



Referentenentwurf einer „Verordnung für die Aussendung öffentlicher Warnungen in öffentlichen Mobilfunknetzen“

Stellungnahme der Vodafone GmbH

Vor dem Hintergrund der verheerenden Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im westlichen Teil Deutschlands im Sommer 2021 initiierte die Bundesregierung eine Reihe von erforderlichen regulatorischen Gesetzesanpassungen, um den Schutz der Zivilbevölkerungen vor solchen Ereignissen zu verstärken und den neuen Herausforderungen des Klimawandels Sorge zu tragen.

Basierend auf dem „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ und zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht wegen Starkregenfällen und Hochwassern im Juli 2021 sowie zur Änderung weiterer Gesetze“ (Aufbauhilfegesetz 2021 – AufbHG 2021) wurde der § 164a Telekommunikationsgesetz neu („TKG“ neu) geschaffen. § 164a Abs. 1 TKG neu legt den Betreibern von öffentlichen Mobilfunknetzen die Verpflichtung auf, technische Einrichtungen für Warnungen vor drohenden oder sich ausbreitenden größeren Notfällen und Katastrophen vorzuhalten und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, die die Aussendung solcher Warnungen sicherstellen.

Im Wesentlichen handelt sich hierbei um die gesetzliche Implementierung eines zusätzlichen Warnmittels vor Katastrophenfällen in Gestalt des „Cell Broadcast“ („CB“). Die technischen und organisatorischen Vorgaben zur Aussendung von Warnungen via CB sind in dem vorliegenden Verordnungsentwurf auf Grundlage der Verordnungsermächtigung in § 164a Abs. 4 TKG neu nunmehr geregelt worden.

Die Vodafone GmbH („Vodafone“) bedankt sich für die Möglichkeit, zum vorgelegten Entwurf einer „Verordnung für die Aussendung öffentlicher Warnungen in öffentlichen Mobilfunknetzen“ Stellung nehmen zu dürfen und begrüßt überwiegend die im Entwurf vorgenommenen Konkretisierungen der technischen und organisatorischen Anforderungen (im Folgenden: „Anforderungen“). Diese Konkretisierungen tragen wesentlich zur Gewinnung von Rechtssicherheit bei und ermöglichen grundsätzlich eine Umsetzung dieser Anforderungen.

Der vorliegende Entwurf lehnt sich inhaltlich weitgehend an die Anforderungsspezifikation an, die bereits Gegenstand von Diskussion und Abstimmungen mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe („BBK“) war.

Vergleichbares gilt im Weiteren auch in den Grundzügen für die weiteren organisatorischen Anforderungen.

Betonen möchte Vodafone an dieser Stelle, dass genannte Anforderungen zur Information hinsichtlich der zum Empfang einer Warnmeldung nötigen Einstellung in den jeweiligen Betriebssystemen der Endgeräte an die Endgerätehersteller adressiert werden müssen. Diese hochgradig individuellen und nach Betriebssystemen unterschiedlichen Einstellungen und Menüführungen liegen gänzlich außerhalb der Einflussphäre der Mobilfunknetzbetreiber. So können etwa nur die Endgerätehersteller die notwendige Konfiguration der Endgeräte für die Verarbeitung der Warnungen an ihre Nutzer kommunizieren (siehe § 8 Abs. 2).



Damit die Anforderungen ein noch höheres Maß an Rechtssicherheit und einen möglichst effektiven Bevölkerungsschutzes gewährleisten können, sind aus Sicht von Vodafone gleichwohl einzelne Anpassungen an dem Entwurf angezeigt:

- **Adressierung der Konfigurationspflichten an die Endgerätehersteller**

Die Verarbeitung der Warnungen in den Mobilfunkendgeräten erfolgt einzig nach Maßgabe des jeweiligen Herstellers. Den Mobilfunknetzbetreibern ist es bereits aus technischen Gründen nicht möglich, Konfigurationen an den Endgeräten vorzunehmen. Diese Verpflichtung sollte daher an die Endgerätehersteller adressiert werden.

Vor diesem Hintergrund spricht sich Vodafone für folgende Änderung des Abschnitt C. aus:

„Der Verzicht auf die Umsetzung kommt nicht in Betracht. Die im Entwurf getroffenen Regelungen sind erforderlich, um die in der gesetzlichen Regelung abstrakt vorgegebenen Pflichten für Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze und Anbieter öffentlich zugänglicher mobiler nummerngebundener interpersoneller Telekommunikationsdienste zu konkretisieren. Damit wird einerseits Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen hergestellt und andererseits die fehlerfreie Übermittlung an die Mobilfunkendgeräte ~~und Verarbeitung der Warnungen in den Mobilfunkendgeräten der Endnutzer~~ gewährleistet.“

- **Einzelne Konkretisierungen der technischen Anforderungen**

Gleichwohl die im Verordnungstext vorgenommene Ausgestaltung der technischen Anforderungen überwiegend den Diskussionstand der Anforderungsspezifikation widerspiegelt, handelt es sich um weitgehende Verpflichtungen für die Mobilfunknetzbetreiber. Hinsichtlich der technischen Anforderungen möchte Vodafone vereinzelte Ergänzungen vorschlagen.

Es sollten einzelne konkretisierende Ergänzungen in § 3 Abs. 5 vorgenommen werden. Die Sicherheitsmaßnahmen zum Schutze der Cell Broadcast Center sollten nicht nur dem Stand der Technik entsprechen, sondern überdies auch angemessen sein. Darüber hinaus können die Schutzpflichten betreffend die Cell Broadcast Center und die hierfür besonders errichtete Einrichtungen vor Zugriffen Dritter sich auch nur auf diese beziehen. Weitere Verpflichtungen würden an dieser Stelle zu weit gehen.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich mithin aus Sicht von Vodafone folgender Anpassungsbedarf für § 3 Abs. 5

*(5) Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze haben geeignete, dem Stand der Technik entsprechende **angemessene** Sicherheitsmaßnahmen und Sicherheitsverfahren zu implementieren, um ihre Cell Broadcast Center und die für die Aussendung öffentlicher Warnungen vorgesehenen **explizit errichteten** technischen Einrichtungen vor unberechtigtem Zugriff und unbefugter Inanspruchnahme zu schützen“*



- **Änderung der sachlichen und personellen Anforderungen für den Empfang und der Verarbeitung der Warnungen**

Der sachliche wie auch personelle Anwendungsbereich von § 4 ist aus unserer Sicht anzupassen. Die Verpflichtung zur Sicherstellung der Entgegennahme und Verarbeitungen der Warnungen im Sinne von § 4 Abs. 1 sollte einheitlich und rechtssicher formuliert werden. Dementsprechend sollten die Betreiber der öffentlichen Mobilfunknetzbetreiber gewährleisten, dass sie die Warnungen, die über das zentrale Warnsystem des Bundes ausgelöst werden, „**unverzüglich**“ und nicht „jederzeit“ entgegennehmen und verarbeiten können.

Durch die Vermeidung von unterschiedlichen Begrifflichkeiten wird nicht nur eine höhere Rechtssicherheit erreicht, sondern auch ein einheitliches Vorgehen ermöglicht. Unverzüglich ist in der Rechtssprache hinreichend definiert, währenddessen „jederzeit“ kein juristischer Fachbegriff ist.

Im Sinne von § 4 Abs. 2 haben die Mobilfunknetzbetreiber sachkundige Ansprechpartner zu benennen, an die zahlreiche organisatorische Bedingungen – etwa an die Verfügbarkeit – geknüpft werden.

Die Benennung von konkreten Ansprechpartnern führt in der Konsequenz zu einem höheren Regelungsbedarf, der so nicht beabsichtigt sein kann. So ist zunächst der Umfang der geforderten Sachkunde des Ansprechpartners zu klären. Im Weiteren wären danach zusätzlich Regelungen festzulegen, die den Austausch und die Neubenennung der Ansprechpartner zuließen, um Umstände wie das Ausscheiden aus dem Unternehmen etc. aufzufangen.

Aus Sicht von Vodafone ist es zielführender, anstelle von Ansprechpartnern die Benennung einer **Kontaktstelle** zu fordern. Eine funktionale Beschreibung würde den zuvor aufgezeigten zusätzlichen Regelungsbedarf entfallen lassen. Auf diese Weise wird der Verpflichtung von § 4, den Empfang und die Verarbeitung der Warnungen sicherzustellen, ebenfalls genügt.

Klarstellend sollte daher § 4 wie folgt abgeändert werden:

- „(1) Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze haben sicherzustellen, dass sie **jederzeit** über das zentrale Warnsystem des Bundes ausgelöste öffentliche Warnungen **unverzüglich** entgegennehmen und **unverzüglich** verarbeiten können.
- (2) Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze haben der Bundesnetzagentur und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe eine**n** **sachkundigen Ansprech-partner** Kontaktstelle zu benennen. Sie haben sicherzustellen, dass diese **der Ansprech-partner**
- 1. **jederzeit unverzüglich** über das Vorliegen von Störungen oder technischen Problemen im Zusammenhang mit der Anbindung an das zentrale Warnsystem des Bundes oder der Versendung öffentlicher Warnungen benachrichtigt werden kann und [...]“



- **Überprüfung der Leistungsmerkmale für das Aussenden der Warnungen**

An die Prüfungspflichten für die Mobilfunknetzbetreiber hinsichtlich der Integrität und Authentizität der Warnungen stellt der Verordnungsgeber nach Maßgabe von § 5 hohe Anforderungen. Auch hier sieht Vodafone noch bei einzelnen Formulierungen Klarstellungsbedarf.

Der Verordnungsgeber hat in § 5 Abs.1 S.3 eine Feststellungspflicht für die Mobilfunknetzbetreiber statuiert, wonach diese nur Warnungen aussenden dürfen, wenn die Integrität und Authentizität festgestellt wurde. Vodafone regt an, diese Feststellungspflicht in eine **Prüfpflicht** zu ändern. Dies entspricht zum einen der Prüfpflicht in § 5 Abs. 1 S. 1 und bürdet den Mobilfunknetzbetreibern zum anderen keine zusätzliche und weitergehende Feststellungspflicht auf.

Ferner sind bei der Aussendung der Warnungen die Kapazitäten der Mobilfunknetze zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen mehrere Cell Broadcast Center sich in Mobilfunkstandorten überlagern und Kapazitätsengpässe drohen.

Für die Konkretisierung der Leistungsmerkmale bei der Aussendung der Warnungen schlagen wir folgende Änderungen und Ergänzungen von § 5 Abs. 1 und 3 vor:

*(1) „Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze haben die Integrität und Authentizität einer über das zentrale Warnsystem des Bundes ausgelösten öffentlichen Warnung zu überprüfen. Hierfür haben sie entsprechende technische Vorkehrungen nach Maßgabe der Technischen Richtlinie nach § 164a Absatz 5 des Telekommunikationsgesetzes zu treffen. Eine Aussendung öffentlicher Warnungen darf nur erfolgen, nachdem die Integrität und Authentizität zuvor **festgestellt geprüft** wurden.“*

*(3) Die technischen Einrichtungen müssen die öffentlichen Warnungen **im Rahmen der Kapazitäten der Mobilfunknetze** solange wiederholt aussenden, bis [...]“*

- **Definition von Erheblichkeitsschwellen und weiteren Parametern für eine Störung und deren Auswirkungen**

Gemäß § 6 Abs. 1 haben die Mobilfunknetzbetreiber die BNetzA und das BBK unverzüglich über solche Störungen ihrer Telekommunikationsanlagen und technischen Einrichtungen zu informieren, die erhebliche Auswirkungen auf die Aussendung öffentlicher Warnungen haben können. Ebenfalls obliegt den Mobilfunknetzbetreibern die Pflicht, in der Meldung u. a. nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 die möglichen Auswirkungen auf die Aussendung öffentlicher Warnungen anzugeben.

An die Meldepflichten von Störungen sind nach unserem Dafürhalten konkrete Anforderungen zu stellen. Dies verlangt, dass eine einheitliche Schwelle für die Betreiber öffentlicher Mobilfunknetzbetreiber festzulegen ist, wann eine Störung der Telekommunikationsanlagen



und technischen Einrichtungen ein Ausmaß erreicht hat, dass mit dieser erhebliche Auswirkungen auf das Aussenden der öffentlichen Warnungen verbunden sind.

Vor diesem Hintergrund spricht sich Vodafone dafür aus, konkrete Werte und / oder Parameter festzulegen, wann die Schwelle der Erheblichkeit überschritten ist.

Zu denken ist etwa an das Rekurren vergleichbarer Regelungen für Störungsmeldungen an die BNetzA (Nutzerausfallstunden) oder die Einbeziehung von neuen Parametern wie etwa eine Eingrenzung der Geolokalisation oder des Ausfallzeitraums.

In jedem Falle ist die bislang gewählte Formulierung der erheblichen und möglichen Auswirkungen auf das Aussenden der öffentlichen Warnungen zu ungenau und weist weiteren Konkretisierungsbedarf auf.

- **Anpassung des Umfangs und der Adressaten der Informationspflichten**

Gemäß § 8 haben die Anbieter öffentlich zugänglicher mobiler nummerngebundener interpersoneller Telekommunikationsdienste Nutzer umfangreich über die Möglichkeit der Aussendung öffentlicher Warnungen über Mobilfunknetze und die dafür technischen Voraussetzungen zu informieren.

Vodafone spricht sich dafür aus, § 8 Abs. 1 dahingehend anzupassen, dass die durch die Betreiber anzusprechende Person nur der Vertragspartner sein kann. Diese Änderung würde nicht nur der Rechtsklarheit dienen, sondern auch die Frage klären, wie mit Roaming-Nutzern umzugehen ist. Darüber hinaus bedarf es aus unserer Sicht nicht der Festlegung eines zeitlichen Intervalls für die Informationspflicht. Die Verpflichtung der jährlichen Unterrichtung sollte demnach entfallen.

Nach § 8 Abs. 2 haben die Anbieter öffentlich zugänglicher mobiler nummerngebundener interpersoneller Telekommunikationsdienste ihre Endnutzer über die erforderlichen Einstellungen zwecks Empfangs von öffentlichen Warnungen zu informieren. Nach unserem Dafürhalten ist diese Regelung sehr kritisch zu sehen, da das CB in den Telefoneinstellungen aktiviert und administriert wird. Die Struktur und die Benennung des Einstellungsmenüs (beispielsweise CB und Notfallbenachrichtigungen) sind stets abhängig vom jeweiligen Betriebssystem und Endgerät. Auf die Konfiguration des Endgeräts haben die Mobilfunknetzbetreiber keinen Einfluss. Entsprechend sollte an diese die Umsetzung dieser Verpflichtung auch nicht adressiert werden.

Zusammenfassend bietet sich an, § 8 Abs. 2 zu streichen.

Aus unserer Sicht ist § 8 daher wie folgt zu ändern:

*(1) „Anbieter öffentlich zugänglicher mobiler nummerngebundener interpersoneller Telekommunikationsdienste informieren ihre **Endkunden** ~~Endnutzer~~ bei Vertragsschluss ~~und mindestens einmal jährlich~~ über die Möglichkeit der Aussendung öffentlicher Warnungen über Mobilfunknetze und die dafür erforderlichen technischen Voraussetzungen. Dabei informieren sie auch über die Möglichkeit der Aussendung von*



Nachrichten zu Test- und Übungszwecken gemäß § 5 Absatz 4. Die Information kann schriftlich oder elektronisch erfolgen.“

~~(2) Anbieter öffentlich zugänglicher mobiler nummerngebundener interpersoneller Telekommunikationsdienste haben im Rahmen der Information nach Absatz 1 Satz 1 darüber zu informieren, welche Einstellungen bei den jeweiligen Betriebssystemen in den Mobilfunkendgeräten zum Empfang öffentlicher Warnungen vorzunehmen sind. Die Information kann dabei auf die zwei am häufigsten in Deutschland genutzten Betriebssysteme beschränkt werden.“~~