein den Mitgliedstaaten.

Zu aktuellen Planungen der EU über ein gemeinsames Warnsystem liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.