

Für eine gesetzliche Pflicht zur Nutzung von Kontaktnachverfolgung-Apps

Gesundheitsschutz und Abbau von Grundrechtseingriffen überwiegen Datenschutzbelange

Nathalja Nolen, Stephan Balling und Patrick Stockebrandt



© shutterstock

Trotz diverser Lockdowns bleibt die Zahl der COVID-19-Infektionen in der EU sehr hoch. Um die Infektionsketten zu durchbrechen und auch die Einschränkungen des freien Personen-, Dienstleistungs- und Warenverkehrs zu beenden, sollte der Einsatz von Kontaktnachverfolgung-Apps zur Pflicht gemacht werden. Die positiven Effekte sind höher zu bewerten als Datenschutzbedenken.

Kernthesen

- ▶ Die Pandemie lässt sich umso leichter eindämmen, je breiter Kontaktnachverfolgung-Apps genutzt werden. Daran ändern auch die anlaufenden Impfungen nichts. Die derzeitige Nutzung der Apps ist unzureichend.
- ▶ Unter den gegebenen Umständen sollten die Mitgliedstaaten ihre Bürger zur Nutzung von Kontaktnachverfolgung-Apps, die keine personenbezogenen Daten erfassen, verpflichten.
- ▶ Es schützt die EU-Bürger und trägt dazu bei, die Pandemie besser unter Kontrolle zu bekommen. Es hilft, weitere Lockdowns zu verhindern und die Eingriffe in Grundrechte, besonders der Freizügigkeit und unternehmerischen Freiheit, rasch zu beenden.
- ▶ Die positiven gesundheitlichen, wirtschaftlichen und grundrechtlichen Effekte überwiegen bei weitem den Eingriff in den Datenschutz, zumal die meisten in Europa eingesetzten Apps personenbezogene Daten nicht erfassen.
- ▶ Die nationalen Apps sollten EU-weit kompatibel sein. Dies macht nationale Beschränkungen der grenzüberschreitenden Freizügigkeit überflüssig.
- ▶ Art. 15 der E-Privacy-Richtlinie verbietet eine gesetzliche Pflicht zur Nutzung von Kontaktnachverfolgung-Apps – selbst in Zeiten einer Pandemie. Die EU sollte dies rasch ändern („quick fix“).

Inhalt

1	Einführung	3
2	Wie Kontaktnachverfolgung-Apps funktionieren.....	5
2.1	Kontaktnachverfolgung-Apps in Europa	5
2.1.1	Kontaktnachverfolgung-App in Deutschland	7
2.1.2	Kontaktnachverfolgung-App in Frankreich.....	7
2.1.3	Kontaktnachverfolgung-App in Italien.....	8
2.2	Kontaktnachverfolgung-Apps in Südostasien.....	8
3	Kontaktnachverfolgung-Apps als Pflicht in den Mitgliedsstaaten nach EU-Recht	11
3.1	Einschränkungen der E-Privacy-Richtlinie	11
3.2	Mögliche Änderung der E-Privacy-Richtlinie im Wege eines "quick fix"	12
4	Öffentliche Gesundheit und wirtschaftliche Belange als Argumente für die Kontaktnachverfolgung	13
4.1	Öffentliche Gesundheit	13
4.2	Wirtschaftliche Aspekte	14
5	Verhältnismäßigkeit einer Pflicht zur Nutzung einer Proximity-Tracing-App.....	20
6	Fazit.....	21

1 Einführung

Es besteht derzeit ein weit verbreiteter Konsens darüber, dass die Kontaktnachverfolgung eines der wichtigsten Instrumente zur Unterbrechung von Infektionsketten und damit entscheidend für die Bekämpfung einer Pandemie ist.¹ Dennoch ist die Kontaktverfolgung umstritten, da sie die Rekonstruktion der Aufenthaltsorte der Bürger beinhaltet - eine höchst private Angelegenheit in einer freien Gesellschaft.²

Die EU-Kommission empfiehlt, dass alle Mitgliedsstaaten eine App haben sollten und die Nutzung dieser App durch Kommunikation auf EU- und nationaler Ebene gefördert werden sollte.³ Sie empfiehlt die freiwillige Nutzung von Kontaktnachverfolgung-Apps.⁴ Dies wird vom Europäischen Datenschutzausschuss (EDPB)⁵ nachdrücklich unterstützt - er stellt fest, dass es keine negativen Konsequenzen für Personen geben sollte, die die App nicht nutzen.⁶

Bislang haben 23 EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, Kontaktnachverfolgung-Apps eingeführt, die von etwa 50 Millionen Europäern heruntergeladen wurden.⁷ Die in Deutschland und einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten eingeführten Kontaktnachverfolgung-Apps sind sog. "Proximity-Tracing"-Apps⁸. Ihr Hauptzweck ist die Nahbereichsverfolgung, um Personen zu warnen, die mit infizierten Personen in Kontakt waren, damit Übertragungsketten unterbrochen werden können.⁹ Proximity-Tracing-Apps messen die Signalstärke zwischen Geräten, um die Nähe zwischen Nutzern zu bestimmen und so zu ermitteln, ob das Virus aufgrund dieser Nähe verbreitet werden könnte. Wenn ein Nutzer der App infiziert wird, können andere Nutzer, die sich in der Nähe des infizierten Nutzers befunden haben, benachrichtigt werden.¹⁰ Dies geschieht, indem der infizierte Nutzer die Information, dass er

¹ Europäische Kommission (2020), "[Communication on additional COVID-19 response measures](#)", S. 4; Robert Koch-Institut (2020), "[Leitfaden für den Öffentlichen Gesundheitsdienst zum Vorgehen bei Häufungen von COVID-19](#)", S. 10; Robert Koch-Institut (2020), "[Infektionsketten digital unterbrechen mit der Corona-Warn-App](#)"; Weltgesundheitsorganisation (2020), "[Coronavirus disease \(COVID-19\) : Contact tracing](#)" (alle Quellen dieses ceplnputs wurden zuletzt am 18.01.2021 aufgerufen).

² Bengio, Y. et al. (2020), "[The need for privacy with public digital contact tracing during the COVID-19 pandemic](#)", in: The Lancet Digital Health, Vol. 2, Issue 7, S. e343.

³ Europäische Kommission (2020), "[Communication on additional COVID-19 response measures](#)", S. 4.

⁴ Europäische Kommission (2020), "[Guidance on Apps supporting the fight against COVID 19 pandemic in relation to data protection](#)", S. 5.

⁵ Der EDPB ist ein Gremium, das sich aus Vertretern der nationalen Datenschutzbehörden und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten zusammensetzt und das zur einheitlichen Anwendung der Datenschutzvorschriften in der EU beiträgt und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Datenschutzbehörden der EU fördert; siehe Europäischer Datenschutzausschuss (2020) "[Über den EDPB](#)".

⁶ EDPB (2020), "[Letter from EDPB to EC](#)" S. 2.

⁷ Europäische Kommission (2020), "[Communication on additional COVID-19 response measures](#)", S. 4. Europäische Kommission (2021), "[Mobile contact tracing apps in EU Member States](#)"; Europarat (2020), "[Digital solutions to fight COVID-19: 2020 data-protection report](#)", S. 27-28. 50 Millionen ist der Stand vom 28. Oktober 2020.

⁸ In diesem ceplnput wird für diese Apps der Begriff "Proximity-Tracing-App" verwendet. Es gibt bisher keine einheitliche Begriffsbezeichnung für diese Art von Apps.

⁹ European Centre for Disease Prevention and Control (2020), "[Mobile Applications in support of contact tracing for COVID-19 - A guidance for EU/EEA Member States](#)", S. 9.

¹⁰ Weltgesundheitsorganisation (2020), "[Ethical Considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for Covid-19 Contact tracing; Interim Guidance](#)", S. 1.

oder sie mit einem Virus infiziert ist, weitergibt, um andere zu warnen.¹¹ Diese Apps können funktionieren, ohne persönliche Daten zu übertragen.¹² Daher sind laut EU-Kommission solche Apps - im Vergleich zu sogenannten "Location-Data-Recording"-Apps - im Hinblick auf Sicherheits- und Datenschutzrisiken sowie mit Blick auf das Prinzip der Datenminimierung vorzuziehen.¹³

Die Entwicklung, Wartung und Verbesserung von Kontaktnachverfolgung-Apps nehmen erhebliche Ressourcen in Anspruch. Die Kosten variieren zwar, können aber hoch sein: Zum Beispiel kostete die Entwicklung der COVID-19-Kontaktnachverfolgung-App in Deutschland rund 20 Millionen Euro mit Betriebskosten zwischen 2,5 und 3,5 Millionen Euro pro Monat.¹⁴ All diese Kosten sind jedoch unbedeutend im Vergleich zu der Gesamtbelastung der Gesellschaft durch die Pandemie. Gleichzeitig sind die Effekte einer Kontaktnachverfolgung-App begrenzt, wenn die Nutzung einer solchen App freiwillig ist und zu wenige Bürger sie nutzen.¹⁵

Eine breite Abdeckung ist erforderlich, wenn solche Apps ihre Rolle bei der Kontrolle der Ausbreitung eines Virus spielen sollen.¹⁶ Nach einem vom Oxford University Big Data Institute entwickelten Modell müssen etwa 60 % der Bevölkerung eine App herunterladen, um die Ausbreitung eines Virus signifikant zu reduzieren, während eine geringere Abdeckung die Ausbreitung nur verlangsamen wird.¹⁷ Allerdings - und das bestätigt die Erfahrung aus dem Jahr 2020 - ist eine Nutzung von 60 % oder mehr der Bevölkerung auf freiwilliger Basis höchst unwahrscheinlich.¹⁸ Das zeigen die aktuellen Downloadzahlen der nationalen Kontaktnachverfolgung-Apps: Je nach EU-Mitgliedstaat liegen die Downloads zwischen weniger als 10 % und bis zu 50 % der Bevölkerung, wobei Irland und Finnland¹⁹ am oberen Ende der Skala liegen.²⁰ In Anbetracht der geringen Anzahl von Downloads und der weiteren Nutzung solcher Apps, stellt die Nicht-Einführung einer Pflicht zur Nutzung einer Kontaktnachverfolgung-App eine passende Gelegenheit dar, die Ausbreitung des Virus effektiver einzudämmen.

Es kann sinnvoll sein, dass die EU-Mitgliedstaaten eine höhere Verbreitung von Technologien zur Ermittlung von Kontaktpersonen anstreben. Der erste Ansatz wäre es, überzeugende Informationskampagnen durchzuführen.²¹ Während einer Pandemie, wenn die Zeit drängt, sollten die EU-Mitgliedstaaten jedoch auch die Möglichkeit haben, die Nutzung einer Kontaktnachverfolgung-App verbindlich vorzuschreiben. Dies könnte - und sollte - auf die Dauer einer Pandemie beschränkt sein.

¹¹ Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)".

¹² [Contact tracing apps under EU personal data protection law \(cepAdhoc\)](#), S. 1.

¹³ Europäische Kommission (2020), "[Guidance on Apps supporting the fight against COVID 19 pandemic in relation to data protection](#)", S. 5.

¹⁴ Oude Egberink, J. (2020), "[Duitsland lanceert Corona-tracing app](#)".

¹⁵ Harvard Business Review (2020), "[How to Get People Actually Use Contact-Tracing apps](#)".

¹⁶ Europäische Kommission (2020), "[Communication on additional COVID-19 response measures](#)", S. 4.

¹⁷ Hinch, R. et al. (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)", S. 3 und S. 18; Kaya, E.K., (2020), "[Safety and Privacy in the time of Covid-19: contact tracing applications](#)", S. 7.

¹⁸ Klar, R. et al. (2020), "[The Ethics of COVID-19 tracking apps - challenges and voluntariness](#)", In: Forschungsethik, Jg. 16, Heft 3-4, S. 3.

¹⁹ Mit Stand vom 19. November 2020 hatte Finnland ein Nutzungsniveau von etwa 50 % der Bevölkerung; siehe: Deutsche Welle (2020) "[Warum Finnland die Corona-Krise gut meistert](#)". Zum 21. Oktober 2020 hatte Irland ein Nutzungsniveau von mehr als 40 % der Bevölkerung. Diese Zahl basiert auf 2,1 Millionen Downloads und einer Bevölkerung von 4.941.444 im Jahr 2019; siehe Irish Government, Department of Health (2020), "[Ireland is one of the first countries to link contact tracing apps with other EU Member States](#)"; World Bank (2021) "[Population, total – Ireland](#)".

²⁰ AP News (2020), "[As Europe faces 2nd wave of virus, tracing apps lack impact](#)"; European Commission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)"; Ada LoveLace Institute (2020), "[Digital contact tracing tracker](#)".

²¹ See e.g. University of Frankfurt (2020), "[Studie untersucht Einflussfaktoren auf die Bereitschaft, die Corona-Warn-App zu installieren](#)".

Kontaktnachverfolgung-Apps könnten wirksam dazu beitragen, Infektionsketten zu unterbrechen und damit die Zahl der Todesfälle und langfristige Gesundheitsprobleme der Infizierten deutlich zu verringern. Sie könnten auch die Gesundheitssysteme entlasten und weniger dramatische wirtschaftliche Folgen und Eingriffe in andere Bürgerrechte ermöglichen. Dies gilt auch für die Zeit der Impfprozesse, da er einige Zeit in Anspruch nehmen wird, logistisch komplex ist und nicht jeder sich impfen lassen will.²²

Dieser ceplnput bewertet, wie Kontaktnachverfolgung-Apps funktionieren (Kapitel 2) und ob es für einen EU-Mitgliedstaat möglich ist, die Verwendung solcher Apps verbindlich vorzuschreiben (Kapitel 3). Er soll eine Debatte zu diesem Thema anregen, in der die öffentliche Gesundheit, wirtschaftliche Überlegungen und die Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden (Kapitel 4 und 5). Schlussfolgerungen werden in Kapitel 6 gezogen.

2 Wie Kontaktnachverfolgung-Apps funktionieren

Die Funktionsweise von Kontaktnachverfolgungs-Apps variiert von Land zu Land, insbesondere in Bezug auf die Datennutzung und den Ort der Datenspeicherung. Infolgedessen sind auch die Auswirkungen der Apps auf die Privatsphäre und den Datenschutz unterschiedlich. Die meisten südostasiatischen Länder, z. B. China und Südkorea, verwenden Apps, die den Standort nachverfolgen, während die meisten Apps in der EU auf der Verfolgung des Nahbereichs basieren und den Standort nicht verfolgen.

2.1 Kontaktnachverfolgung-Apps in Europa

Gesundheitsbehörden in der EU, darunter auch in Deutschland²³, haben im Kampf gegen COVID-19 Kontaktnachverfolgung- und Warn-Apps entwickelt, die dem Datenschutz Rechnung tragen.²⁴ Infolgedessen verwenden die meisten Apps keine Standortdaten oder verfolgen Bewegungen²⁵ und Personen können nicht identifiziert werden.²⁶ Eine in Norwegen eingeführte, stärker in die Privatsphäre eingreifende App wurde von der norwegischen Datenschutzbehörde (DPA) aufgrund von Datenschutzbedenken verboten. Laut der DPA waren die Auswirkungen auf die Privatsphäre unverhältnismäßig, da die App GPS-Standortdaten verwendete, die dann hochgeladen und in einer zentralen Datenbank gespeichert wurden.²⁷

Proximity-Tracing-Apps funktionieren in der Regel so, dass sie Nutzer darüber informieren, wenn sie sich in der Nähe anderer App-Nutzer aufgehalten haben, die nachweislich mit COVID-19 infiziert sind. Technisch gesehen generiert die App mehrmals am Tag zufällige "Schlüssel" auf den Smartphones der Nutzer. Diese Schlüssel werden zwischen Smartphones in einem bestimmten Umkreis über Bluetooth

²² BBC News (2020), "[Europe's slow start: Wie viele Menschen haben den Covid-Impfstoff bekommen?](#)".

²³ In Deutschland wird die Corona-Warn-App vom Robert Koch Institut (RKI) im Auftrag der Bundesregierung herausgegeben; siehe: Robert Koch Institut (RKI) (2020), "[Infektionsketten digital unterbrechen mit der Corona-Warn-App](#)".

²⁴ Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)".

²⁵ Die Apps in Bulgarien und Zypern verwenden Standortdaten; siehe [Virusafe](#) und [RiseUp GOVTRACER](#).

²⁶ Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)".

²⁷ digital health (2020), "[Norway forced to backtrack on mass surveillance track and trace app](#)".

ausgetauscht. Sie werden für 14 Tage auf den Smartphones gespeichert und dann automatisch gelöscht.²⁸ Der Bluetooth-Low-Energy-Schlüssel (auch Code genannt)²⁹ enthält keine Informationen über die Nutzer oder deren Geräte.³⁰

Das bedeutet: Personen, die positiv auf COVID-19 getestet wurden, können diese Information teilen, um Personen zu warnen, die sich in ihrer Nähe aufgehalten haben. Dies geschieht durch das Teilen der Schlüssel - die in den letzten 14 Tagen generiert wurden - mit dem Backend-Server³¹ der nationalen App. Basierend auf den empfangenen Schlüsseln berechnet jede App den "Risiko-Score" anderer Benutzer, die dann eine Warnung erhalten können, wenn ein Infektionsrisiko besteht.³²

Die meisten Apps in der EU, auch in Deutschland, arbeiten auf Basis eines dezentralen Modells, bei dem die Schlüssel der Kontakte auf dem Telefon gespeichert sind.³³ Bei einem zentralen³⁴ System erhält ein zentraler Server die Schlüssel der Kontakte, die von Nutzern gesammelt wurden, bei denen COVID-19 bestätigt wurde und der Server gleicht die Kontakte ab, um gefährdete Nutzer zu alarmieren. Beides sind praktikable Optionen, obwohl die dezentrale Option besser mit dem Prinzip der Datenminimierung vereinbar ist und den Nutzern mehr Kontrolle über ihre Informationen gibt, da diese auf dem Telefon gespeichert werden.³⁵ Die Leitlinien der EU-Kommission schlagen vor,³⁶ dass Kontaktnachverfolgung-Apps deaktiviert werden sollten, sobald die Pandemie unter Kontrolle ist.³⁷ Eine einzige App, die in allen EU-Mitgliedstaaten verwendet werden könnte, wäre die bevorzugte Option. Daher haben die Mitgliedsstaaten an der Interoperabilität der nationalen Kontaktnachverfolgung-Apps gearbeitet. Dies ermöglicht es den Nutzern, ihre nationale App zu verwenden, wenn sie in andere EU-Mitgliedstaaten reisen. Die Kommission hat einen „Interoperabilitäts-Gateway“ eingerichtet, der nationale Apps, die auf einem dezentralen Modell basieren, EU-weit miteinander verbindet, indem er den Austausch von Informationen zwischen den nationalen Backend-Servern ermöglicht.³⁸ Deutschland,

²⁸ Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)".

²⁹ Bluetooth Low Energy ist eine Mittelstrecken-Funktechnologie um Informationen zwischen Smartphones auszutauschen; siehe Cunche, M. et al. (2020), "[On using Bluetooth-Low-Energy for contact tracing](#)", S. 1 ff.

³⁰ Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)".

³¹ Die Daten werden auf sicheren Backend-Servern gespeichert, die von nationalen Behörden verwaltet werden. Alle Daten, die auf einem Gerät oder einem Server gespeichert sind, werden nach 14 Tagen gelöscht; siehe EU-Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)", siehe Rn. 1 zu "Verwendung von Coronavirus-Tracing- und Warn-Apps".

³² Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)".

³³ Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)".

³⁴ Bulgarien, Zypern, Frankreich, Ungarn und die Slowakische Republik haben ein zentralisiertes System. Siehe: Europarat (2020), "[Digital solutions to fight COVID-19: 2020 data-protection report](#)", S. 27-28.

³⁵ EBDP, (2020), "[Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak](#)", S. 9; Europäische Kommission (2020), "[Guidance on Apps supporting the fight against COVID 19 pandemic in relation to data protection](#)", S. 7.; BBC News (2020), "[Corona contact tracing: Welt spaltet sich in zwei Arten von Apps](#)".

³⁶ Die Leitlinien sind nicht rechtsverbindlich und gelten nur für freiwillige Apps.

³⁷ Europäische Kommission (2020), "[Guidance on Apps supporting the fight against COVID 19 pandemic in relation to data protection](#)", S. 2.

³⁸ Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: EU interoperability gateway for contact tracing and warning apps - Questions and answers](#)", Europäische Kommission (2020); "[Coronavirus: European Commission starts testing interoperability gateway service for national contact tracing and warning apps](#)"; Europäische Kommission (2020), "[Coronavirus: Member States agree on an interoperability solution for mobile tracing and warning apps](#)".

Irland und Italien waren die ersten drei Länder, die ihre Apps im Oktober 2020 über dieses Gateway verknüpft haben.³⁹

2.1.1 Kontaktnachverfolgung-App in Deutschland

Die deutsche Kontaktnachverfolgungs-App (genannt "Corona-Warn-App") verfolgt zu keinem Zeitpunkt den Standort eines Nutzers. Die App verwendet Bluetooth-Technologie, um die Entfernung und die Dauer⁴⁰ der Begegnung zwischen zwei App-Nutzern zu messen. Zwischen den Geräten werden temporär verschlüsselte Zufallskennungen (IDs) ausgetauscht. Erhält ein App-Nutzer ein positives Ergebnis eines COVID-19-Tests, kann er andere auf freiwilliger Basis informieren. Die Zufalls-IDs der Person, bei der COVID-19 diagnostiziert wurde, werden allen Personen zugänglich gemacht, die die App nutzen. Die App prüft dann, ob die anderen Nutzer Kontakt mit dem Nutzer hatten, bei dem COVID-19 diagnostiziert wurde. Die App unterscheidet zwischen verschiedenen Risikostufen, die sich aus der Dauer und der Entfernung zur infizierten Person sowie dem Übertragungsrisiko ergeben⁴¹. Diese Prüfung wird nur auf dem Smartphone des Nutzers durchgeführt. Besteht ein Infektionsrisiko, werden in der App eine Warnung sowie Handlungsempfehlungen angezeigt.⁴²

In Deutschland liegt die Nutzung dieser App bei etwa 30 %⁴³ der Bevölkerung.⁴⁴ Meinungsumfragen⁴⁵ zeigen, dass die App von 44 % der deutschen Bevölkerung abgelehnt wird, und von denjenigen, die sie nutzen, geben nur 60 % positive Testergebnisse selbst ein.⁴⁶ In Anbetracht dieser Zahlen, basierend auf den Ergebnissen der Oxford-Studie⁴⁷, ist es unwahrscheinlich, dass die freiwillige App ausreichend effektiv ist.⁴⁸

2.1.2 Kontaktnachverfolgung-App in Frankreich

Frankreich hat am 22. Oktober 2020 eine Kontaktnachverfolgung-App namens "TousAntiCovid" neu aufgelegt. Sie ist eine aktualisierte Version der App "StopCovid".⁴⁹ Diese App verwendet Bluetooth, um Nutzer in der Nähe zu identifizieren. Sie erfasst nicht den Standort oder die Bewegung ihrer Nutzer.

³⁹ Europäische Kommission (2020), "[How tracing and warning Apps can help during the pandemic](#)".

⁴⁰ Innerhalb von etwa 2 Metern und für 15 Minuten oder länger werden Daten über Bluetooth ausgetauscht. siehe: Ritter, C. et al. (2020), "[Kontaktverfolgungs-Apps in Deutschland: Eine neue Welt für den Datenschutz](#)", S.1.

⁴¹ Das Robert Koch Institut (RKI) verwendet Kriterien zur Bestimmung des Infektionsrisikos. Die Risikoabschätzung beinhaltet die Bewertung von: (1) wie lange die Begegnung mit einer COVID-19-positiven Person zurückliegt, (2) wie lange der Kontakt dauerte, (3) wie nahe sich die Personen kamen, (4) das Übertragungsrisiko der Corona-positiven Person; siehe Robert Koch Institut (2020), "[Infektionsketten digital unterbrechen mit der Corona-Warn-App](#)".

⁴² Die Bundesregierung (2020), "[Corona-Virenwarn-App](#)"; Robert Koch Institut, "[Infektionsketten digital unterbrechen mit der Corona-Warn-App](#)".

⁴³ Dies ist der Stand vom 8. Januar 2021, bezogen auf die Gesamtzahl der Downloads, die 24,9 Millionen betrug, siehe Robert Koch Institut (2021), "[Kennzahlen zur Corona-Warn-App](#)", bei einer Gesamtbevölkerung Deutschlands im Jahr 2019 von 83.132.799; siehe The World Bank (2020), "[Population, total - Germany](#)".

⁴⁴ Robert Koch Institut (2021), "[Kennzahlen zur Corona-Warn-App](#)"; The World Bank (2020), "[Population, total - Germany](#)".

⁴⁵ Dies bezieht sich auf eine Untersuchung des Meinungsforschungsinstituts Infratest Dimap im Auftrag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; siehe Welt (2020), "[Mehr als die Hälfte der Deutschen verweigert Nutzung der Corona-Warn-App](#)".

⁴⁶ Welt (2020), "[Mehr als die Hälfte der Deutschen verweigert Nutzung der Corona-Warn-App](#)".

⁴⁷ Die Oxford-Studie besagt, dass das Virus unterdrückt werden kann, wenn 56% der Bevölkerung die App nutzen und die Zahl der Fälle reduziert werden kann, wenn weniger Menschen die App nutzen. Siehe: Hinch, R. et al. (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)", S. 3 und S. 18.

⁴⁸ Hinch, R. et al. (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: Ein Bericht an NHSX](#)", S. 3 und S. 18.

⁴⁹ Reuters (2020), "[FrenchCovidapp needs more downloads to be effective: minister](#)"; Healthcare IT News (2020), "[France launches new contact tracing app, TousAntiCovid](#)". Die App "StopCovid" hat nicht gut funktioniert.

Wenn sich ein Nutzer in der Nähe⁵⁰ von anderen befunden hat, zeichnet die App deren Krypto-Kennungen auf, die auf dem Telefon und einem zentralen Regierungsserver gespeichert werden. Wenn Nutzer positiv getestet werden, erhalten sie mit ihrem Testergebnis einen einmaligen Code, den sie verwenden können, um andere Nutzer zu warnen, die sich in ihrer Nähe befunden haben. Die App sendet die Nahbereichshistorie (die Krypto-Kennungen) an einen zentralen Server der Gesundheitsbehörde. Jedes Gerät mit einer App prüft regelmäßig mit dem zentralen Server, ob es Übereinstimmungen mit Personen gibt, die infiziert oder infektionsgefährdet sind. Gefährdete Nutzer erhalten eine Warnung, die anzeigt, ob sie sich in der Nähe eines infizierten Nutzers aufgehalten haben und welche Maßnahmen sie ergreifen müssen.⁵¹ Frankreich ist einer der wenigen EU-Mitgliedstaaten⁵², die ein zentralisiertes System verwenden, bei dem die Daten eines Telefons zum Abgleich an einen zentralen Regierungsserver gesendet werden.⁵³ Etwa 18 % der Bevölkerung haben die App heruntergeladen.⁵⁴

2.1.3 Kontaktnachverfolgung-App in Italien

Die italienische Kontaktverfolgungs-App "Immuni" nutzt Bluetooth-Daten und sammelt keine Daten zum Standort oder verfolgt Bewegungen. Die sich in der Nähe voneinander befindenden Nutzer der App tauschen Codes zwischen ihren Geräten aus. Diese Codes registrieren den Kontakt und werden auf den Geräten der Nutzer gespeichert. Auch die Dauer des Kontakts und die Stärke des Bluetooth-Signals werden aufgezeichnet. Nutzer mit einem positiven COVID-19-Test können andere Nutzer informieren, indem sie ihre Zufallscodes teilen, die dann automatisch von den anderen App-Nutzern überprüft werden. Besteht aufgrund der Nähe und der Dauer des Kontakts ein Infektionsrisiko, erhalten die Nutzer eine Benachrichtigung und eine Empfehlung, welche Maßnahmen zu ergreifen sind.⁵⁵ Die App wurde bereits von etwa 19 % der Bevölkerung heruntergeladen.⁵⁶

2.2 Kontaktnachverfolgung-Apps in Südostasien

Einige Länder in Südostasien, insbesondere Südkorea, Singapur, China und Taiwan, haben erfolgreich Kontaktnachverfolgung-Apps und andere Überwachungstechnologien eingesetzt, um die Zahl der

⁵⁰ Innerhalb von 2 Metern für mindestens 15 Minuten oder innerhalb einer Entfernung von 1 Meter für mindestens 5 Minuten. Siehe Gouvernement Francais (2020), "[ApplicationTousAntiCovid](#)".

⁵¹ Ministère des Solidarités et de la Santé (2020), "[TousAntiCovid: réponses à vos questions](#)"; Gouvernement Francais (2020), "[ApplicationTousAntiCovid](#)"; Martin, N. et al (2020), "[Contact tracing apps in France: A new world for data privacy](#)", S. 2; Orange Pro (2020), "[Comment fonctionne l'application TousAntiCovid](#)".

⁵² Bulgarien, Zypern, Ungarn und die Slowakische Republik haben ebenfalls ein zentralisiertes System. Siehe: Europarat (2020), "[Digital solutions to fight COVID-19: 2020 data-protection report](#)", S. 27-28.

⁵³ BBC News (2020), "[Corona contact tracing: World split between two types of app](#)"; Healthcare IT News (2020), "[France launches new contact tracing app, TousAntiCovid](#)"; BBC News (2020), "[French Covid app relaunches to bumpy start](#)"; Council of Europe (2020), "[Digital solutions to fight COVID-19: 2020 data-protection report](#)", S. 27-28.

⁵⁴ The World Bank (2020), Bevölkerung, gesamt - Frankreich "[Population, total - France](#)"; Anzahl der Downloads der App "TousAntiCovid".

⁵⁵ Immuni (2020), "[FAQ: Haben Sie noch Fragen?](#)".

⁵⁶ Immuni (2021), "[Die Zahlen von immuni](#)".

COVID-19-Infektionen zu reduzieren.⁵⁷ Kontaktnachverfolgung-Apps und andere Überwachungstechnologien werden zusammen mit anderen Maßnahmen wie Tests, Selbstisolierung und „social distancing“ eingesetzt.⁵⁸

Singapur war das erste Land der Welt, das eine Bluetooth-basierte App eingeführt hat.⁵⁹ Seine "TraceTogether"-App verfolgt keine Standorte oder Kontakte. Jeder Nutzer, der sich mindestens 30 Minuten lang im Umkreis von zwei Metern um eine infizierte Person aufgehalten hat, kann identifiziert werden und erhält eine Benachrichtigung.⁶⁰ Wenn sich Nutzer mit COVID-19 infizieren, müssen⁶¹ sie dem Gesundheitsministerium in Singapur Zugriff auf ihre Bluetooth-Nahbereichshistorie von "TraceTogether" gewähren, um Personen zu kontaktieren, die engen Kontakt mit ihnen hatten.⁶² Die Bluetooth-Daten werden nur auf dem Telefon gespeichert und an das Gesundheitsministerium weitergegeben, wenn eine Person positiv auf COVID-19 getestet wird.⁶³ Sobald infizierte Nutzer ihre Daten freigeben, werden die Benutzer-IDs derjenigen, die mit ihnen in Kontakt waren, von der Regierung Singapurs identifiziert.⁶⁴ Sobald die Pandemie vorbei ist, wird die App eingestellt.⁶⁵

Der "TraceTogether"-Token erweitert den Schutz, den digitale Werkzeuge zur Kontaktnachverfolgung bieten, auf Personen, die möglicherweise kein Mobiltelefon besitzen oder es vorziehen, kein Mobiltelefon zur Kontaktnachverfolgung zu verwenden. Es ist ein physisches Gerät, das wie die "TraceTogether"-App funktioniert und Bluetooth-Signale mit anderen in der Nähe befindlichen „TraceTogether“-Apps und "TraceTogether"-Token austauscht. Die Bürger können wählen, ob sie die "TraceTogether"-App oder den "TraceTogether"-Token verwenden möchten.⁶⁶ Neben der App und dem Token werden in Singapur Videokameraaufnahmen und Kreditkartendaten zum Zweck der Kontaktnachverfolgung verwendet.⁶⁷

⁵⁷ The Lancet Digital Health (Editorial) (2020), "[Contact tracing: digital health on the front line](#)", in: The Lancet Digital Health, Vol. 2, Issue 11, S. e561; Bradford, L. et al. (2020), "[COVID-19 tracing apps: a stress test for privacy, the GDPR, and data protection regimes](#)", in: Journal of Law and the Biosciences, Vol. 7, Issue 1, S. 1; Summers, J. et al. (2020), "[Potential lessons from the Taiwan and New Zealand health responses to the COVID-19 pandemic](#)", in: Lancet Regional Health - Western Pacific, Ausgabe 4, S. 4.

⁵⁸ The Conversation (2020), "[Digital contact tracing 's mixed record abroad spells trouble for US efforts to rein in COVID-19](#)"; Summers, J. et al. (2020), "[Potential lessons from the Taiwan and New Zealand health responses to the COVID-19 pandemic](#)", in: Lancet Regional Health - Western Pacific, Ausgabe 4, S. 1; Tibbetts, J. H. (2020) "[Researchers Continue Quest to Contain Spread of COVID-19: Digital technologies aim to accelerate contact tracing](#)", in: BioScience, Vol. 70, Issue 8, S. 634.; Han, E. et al. (2020), "[Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe](#)", in: The Lancet Health Policy, Ausgabe 20261, Vol. 396, S. 1527 und S. 1529 - 1531; Skoll, D. et al. (2020), "[COVID-19 testing and infection surveillance: Is a combined digital contact-tracing and mass-testing feasible in the United States?](#)", in: Cardiovascular Digital Health Journal, S. 3.

⁵⁹ Kaya, E.K., (2020), "[Safety and Privacy in the time of Covid-19: contact tracing applications](#)", S. 5.

⁶⁰ Klimburg, A. et al. (2020), "[Pandemic Mitigation in the Digital Age: Digitale epidemiologische Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie](#)", S. 21.

⁶¹ In Singapur ist es eine Straftat, dem Gesundheitsministerium nicht bei der Erfassung der eigenen Bewegungen zu helfen.

⁶² Goggin, G. (2020), "[COVID-19 apps in Singapore and Australia: reimagining healthy nations with digital technology](#)", in: Extraordinary Issue: Coronavirus, Crisis and Communication, S. 3-4; Cho, H. et al., "[Contact Tracing mobile Apps for COVID-19: Privacy Considerations and Related Trade-offs](#)", S. 2.

⁶³ Regierung von Singapur (2020), "[TraceTogether FAQs](#)".

⁶⁴ Cho, H. et al., "[Contact Tracing mobile Apps for COVID-19: Privacy Considerations and Related Trade-offs](#)", S. 2. Cramer, S. et al. (2020), "[Contact tracing apps in Singapore: A new world for data privacy](#)", S. 2.

⁶⁵ Regierung von Singapur (2020), "[TraceTogether FAQs](#)".

⁶⁶ Regierung von Singapur (2020), "[Protecting more people with the TraceTogether token](#)"; today (2020), "[Explainer, How the TraceTogether token works, where to collect it](#)".

⁶⁷ Ada Lovelace Institute (2020), "[Exit through the App Store?': A rapid evidence review on the technical considerations and societal implications of us-ing technology to transition from the COVID-19 crisis](#)", S. 20.

Etwa 74%⁶⁸ der Bevölkerung haben die App heruntergeladen.⁶⁹ Die App ist derzeit für bestimmte ausländische Arbeitnehmer obligatorisch.⁷⁰ Die "TraceTogether"-App bzw. der "TraceTogether"-Token werden ab Anfang 2021 notwendig sein, um öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Arbeitsstätten, Einkaufszentren und Restaurants betreten zu können.⁷¹

Südkorea und China verwenden Apps, die im Vergleich zu der in Singapur verwendeten App stärker in die Privatsphäre eingreifen, da sie GPS-Standortdaten verwenden.⁷² Südkorea beispielsweise macht ausgiebig Gebrauch von GPS-Tracking und ortsbezogenen Apps. Die App "Corona 100m" nutzt Provider-basierte Telekommunikationsdaten und warnt Nutzer, wenn sie sich in einem Umkreis von 100 Metern einem Ort nähern, der von einer infizierten Person besucht wird. Die südkoreanische Regierung hat außerdem eine GPS-fähige App entwickelt, die einen Alarm auslöst, wenn Patienten in Quarantäne ihre Wohnung verlassen.⁷³ Die digitale Kontaktnachverfolgung in Südkorea war bisher auch deshalb so effektiv, weil sie mit weit verbreiteten und leicht zugänglichen Tests, der traditionellen Kontaktnachverfolgung durch Befragung und der Isolierung von infizierten Personen und ihren Kontakten kombiniert wurde.⁷⁴ Die Weltgesundheitsorganisation hält eine Kombination dieser Maßnahmen mit Kampagnen, die die Menschen dazu ermutigen, große Menschenansammlungen zu meiden, für effektiv, um die Verbreitung von COVID-19 zu reduzieren.⁷⁵ In China ist die Alipay-App "Health Code" obligatorisch für jede Art von Bewegung außerhalb der Wohnung. Die App verwendet ein farbcodiertes QR-System zur Kontaktnachverfolgung. Ein grüner QR-Code ist erforderlich, um Supermärkte zu betreten und öffentliche Dienstleistungen und öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen.⁷⁶ Es ist nicht bekannt, welche Daten zur Bestimmung des Gesundheitsstatus in der App verwendet werden, aber es ist wahrscheinlich, dass sie Standortdaten, selbstberichtete Gesundheitsdaten und die nationale Identitätsnummer umfassen.⁷⁷

Taiwan diskutierte die Einführung einer Kontaktnachverfolgung-App⁷⁸, verwendet aber derzeit die manuelle Kontaktnachverfolgung durch Befragung der mit COVID-19 infizierten Personen, um deren Aufenthaltsorte und Kontakte in den letzten 14 Tagen zu ermitteln. Basierend auf den Telefondaten wird dann eine Bewegungskarte erstellt. Infizierte Personen sind gesetzlich verpflichtet, ihre Kontakte und

⁶⁸ Diese Zahl basiert auf der Gesamtzahl der Nutzer der App, die 4,2 Millionen beträgt; siehe Regierung von Singapur (2021), "[TraceTogether safer together](#)" und einer Gesamtzahl der Bevölkerung im Jahr 2019 von 5.703.569; siehe The World Bank (2020), "[Population, total - Singapore](#)".

⁶⁹ The World Bank (2020), "[Population, total - Singapore](#)"; Singapore Government (2021) "[TraceTogether safer together](#)".

⁷⁰ Regierung von Singapur (2020), "[TraceTogether FAQs](#)".

⁷¹ The Straits Times (2020), "[Coronavirus: contact tracing, Use of TraceTogether app or token mandatory by end of Dec](#)"; Singapore Government (2020), "[Moving into Phase 3 of Re-Opening on 28 December 2020](#)".

⁷² Kaya, E.K., (2020), "[Safety and Privacy in the time of Covid-19: contact tracing applications](#)", S. 5; Europäisches Parlament (2020), "[Covid-19 tracing apps: ensuring privacy and use across borders](#)"; The Conversation (2020), "[Digital contact tracing 's mixed record abroad spells trouble for US efforts to rein in COVID-19'](#)".

⁷³ Klimburg, A. et al. (2020), "[Pandemic Mitigation in the Digital Age: Digitale epidemiologische Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie](#)", S. 22.

⁷⁴ Tibbetts, J. H. (2020), "[Researchers Continue Quest to Contain Spread of COVID-19: Digital technologies aim to accelerate contact tracing](#)", in: BioScience, Vol. 70, Issue 8, S. 634.

⁷⁵ Weltgesundheitsorganisation (2020), "[WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 18 March 2020](#)".

⁷⁶ Klimburg, A. et al. (2020), "[Pandemic Mitigation in the Digital Age: Digitale epidemiologische Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie](#)", S. 22.

⁷⁷ Ada LoveLace Institute (2020), "[Exit through the App Store?': A rapid evidence review on the technical considerations and societal implications of using technology to transition from the COVID-19 crisis](#)", S. 19.

⁷⁸ Forum Privatheit (2020), "[The Role of Digital Tools in Taiwan's Response to Covid-19](#)".

ihre Aufenthaltsorte dem medizinischen Personal mitzuteilen.⁷⁹ Die durchschnittliche Anzahl der identifizierten Kontakte pro Infektionsfall liegt bei 17 und ist damit deutlich höher als in anderen Ländern^{80,81} Gelegentlich wird in Taiwan eine Massen-Kontaktnachverfolgung über Mobiltelefon-Nachrichten unter Verwendung von Mobilfunk-Daten durchgeführt.⁸²

3 Kontaktnachverfolgung-Apps als Pflicht in den Mitgliedsstaaten nach EU-Recht

Die Rechtmäßigkeit der digitalen Kontaktnachverfolgung nach EU-Recht, soweit es um Datenverarbeitung und Einschränkungen der Privatsphäre geht, muss unter Bezugnahme auf die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁸³ und die sog. E-Privacy-Richtlinie beurteilt werden.⁸⁴ Eine Kontaktnachverfolgung-App kann ohne personenbezogene Daten arbeiten, was bedeutet, dass die damit verbundene Datenverarbeitung nicht in den Anwendungsbereich der DSGVO fällt.⁸⁵ Die E-Privacy-Richtlinie gilt und erfordert die vorherige Zustimmung des Nutzers, damit eine App Informationen auf dem Smartphone des Nutzers speichern oder auf bereits gespeicherte Informationen zugreifen kann. Somit stellt die E-Privacy-Richtlinie ein Hindernis für die Einführung einer nationalen Pflicht zur Nutzung einer Proximity-Tracing-App in den EU-Mitgliedsstaaten dar.⁸⁶

3.1 Einschränkungen der E-Privacy-Richtlinie

Die E-Privacy-Richtlinie harmonisiert die Vorschriften der Mitgliedsstaaten, die erforderlich sind, um ein gleichwertiges Schutzniveau der Grundrechte und -freiheiten und insbesondere des Rechts auf Privatsphäre in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation zu gewährleisten.

In Bezug auf Kontaktnachverfolgung-Apps findet Art. 5 E-Privacy-Richtlinie Anwendung, da solche Apps Informationen auf dem Gerät des Nutzers speichern und den Zugriff auf bereits darauf gespeicherte Informationen ermöglichen. Nach der Richtlinie ist dies nur mit der Einwilligung des Nutzers erlaubt. Diese Zustimmung muss "freiwillig" gegeben werden.⁸⁷ Die Tatsache, dass die frei erteilte Zustimmung des Nutzers für das volle Funktionieren einer solchen App erforderlich ist, hindert die Mitgliedsstaaten

⁷⁹ Martin, N. (2020), "[Corona-Eindämmung in Taiwan: Nur digitale Tools?](#)", S. 815.

⁸⁰ In Frankreich liegt die Zahl der identifizierten Kontakte pro Fall bei 1,4. Siehe: Nature (2020), "[Why many countries failed at COVID contact tracing - but some got it right](#)".

⁸¹ Nature (2020), "[Why many countries failed at COVID contact tracing - but some got it right](#)".

⁸² Martin, N. (2020), "[Corona-Eindämmung in Taiwan: Nur digitale Tools?](#)", S. 815.

⁸³ Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr [(EU) 2016/679].

⁸⁴ Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation [(EG) 2002/58].

⁸⁵ Siehe hierzu: [Contact tracing apps under EU personal data protection law \(cepAdhoc\)](#), S. 5 ff. und S. 8. Siehe auch Samardzic, D. / Becker, T. (2020), "Die Grenzen des Datenschutzes - Der beschränkte Schutz durch Freiwilligkeit und Einwilligung bei Corona-Apps", in: EuZW 2020, S. 648. Allerdings sieht die DSGVO auch die Möglichkeit vor, aus Gründen der öffentlichen Gesundheit von den Datenschutzrechten abzuweichen; Art. 9 (2) (i) und Art. 23 (1) (e) DSGVO; siehe auch Erwägungsgrund 54 und 112 DSGVO. Siehe hierzu auch Kühling, J. / Schildbach, R. (2020), "Corona-Apps - Daten- und Grundrechtsschutz in Krisenzeiten", in: NJW 2020, S. 1548 ff.; u.a. mit dem Ergebnis, dass die weite Öffnungsklausel des Art. 9 Abs. 2 (i) DSGVO eine nationale Regelung (d.h. die Einführung einer Kontaktnachverfolgung-App ohne Einwilligung des Nutzers) unter bestimmten weiteren Voraussetzungen grundsätzlich möglich macht; siehe S. 1550.

⁸⁶ Siehe [Contact tracing apps under EU personal data protection law \(cepAdhoc\)](#), S. 1 und S. 8.

⁸⁷ [Contact tracing apps under EU personal data protection law \(cepAdhoc\)](#), S. 8.

daran, deren Nutzung zwingend vorzuschreiben, und die E-Privacy-Richtlinie ermächtigt sie nicht dazu, dies aufgrund von Erwägungen der öffentlichen Gesundheit zu tun.⁸⁸

Auf den ersten Blick könnte Art. 15 E-Privacy-Richtlinie eine geeignete Rechtsgrundlage für die Mitgliedstaaten darstellen, um eine Pflicht zur Nutzung einer Kontaktnachverfolgung-App einzuführen: Er erlaubt es ihnen, den Umfang bestimmter Garantien (e-Privacy-Rechte), die den Nutzern von Diensten der Informationsgesellschaft - in diesem Fall von Apps - gewährt werden, unter bestimmten Bedingungen u.a. aus Gründen der nationalen Sicherheit, der Landesverteidigung und der öffentlichen Sicherheit einzuschränken.⁸⁹ Diese Liste der Gründe für die Einschränkung von e-Privacy-Rechten enthält jedoch nicht die "öffentliche Gesundheit". Auch die anderen Gründe, die in Art. 15 E-Privacy-Richtlinie zu finden sind, decken die Einführung einer Pflicht zur Nutzung einer Proximity-Tracing-App nicht ab, da die Gründe abschließend aufgezählt sind und Art. 15 E-Privacy-Richtlinie einer engen Auslegung unterliegt.⁹⁰

3.2 Mögliche Änderung der E-Privacy-Richtlinie im Wege eines "quick fix"

Artikel 15 E-Privacy-Richtlinie könnte geändert werden, um dort einen neuen Grund für die Einschränkung der genannten Garantien aufzunehmen, namentlich den Schutz aus "Gründen des öffentlichen Interesses im Bereich der öffentlichen Gesundheit, wie z. B. die Kontaktnachverfolgung bei ansteckenden Krankheiten, in Zeiten einer Epidemie oder Pandemie⁹¹". Dies kann für die Mitgliedstaaten als geeignete Rechtsgrundlage innerhalb der E-Privacy-Richtlinie dienen, um die Verwendung einer Kontaktnachverfolgung-App verbindlich vorzuschreiben, um die Bevölkerung vor einer Ansteckung mit einem Virus zu schützen und somit die Ausbreitung einer ansteckenden Krankheit zu verhindern. Die Bedingung "in Zeiten einer" sollte die Anforderung abdecken, dass eine solche Pflicht wieder aufgehoben wird, wenn die Epidemie oder Pandemie vorbei ist. Dies kann z.B. durch die Verknüpfung mit einem Beschluss des nationalen Parlaments abgesichert werden.⁹² Natürlich müssen auch die anderen Voraussetzungen des Art. 15 E-Privacy-Richtlinie erfüllt sein, u.a. dass eine solche Einschränkung eine notwendige, angemessene und verhältnismäßige Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft darstellen muss.

Angesichts der Notwendigkeit einer sicheren Rechtsgrundlage und des politischen Willens, notwendige Änderungen zu diskutieren, könnten sich die EU-Kommission, das Europäische Parlament und der Rat auf einen "quick fix"⁹³ der E-Privacy-Richtlinie einigen: Art. 15 könnte geändert werden, um einen

⁸⁸ Siehe entsprechend: [Contact tracing apps under EU personal data protection law \(cepAdhoc\)](#), S. 8.

⁸⁹ Siehe auch [Contact tracing apps under EU personal data protection law \(cepAdhoc\)](#), S. 7.

⁹⁰ Nach Ansicht des EuGH; siehe insgesamt [Contact tracing apps under EU personal data protection law \(cepAdhoc\)](#), S. 7.

⁹¹ Für die Mitgliedsstaaten sind beide Situationen gleichermaßen eine Herausforderung: Eine "Epidemie" ist das Auftreten von Fällen einer Krankheit, eines bestimmten gesundheitsbezogenen Verhaltens oder anderer gesundheitsbezogener Ereignisse in einer Gemeinschaft oder Region, die deutlich über die normale Erwartung hinausgeht. Wohingegen eine "Pandemie" eine Epidemie ist, die weltweit oder über ein sehr großes Gebiet auftritt, internationale Grenzen überschreitet und normalerweise eine große Anzahl von Menschen betrifft. Siehe Porta, M. (Hrsg.) (2008), A Dictionary of Epidemiology, S. 79 und S. 179.

⁹² Diese Technik wird bereits im Zusammenhang mit anderen Aspekten verwendet, z. B. § 5 (1) des Bundesinfektionsschutzgesetzes: Der Deutsche Bundestag stellt fest, ob eine "epidemische Lage von nationaler Tragweite" vorliegt.

⁹³ Solche schnellen Änderungen sind möglich und wurden in der Vergangenheit bereits durchgeführt: siehe z.B. die Änderungen der Medizinprodukteverordnung durch die "[Verordnung \(EU\) 2020/561 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnung \(EU\) 2017/745 über Medizinprodukte hinsichtlich des Geltungsbeginns einiger ihrer Bestimmungen](#)". Diese "Änderungsverordnung" wurde von der EU-Kommission am 3. April 2020 vorgeschlagen. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat haben die besagte Verordnung im April desselben Jahres angenommen, sodass die Änderungsverordnung am 24. April 2020 im Amtsblatt veröffentlicht wurde, was auch der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens war, siehe Art. 2 der Änderungsverordnung.

Verweis auf die öffentliche Gesundheit aufzunehmen, insbesondere um die Kontaktnachverfolgung bei ansteckenden Krankheiten in Zeiten einer Epidemie oder Pandemie zu ermöglichen. Dies würde es den Mitgliedsstaaten ermöglichen, eine Pflicht zur Nutzung einer Kontaktnachverfolgung-App einzuführen. Ein solcher Verweis würde nicht über das hinausgehen, was notwendig ist, um eine gültige Rechtsgrundlage einzuführen, und gleichzeitig sicherstellen, dass die anderen Bedingungen der besagten Vorschrift weiterhin gelten, um die Rechte im Bereich der elektronischen Kommunikation zu schützen. Eine sichere Rechtsgrundlage ist also möglich, sie kann sehr konkret formuliert und im Prinzip zeitnah eingeführt werden.

4 Öffentliche Gesundheit und wirtschaftliche Belange als Argumente für die Kontaktnachverfolgung

Wie die rechtliche Bewertung gezeigt hat, dürfen die Mitgliedstaaten derzeit keine Pflicht zur Nutzung einer Kontaktnachverfolgung-App auferlegen. Wenn und soweit die vorgeschlagene Änderung der E-Privacy-Richtlinie angenommen wird, müssen die Mitgliedstaaten bewerten, ob sie den Spielraum zur Bekämpfung einer Epidemie oder Pandemie in ihrer spezifischen Situation nutzen wollen. Bei einer solchen Bewertung muss geprüft werden, ob eine Pflicht zur Nutzung einer Kontaktnachverfolgung-App den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügt. Sie kann verhältnismäßig sein, wenn in einer Gesamtbewertung unter Abwägung aller berechtigten Interessen das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit (4.1) gegenüber wirtschaftlichen Interessen (4.2) überwiegt und eine verhältnismäßige Maßnahme darstellt (4.3).

4.1 Öffentliche Gesundheit

Epidemiologische Erkenntnisse deuten darauf hin, dass Kontaktnachverfolgung-Apps die schädlichen Auswirkungen anderer auferlegter Maßnahmen - wie z. B. ein "Lockdown" über einen längeren Zeitraum - potenziell reduzieren können.⁹⁴ In Kombination mit anderen Maßnahmen haben sie das Potenzial, die Zahl der Neuinfektionen, Krankenhausaufenthalte, Einweisungen in die Intensivstation und Todesfälle erheblich zu reduzieren.⁹⁵ Der Einsatz einer Proximity-Tracing-App könnte helfen, schneller und sicherer aus einem "Lockdown" herauszukommen, das Leben anderer zu retten und persönliche Gesundheitsrisiken zu reduzieren.⁹⁶ Selbst eine moderate Nutzungsweite einer solchen App könnte z.B. die Notwendigkeit eines "Lockdowns" hinauszögern.⁹⁷ Gesundheitliche Probleme, die mit der psychischen Gesundheit zusammenhängen oder durch häusliche Gewalt verursacht werden, können durch andere Maßnahmen entstehen, insbesondere durch lange Zeiten eines "Lockdowns".⁹⁸ Laut der Weltgesundheitsorganisation wird erwartet, dass eine Quarantäne dazu führt, dass mehr Menschen unter Einsamkeit, Depressionen, schädlichem Alkohol- und Drogenkonsum und Selbstverletzungen oder suizidalem Verhalten leiden.⁹⁹ Wie die derzeitige, relativ geringe Nutzung von freiwilligen Apps zeigt, reichen diese Gründe jedoch möglicherweise nicht aus, um sicherzustellen, dass ein signifikanter

⁹⁴ Parker, M. et al. (2020), "[Ethics of instantaneous contact tracing using mobile phone apps in the control of the COVID-19 pandemic](#)", in: Journal of Medical Ethics; Vol 46, Issue 7, S. 430.

⁹⁵ University of Oxford (2020), "[Digital contact tracing can slow or even stop coronavirus](#)".

⁹⁶ Parker, M et al. (2020), "[Ethics of instantaneous contact tracing using mobile phone apps in the control of the COVID-19 pandemic](#)", in: Journal of Medical Ethics; Vol 46, Issue 7, S. 429.

⁹⁷ University of Oxford (2020), "[Digital contact tracing can slow or even stop coronavirus](#)".

⁹⁸ Ada LoveLace Institute (2020), "[Exit through the App Store?': A rapid evidence review on the technical considerations and societal implications of using technology to transition from the COVID-19 crisis](#)", S. 3.

⁹⁹ Weltgesundheitsorganisation, Regionalbüro für Europa (2020), "[Mental health and COVID-19](#)".

Teil der Bevölkerung die App nutzt. Eine Pflicht zur Nutzung könnte notwendig sein, damit sie in dieser Hinsicht wirksam ist.

Kontaktnachverfolgung-Apps benötigen in der Regel weniger Zeit und Ressourcen im Vergleich zur manuellen Kontaktnachverfolgung. Die manuelle Kontaktnachverfolgung benötigt in der Regel drei Tage, um alle Kontakte einer infizierten Person zu identifizieren und mit ihnen zu kommunizieren.¹⁰⁰ Es ist ein langsamer und personalintensiver Prozess und die Infizierten können sich wohlmöglich oft nicht an alle Personen erinnern, mit denen sie in Kontakt waren. Daher ist die digitale Kontaktnachverfolgung mit Blick auf Ressourcen und Genauigkeit ein viel schnellerer und effizienterer Weg.¹⁰¹ Die manuelle Kontaktverfolgung kann zu langsam sein, um die Infizierten zu erreichen, bevor sie andere anstecken, wie die Erfahrung in der aktuellen Pandemie gezeigt hat. Proximity-Tracing-Apps sollten schnell genug sein, um die Virusausbreitung deutlich zu reduzieren¹⁰², wenn ein ausreichend großer Teil der Bevölkerung sie nutzt. Es hat sich gezeigt, dass selbst ein halber Tag einen Unterschied in der Anzahl der COVID-19-Fälle ausmacht.¹⁰³ Dies gilt insbesondere dann, wenn die schiere Anzahl der Infektionen und der entsprechende Personalmangel die manuelle Kontaktnachverfolgung schwierig oder unmöglich macht.¹⁰⁴

4.2 Wirtschaftliche Aspekte

Eine gute staatliche Reaktion auf eine Pandemie ist nicht nur eine Frage der öffentlichen Gesundheit, sondern ist auch entscheidend für die Minimierung der negativen wirtschaftlichen Folgen einer Krise.¹⁰⁵ Empirische länderübergreifende Belege zeigen, dass Länder, deren Regierungen in der Lage waren, die Pandemie erfolgreicher einzudämmen, weniger starke Einbußen bei ihren BIP-Ergebnissen zu verzeichnen hatten, gemessen an den Revisionen der Wachstumsprognosen durch internationale Organisationen wie den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder die Weltbank.¹⁰⁶

(1) COVID-19-Fälle und Todesfälle

Tab. 1 zeigt, dass China, Taiwan, Südkorea, Singapur und Japan eine deutlich geringere Anzahl von COVID-19-Infektionen und COVID-19-bedingten Todesfällen im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung aufweisen als z. B. Deutschland, Frankreich und Italien und die USA.

¹⁰⁰ Tibbetts J. H., (2020), "[Researchers Continue Quest to Contain Spread of COVID-19: Digital technologies aim to accelerate contact tracing](#)", in: BioScience, Vol. 70, Issue 8, S. 635.

¹⁰¹ Ada LoveLace Institute (2020), "[Exit through the App Store? A rapid evidence review on the technical considerations and societal implications of us-ing technology to transition from the COVID-19 crisis](#)", S. 27.

¹⁰² Laut einer Oxford-Studie kann das Virus unterdrückt werden, wenn 56 % der Bevölkerung die App nutzen; siehe Hinch R. et al. (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)" S. 3 und 18.

¹⁰³ Hinch, R. et al. (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)", S. 3 und S. 18.

¹⁰⁴ Siehe z.B. Neue Osnabrücker Zeitung (2020), "[RKI: Zahl der überforderten Gesundheitsämter steigt weiter](#)".

¹⁰⁵ Z.B. hat COVID-19 die schwerste weltweite Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg ausgelöst; siehe König, M. et al. (2020), "[COVID-19 and Economic Growth: Does Government Performance Pay Off?](#)", in: Intereconomics 55, 224-231, S. 231.

¹⁰⁶ Siehe König, M. et al. (2020), "[COVID-19 and Economic Growth: Does Government Performance Pay Off?](#)", in: Intereconomics 55, 224-231, S. 224.

Tab.1: Bestätigte COVID-19-Fälle und Todesfälle im Zusammenhang mit COVID-19 Stand 13. Januar 2021

		Bestätigte Covid-Fälle	Bestätigte Covid-Todesfälle	Bevölkerung (in 1000)	Fälle pro 1 Mill. Einwohner	Todesfälle pro 1 Mill. Einwohner
Welt		93.105.607	1.993.910	7,673,434	12.133,50	259,85
Asien	Taiwan	842	7	23,566	35,73	0.30
	China	97.448	4.796	1,397,715	69,72	3.43
	Singapur	59.029	29	5,704	10.348,70	5.08
	Südkorea	71.241	1.217	51,709	1.377,73	23,54
	Japan	310.735	4.119	126,265	2,460,97	32,62
	Katar	146.689	246	2,832	51.796,96	86,86
Europa	Deutschland	2.015.235	45.207	83,133	24.241,10	543,79
	Frankreich	2.909.723	69.452	67,060	43.389,84	1.035,67
	Italien	2.336.279	80.848	60,297	38.746,19	1.340,83
Vereinigte Staaten		23.307.461	388.540	328,240	71.007,38	1.183,71

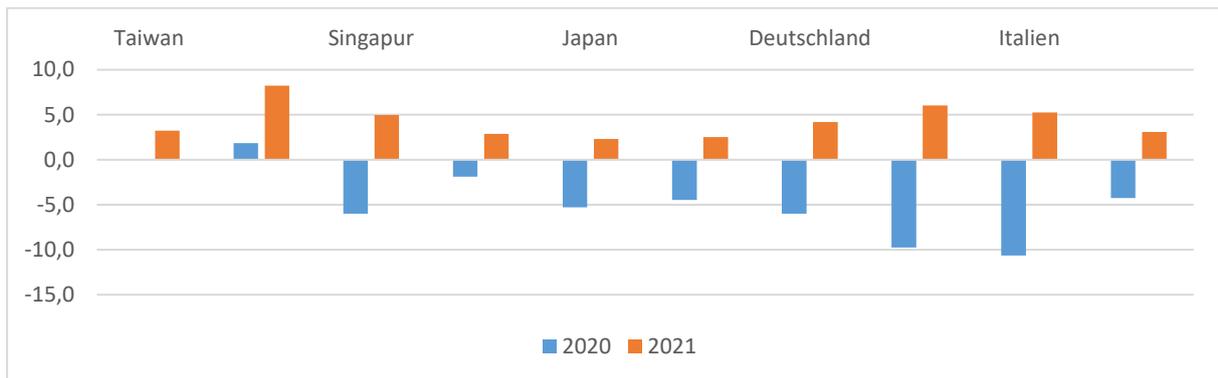
Quellen: John Hopkins University & Medicine (2020) "Coronavirus [Resource Center](#)" (Zugriff am 14. Januar um 9.30 Uhr); The World Bank (2020), "Data [Population total 2019](#)"; National Statistics Republic of China (Taiwan) (2020), "[Total Population October 2020](#)", eigene Berechnung und Darstellung.

(2) Allgemeine Aspekte zum BIP-Wachstum

Wie in Abb. 1 angedeutet, weisen die asiatischen Länder auch ein höheres Wirtschaftswachstum auf. Obwohl die Pandemie das BIP-Wachstum im Jahr 2020 weltweit stark beeinträchtigt hat, könnte z. B. China die Krise wohlmöglich sogar ohne BIP-Verluste überstehen.¹⁰⁷ China befindet sich noch in der Entwicklung und im Vergleich zu westlichen Ländern auf einem nachholenden Wachstumspfad in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung mit einem deutlich niedrigeren BIP pro Kopf.¹⁰⁸

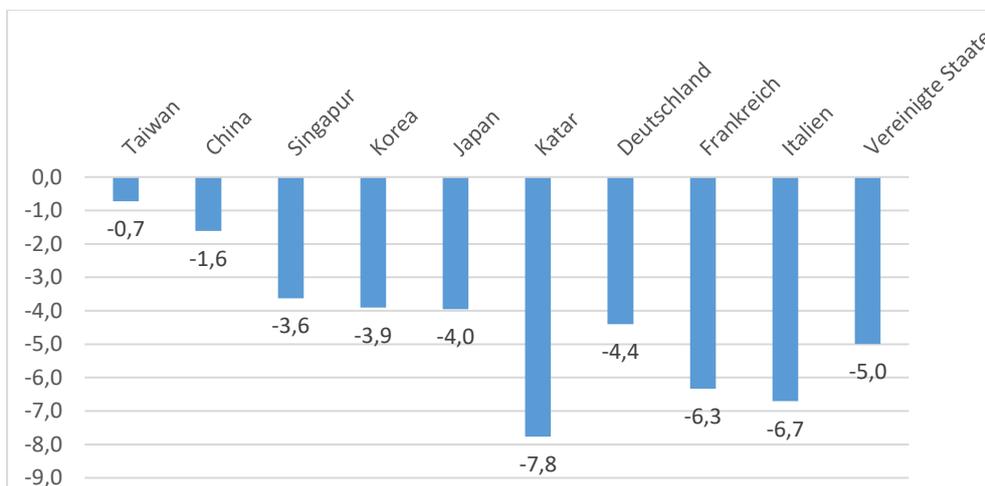
¹⁰⁷ IWF (2019/2020), "[World Economic Outlook database October 2020 and October 2019](#)", siehe Abbildung 1 und 2.

¹⁰⁸ Das BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten in internationalen Dollar lag 2019 in China bei 16.709, in Deutschland bei 56.226 und in den USA bei 65.253 (International Monetary Fund , "[World Economic Outlook Database, October 2020](#)").

Abb . 1: Reales BIP-Wachstum in ausgewählten Ländern (in %)

Quelle: IWF (2020), "[World Economic Outlook Database Update October 2020](#)"

Taiwan, das weiter entwickelt ist, scheint laut Abb. 1. negative Wachstumsdaten für 2020 vermeiden zu können und noch überzeugender ist Japan, dessen BIP durch Steuererhöhungen Anfang 2020 und den Taifun Hagibis im Oktober 2019 negativ beeinflusst wurde, nun aber weniger BIP-Rückgang als westliche Länder aufweist.¹⁰⁹ In Südkorea ist die Rezession im Jahr 2020 deutlich geringer als in westlichen Ländern wie Deutschland, Frankreich, Italien und den Vereinigten Staaten. Die meisten Länder können die Rezession im Jahr 2020 kompensieren, indem sie im Jahr 2021 wieder auf einen positiven BIP-Wachstumspfad zurückkehren, wie Abb. 1 zeigt. Um den Gesamteffekt der Pandemie auf das BIP-Wachstum in den Jahren 2020 und 2021 zu vergleichen, sind in Abb. 2 die "Korrekturen" der BIP-Prognosen zwischen Oktober 2019 (vor COVID-19) und Oktober 2020 (Projektionen unter Berücksichtigung der Pandemie) dargestellt.

Abb . 2: Kumulierte Differenz des prognostizierten realen BIP-Wachstums ausgewählter Länder Oktober 2020 vs. Oktober 2019 in Prozentpunkten für die Jahre 2020 + 2021

Quelle: IWF (2019/2020), "[World Economic Outlook database October 2020 and October 2019](#)", eigene Berechnungen

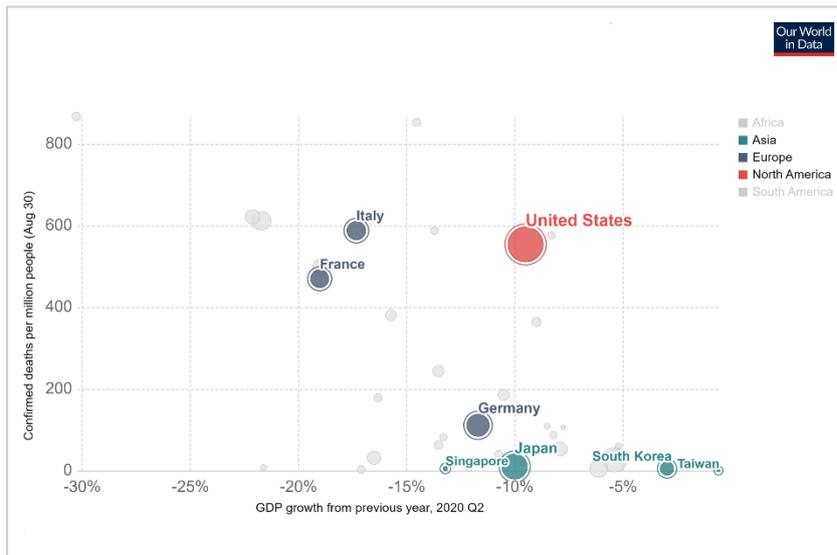
Abb. 2 zeigt, dass in Taiwan, China, Singapur, Südkorea und Japan die negativen Auswirkungen von COVID-19 auf die BIP-Wachstumsprognosen für 2020 und 2021 - in unterschiedlichem Ausmaß - weniger gravierend sind als in den Vereinigten Staaten, Frankreich, Italien und Deutschland.

¹⁰⁹ The Economist (2020), "[Fiscal, natural, viral. Japan's GDP shrinks dramatically after a tax rise and a typhoon. Coronavirus may compound matters](#)".

(3) Die Beziehung zwischen BIP und COVID-19-Fällen

Taiwan, China, Singapur, Südkorea und Japan zeigen eine deutlich geringere Anzahl von COVID-19-Fällen und COVID-19-bedingten Todesfällen sowie einen geringeren Rückgang des BIP. Dies zeigt, dass Wirtschaftswachstum und Pandemiebekämpfung erfolgreich Hand in Hand gehen.¹¹⁰ Dies wird auch in Abb. 3 gezeigt. Es gibt keinen Hinweis auf einen Zielkonflikt zwischen Gesundheit und Wirtschaft. Im Gegenteil, die Daten weisen auf eine positive Korrelation hin. Tab. 2 zeigt deutlich, dass Länder mit hohen Sterberaten stärkere BIP-Einbußen haben als solche mit niedrigen Raten.¹¹¹

Abb. 3: COVID-19 Todesfälle und BIP-Wachstum in Q2 2020¹¹²



Quelle: Unsere Welt in Daten (2020), "[Wirtschaftlicher Rückgang im zweiten Quartal 2020 vs. Rate der bestätigten Todesfälle aufgrund von COVID-19](#)".

¹¹⁰ König, M. et al. (2020), "[COVID-19 and Economic Growth: Does Government Performance Pay Off?](#)", in: Intereconomics 55, 224-231, S. 225, 231; Hasell, J. (2020), "[Which countries have protected both health and the economy in the pandemic](#)".

¹¹¹ Hasell, J. (2020), "[Which countries have protected both health and the economy in the pandemic](#)".

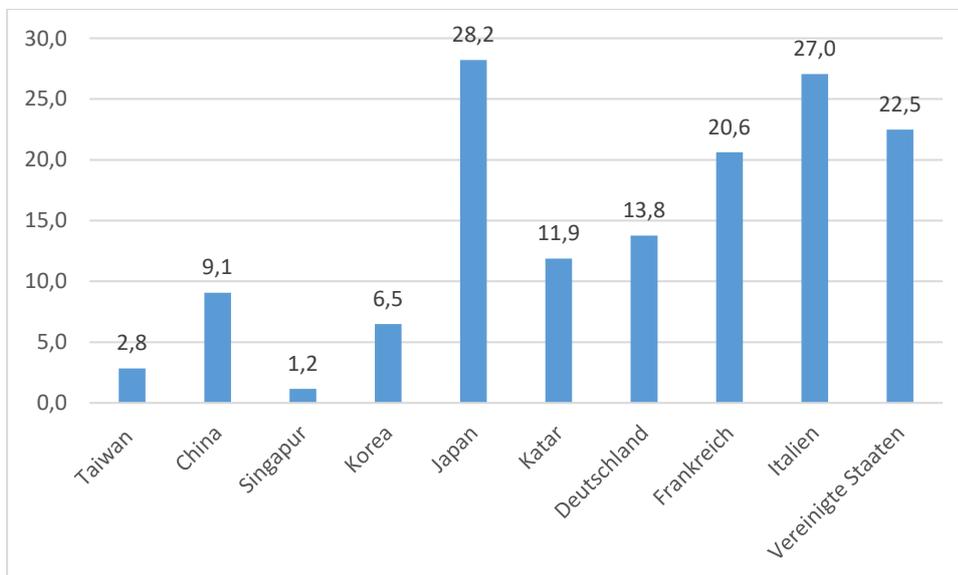
¹¹² Originaltitel der Abbildung: "Wirtschaftlicher Rückgang im zweiten Quartal 2020 vs. Rate der bestätigten Todesfälle aufgrund von COVID-19". Die vertikale Achse zeigt die Anzahl der COVID-10-Todesfälle pro Million, Stand: 30. August. Die horizontale Achse zeigt den prozentualen Rückgang des BIP im Vergleich zum gleichen Quartal 2019. Sie ist um die Inflation bereinigt." Originalquelle: Johns Hopkins University, CSSE, Eurostat, OECD und einzelne nationale Statistikämter Hinweis: Begrenzte Tests und Herausforderungen bei der Zuordnung der Todesursache bedeuten, dass die Anzahl der bestätigten Todesfälle möglicherweise keine genaue Zählung der tatsächlichen Anzahl der Todesfälle durch COVID-19 darstellt. Die Daten für China sind aufgrund des früheren Zeitpunkts des wirtschaftlichen Abschwungs nicht dargestellt. Das Land verzeichnete ein positives Wachstum von 3,2 % im zweiten Quartal, dem ein Rückgang von 6,8 % im ersten Quartal vorausging.

Tab. 2: COVID-19-bedingte Todesfälle und BIP-Wachstumsrate in Q2 2020

	Gesamtzahl der bestätigten Todesfälle aufgrund von COVID-19 pro Million Menschen Todesfälle pro Million	BIP-Wachstum zum Vorjahr, 2020 Q2 in Prozent
Taiwan	0.29	-0.6
China	3.28	3.2
Singapur	4.62	-13.2
Südkorea	6.32	-3.0
Japan	10.16	-10.0
Deutschland	111.00	-11.7
Frankreich	469.03	-19.0
Italien	588.77	-17.3
Vereinigte Staaten	553.51	-9.5

Quelle: Unsere Welt in Daten (2020), "[Wirtschaftlicher Rückgang im zweiten Quartal 2020 vs. Rate der bestätigten Todesfälle aufgrund von COVID-19](#)".

Die BIP-Daten unterschätzen dabei noch die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie, da die Regierungen auch mit riesigen finanziellen Stimulierungsprogrammen für die Wirtschaft reagiert haben. Dadurch steigt die staatliche und private Verschuldung weiter an, die in den meisten Ländern bereits vor der Pandemie hoch war.¹¹³ Länder mit großen Konjunkturprogrammen können nicht als besonders erfolgreich bei der Aufrechterhaltung des BIP-Wachstums angesehen werden im Vergleich zu Ländern, die ohne solche Programme auskommen.¹¹⁴ Mit Ausnahme Japans sind die Konjunkturpakete und der Anstieg des Schuldenniveaus in den asiatischen Ländern, die das Virus auch besser in den Griff bekommen haben, geringer, wie Abb. 4 zeigt.

Abb. 4: Anstieg des Bruttoschuldenstands im Verhältnis zum BIP in Prozentpunkten 2020 bis 2019

Quelle: IWF (2020), "[World Economic Outlook database October 2020](#)", eigene Darstellung.

¹¹³ IWF (2020), "[Annual Report 2020](#)", S. 17.

¹¹⁴ IWF (2020): Fiscal Monitor: "[Policies for the Recovery, Oktober 2020, Online Annex 1.2: Smart Strategies to Contain the COVID-19 Pandemic](#)", S. 13 (Online Annex Abbildung 1.2.4: Durchschnittliche Prognoserevisionen der World Economic Outlook Database für verschiedene Ländergruppen, 2020-24).

Die Regierungen werden sich mit der Frage auseinandersetzen müssen, wie sie die zusätzlichen Schulden abbauen können.¹¹⁵ Dies kann durchaus durch Mehreinnahmen und weniger Ausgaben auf der Grundlage einer soliden Wirtschaftsdynamik möglich sein, aber weitere Maßnahmen - Ausgabenkürzungen oder höhere Steuern - könnten notwendig sein.¹¹⁶

(4) Zwischenfazit

Taiwan, China, Singapur, Südkorea und Japan verzeichneten im Jahr 2020 einen weniger starken Rückgang ihres Bruttoinlandsprodukts - einige konnten eine Rezession komplett vermeiden - als Deutschland, Frankreich, Italien und die USA. Gleichzeitig gab es in den asiatischen Ländern weit weniger COVID-19-Fälle und COVID-19-bedingte Todesfälle als in den westlichen Ländern.

Wie in Kapitel 2.2 beschrieben, nutzen Taiwan, China, Singapur und Südkorea die Kontaktnachverfolgung in viel größerem Umfang als europäische Länder. Empirische Belege deuten darauf hin, dass die Erfolge der Länder bei der Eindämmung von COVID-19 größtenteils auf frühzeitiges Handeln zurückzuführen sind, einschließlich der Überwachung des internationalen Reiseverkehrs, der Durchführung groß angelegter Tests und nicht zuletzt der Kontaktnachverfolgung.¹¹⁷ Von Beginn der Pandemie an waren die asiatischen Länder in der Lage, Erfahrungen aus der Vergangenheit im Umgang mit SARS zu nutzen, indem sie sich auf breit angelegte Teststrategien und die Kontaktnachverfolgung konzentrierten, was zu weniger Infektionen und Todesfällen, aber auch zu weniger negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft geführt hat.¹¹⁸

Wie sich gezeigt hat, kann die Kontaktnachverfolgung eine wichtige Rolle bei der Eindämmung der Pandemie spielen, die Zahl der Infektionen und der damit verbundenen Todesfälle begrenzen und die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen verringern. Dies gilt auch für demokratische Länder wie Taiwan und Südkorea.

Die Nutzung einer App ist jedoch nicht per se ein wirtschaftliches "Wunderwerkzeug", wie die Daten für Katar zeigen, ein autoritäres Land mit einer App-Pflicht.¹¹⁹ Obwohl die Behörden in Katar allen, auch den Wanderarbeitern, kostenlose Gesundheitsversorgung und Tests anbieten und Isolationszentren zur Verfügung stehen, in denen die Arbeiter in Quarantäne gehen und versorgt werden können, haben sich viele ausländische Arbeiter in Katar infiziert, da sie in überfüllten Unterkünften mit oft eingeschränkten sanitären Bedingungen leben.¹²⁰ Etwa 65 % der derzeitigen Bevölkerung Katars sind Arbeiter aus Indien und Südostasien, die oft nur über begrenzte Lesefähigkeiten und/oder Arabischkenntnisse verfügen, was es für sie schwierig macht, Informationen über COVID-19 zu verstehen.¹²¹

¹¹⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), "[Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken](#)", Jahresgutachten 20/21, S. 137 ff.

¹¹⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), "[Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken](#)", Jahresgutachten 20/21, S. 140 ff.

¹¹⁷ IWF (2020), "[Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, Oktober 2020, Online Annex 1.2: Smart Strategies to Contain the COVID-19 Pandemic](#)", S. 9.

¹¹⁸ IWF (2020), "[Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, Oktober 2020, Online Annex 1.2: Smart Strategies to Contain the COVID-19 Pandemic](#)", S. 9.

¹¹⁹ Siehe Tab. 1 und Abb. 2: Katar hat eine deutlich höhere Infektionsrate im Verhältnis zu seiner Bevölkerung als die genannten asiatischen Länder, leidet aber am meisten unter dem Rückgang der BIP-Projektion.

¹²⁰ Amnesty International (2020), "[Reality Check 2020: Countdown to the 2022 World Cup. Migrant Workers' Rights in Qatar](#)", S. 30.

¹²¹ Ahmad, R. et al. (2020), "[Laboring to communicate: Verwendung von Migrantensprachen in der COVID-19-Aufklärungskampagne in Katar](#)", in: Multilingua, S. 7 ff., 10 ff.

Auch Singapur weist eine vergleichsweise hohe Zahl an COVID-19-Fällen auf (siehe Tab. 1). Allerdings waren diese zu Beginn der Pandemie hoch, z. B. 1.426 neue Fälle am 20. April, aber die Zahl ist inzwischen auf ein sehr niedriges Niveau gesunken, mit - im internationalen Vergleich - relativ wenigen neuen Fällen pro Tag seit Herbst 2020.¹²² Singapur reagierte auf die "erste Welle" mit Abriegelungsmaßnahmen von April bis Juni 2020.¹²³ Danach gingen die Infektionen deutlich zurück und das Land konnte bisher eine zweite Welle verhindern, was im deutlichen Gegensatz zu europäischen Ländern steht.

5 Verhältnismäßigkeit einer Pflicht zur Nutzung einer Proximity-Tracing-App

Bei der Frage, ob die Verwendung einer Kontaktnachverfolgung-App während einer Pandemie verpflichtend vorgeschrieben werden soll, müssen die Mitgliedstaaten die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme [Art. 15 Abs. 1 E-Privacy-Richtlinie] im Lichte der Charta der Grundrechte der EU (im Folgenden: GRC) bewerten. Die Verhältnismäßigkeit erfordert, dass die durch eine Einschränkung eines Rechts erzielten Vorteile nicht durch die Nachteile aufgewogen werden. Mit anderen Worten: Die Einschränkung eines Rechts muss gerechtfertigt sein. Schutzmaßnahmen, die eine Maßnahme begleiten, können helfen eine Maßnahme zu rechtfertigen.

Einerseits hat sich gezeigt, dass mindestens 60 % der Bevölkerung eine solche App nutzen muss, damit sie die Ausbreitung eines Virus signifikant reduzieren¹²⁴ kann, obwohl eine geringere Nutzung immer noch wirksam wäre, um die Ausbreitung zu reduzieren.¹²⁵ Basierend auf den aktuellen Nutzungszahlen¹²⁶ ist es in den meisten EU-Mitgliedstaaten unwahrscheinlich, dass dieses Niveau auf freiwilliger Basis erreicht werden kann. Das Nutzungsniveau einer Kontaktnachverfolgung-App könnte durch die Einführung einer Pflicht jedoch erhöht werden. Dies würde dazu beitragen, die schnelle Benachrichtigung von Kontakten sicherzustellen - was für die erfolgreiche Kontrolle einer Infektionskrankheit entscheidend ist. Schnelle Benachrichtigungen helfen, Risikopatienten zu schützen. Die Nutzung einer Proximity-Tracing-App zur digitalen Kontaktnachverfolgung ermöglicht eine schnellere Verfolgung von Infektionsketten. Insgesamt würde dies die öffentliche Gesundheit schützen und auch das Recht auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung [Art. 35 GRC] unterstützen und dazu beitragen, die Zahl der Neuinfektionen, Krankenhausaufenthalte und Intensiveinweisungen erheblich zu reduzieren und damit den Zugang zu - d. h. die Möglichkeit medizinische Versorgung in diesen Einrichtungen zu erhalten - zu schützen.¹²⁷

¹²² [COVID-19 Dashboard des Center for Systems Science and Engineering \(CSSE\) an der Johns Hopkins University \(JHU\)](#), Zugriff am 14. Januar 2021 um 9:15 Uhr.

¹²³ Han, E. et al. (2020), "[Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe](#)" in: The Lancet; Vol. 396, S. 1526.

¹²⁴ Eine Oxford-Studie besagt, dass das Virus unterdrückt werden kann, wenn 56 % der Bevölkerung die App nutzen, und die Zahl der Fälle reduziert werden kann, wenn weniger Menschen die App nutzen; Hinch, R. et al. (2020) "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)", S. 3 und S. 18.

¹²⁵ Hinch, R. et al. (2020) "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: Ein Bericht an NHSX](#)", S. 3 und S. 18.

¹²⁶ Ada LoveLace Institute (2020), "[Digital contact tracing tracker](#)". Beispiele für das Nutzungsniveau in der Gesamtbevölkerung sind: 8,5 % für Spanien und 7,5 % für Estland im September 2020 und 30% für Deutschland (8. Januar 2021) Siehe auch: EER News (2020), "[Estonia's coronavirus notification app 'HOIA' downloaded 100.000 times](#)" und Reuters (2020), "[Spain's COVID tracing app tries to balance public health with privacy](#)". Die Zahl für Deutschland basiert auf der Gesamtzahl der Downloads, die 24,9 Millionen beträgt; siehe Robert Koch Institut (2021), "[Kennzahlen zur Corona-Warn-App](#)", und einer Gesamtbevölkerung Deutschlands im Jahr 2019 von 83.132.799; siehe The World Bank (2020), "[Population, total – Germany](#)".

¹²⁷ Siehe hierzu Jarass, H., "Charta der Grundrechte der Europäischen Union", 4. Aufl., 2021, Art. 35, Rn. 7 f.

Andererseits sind die negativen Auswirkungen auf die Privatsphäre des Einzelnen [Art. 7 GRC] und den Schutz personenbezogener Daten [Art. 8 GRC] in Anbetracht der Tatsache, dass Proximity-Tracing-Apps keine Standort- oder Bewegungsdaten verwenden und es nicht möglich ist, eine Person zu identifizieren, begrenzt und dürften daher nur minimale Auswirkungen haben, selbst wenn während der Zeit einer Pandemie eine Pflicht zur Nutzung einer Proximity-Tracing-App auferlegt würde. Dies steht im Gegensatz zu Tracking-Apps, die auf Geolokalisierung basieren und höhere Risiken für die Privatsphäre bergen, da sie Daten über die genauen Standorte und Bewegungen von Personen sammeln.¹²⁸

Bisher haben die aktuellen Maßnahmen gegen COVID-19 zu schweren Einschränkungen der individuellen wirtschaftlichen Rechte geführt: der unternehmerischen Freiheit [Art. 16 GRC] und des Eigentumsrechts [Art. 17 GRC]. Inhaber von Unternehmen wie Restaurants, Fitnessstudios, Ladenbesitzer, selbständige Musiker und Künstler haben schwere Verluste hinnehmen müssen. Diesbezüglich haben die Regierungen umfangreiche unterstützende Programme aufgelegt, aber Unternehmen mit hohen Fixkosten können weiterhin Verluste erleiden, da die Entschädigung in der Regel als Prozentsatz des Umsatzes und nicht des Gewinns berechnet wird.¹²⁹ Es kann zu Verzerrungen zwischen Unternehmen und unfairem Wettbewerb kommen.¹³⁰ Die derzeitigen Einschränkungen in Europa gehen jedoch oft über die der wirtschaftlichen Rechte hinaus. So ist zum Beispiel die Freizügigkeit [Art. 45 GRC¹³¹] stark eingeschränkt und in einigen Fällen sogar gänzlich unterbunden.

Aus epidemiologischer Sicht mögen die Einschränkungen der oben genannten Rechte angemessen gewesen sein, um die Pandemie einzudämmen. Allerdings gibt es Maßnahmen, die diese Rechte in geringerem Maße berühren: z. B. eine Pflicht zur Nutzung einer Proximity-Tracing-App. Insoweit sind das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten nicht - per se - "erheblicher" als die Rechte aus Art. 16 und 17 GRC und insbesondere Art. 35 GRC.

Um eine solche Maßnahme rechtfertigen zu können, müssen die Mitgliedstaaten Sicherheitsvorkehrungen einbeziehen, z. B. eine Anforderung, die die Notwendigkeit abdeckt, dass eine solche Pflicht automatisch beendet wird, wenn eine Pandemie vorüber ist. Es sollte daher in allen EU-Mitgliedstaaten eine öffentliche Debatte darüber geführt werden, ob ein moderner Technologieansatz zur Bekämpfung von COVID-19 und anderen Pandemien in der Zukunft verfolgt werden soll.

6 Fazit

Trotz diverser Lockdowns bleibt die Zahl der COVID-19-Infektionen in der EU sehr hoch. Um die Infektionsketten zu durchbrechen und auch die Einschränkungen des freien Personen-, Dienstleistungs- und Warenverkehrs zu beenden, sollte der Einsatz von Kontaktnachverfolgung-Apps zur Pflicht gemacht werden. Die positiven Effekte sind höher zu bewerten als Datenschutzbedenken. Die Pandemie lässt sich umso leichter eindämmen, je breiter Kontaktnachverfolgung-Apps genutzt werden. Daran ändern auch die anlaufenden Impfungen nichts. Die derzeitige Nutzung der Apps ist unzureichend.

¹²⁸ Europäisches Parlament (2020), "[Covid-19 tracing apps: ensuring privacy and use across borders](#)".

¹²⁹ Siehe z.B.: Hentze, T.: [Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021](#), IW-Policy Paper 27/20, S. 3, 4, 20.

¹³⁰ Siehe z.B.: Hentze, T.: [Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021](#), IW-Policy Paper 27/20, S. 20.

¹³¹ Gemeint ist die grenzüberschreitende Freizügigkeit. Dementsprechend ist ein grenzüberschreitendes Element erforderlich, d.h. ein Bezug auf die Union. Die Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaates wird nicht durch Art. 45 geschützt, wenn die Beeinträchtigung keinen Bezug zur Union hat. Sie wird jedoch dadurch geschützt, dass die Garantie der Freizügigkeit aus der EMRK einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts bildet. Siehe hierzu Jarass, H., "Charta der Grundrechte der Europäischen Union", 4.Aufl., 2021, Art. 45, Rn. 9.

Unter den gegebenen Umständen sollten die Mitgliedstaaten ihre Bürger zur Nutzung von Kontaktnachverfolgung-Apps, die keine personenbezogenen Daten erfassen, verpflichten. Es schützt die EU-Bürger und trägt dazu bei, die Pandemie besser unter Kontrolle zu bekommen. Es hilft, weitere Lockdowns zu verhindern und die Eingriffe in Grundrechte, besonders der Freizügigkeit und unternehmerischen Freiheit, rasch zu beenden. Die positiven gesundheitlichen, wirtschaftlichen und grundrechtlichen Effekte überwiegen bei weitem den Eingriff in den Datenschutz, zumal die meisten in Europa eingesetzten Apps personenbezogene Daten nicht erfassen. Die nationalen Apps sollten EU-weit kompatibel sein. Dies macht nationale Beschränkungen der grenzüberschreitenden Freizügigkeit überflüssig. Art. 15 der E-Privacy-Richtlinie verbietet eine gesetzliche Pflicht zur Nutzung von Kontaktnachverfolgung-Apps – selbst in Zeiten einer Pandemie. Die EU sollte dies rasch ändern („quick fix“).



Autoren:

Dr. Patrick Stockebrandt, Leiter des Fachbereichs Verbraucher und Gesundheit
stockebrandt@cep.eu

Nathalja Nolen, LL.M., M.Sc., MA, Wissenschaftliche Referentin
nolen@cep.eu

Dr. Stephan Balling, Freier Mitarbeiter

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Raum 4315 | D-10117 Berlin
Tel. + 49 761 38693-0

übersetzt aus dem Englischen von: Patrick Stockebrandt.

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.