

WIEN / 15. September 2022

Stellungnahme öffentliches Warnsystem

**Begutachtungsverfahren
zum Verordnungsentwurf
des Bundesministers für
Finanzen über die technische
Ausgestaltung eines
öffentlichen Warnsystems**

Für epicenter.works

Thomas Lohninger

Dominik Polakovics

Mag.a Tanja Fachathaler, MA, E.MA

 **EPICENTER
WORKS**
for digital rights



VORWORT UND KURZFASSUNG

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme im vorliegenden Begutachtungsverfahren und die ausreichende Begutachtungsfrist für die breite Behandlung dieses wichtigen Themas.¹ Wir begrüßen den gewählten technischen Standard, da dieser den Anforderungen eines modernen und stabilen Warnsystems Rechnung trägt. Obwohl die Verordnung ab Kundmachung in Kraft tritt, wurde eine Formulierung gewählt, mittels derer weder ein konkreter Termin für die praktische Inbetriebnahme des öffentlichen Warnsystems, noch dessen unterbrechungsfreier Betrieb gewährleistet ist. Hier ist dringend nachzuschärfen. Viele technische Implementierungsdetails lässt der Verordnungsentwurf unbeantwortet, was angesichts der zu erwartenden Forderungen der Mobilfunkbetreiber nach Kostenersatz zu Problemen, Rechtsunsicherheit und weiteren Verzögerungen führen könnte. Eine Bündelung des Warnvorganges über die RTR erscheint angesichts der zehnm Katastrophenwesen involvierten Behörden sinnvoll, um den Warnvorgang zu beschleunigen, administrative Kosten zu sparen und ein bundeseinheitliches Qualitätsniveau des Warnvorgangs sicherzustellen. Vor dem Gesichtspunkt der Effektivität der Warnungen sollte auf die soziale Akzeptanz dieses neuen Verfahrens, z.B. im Hinblick auf Zivilschutzprobealarme, Bedacht genommen werden.

Vor diesem Hintergrund sind wir erfreut über den vorliegenden Verordnungsentwurf, sehen die identifizierten Probleme als lösbar an und hoffen auf eine baldige Kundmachung.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Kurzfassung.....	2
Generelle Anmerkungen.....	3
Technische Analyse.....	3
Soziale Akzeptanz.....	3
Spezifische Anmerkungen.....	4
Einbezug von MVNOs und Kompetenzbündelung.....	4
Ausfallsicherheit.....	4
Zeitplan und Übergangsfristen.....	4
Lösungsvorschlag.....	5

¹ https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?ResultFunctionToken=43eca068-20e4-4932-ad90-0c92ee3a4547&Position=1&SkipToDocumentPage=True&Abfrage=Begut&Titel=&Einbringer=&DatumBegutachtungsfrist=&ImRisSeitVonDatum=&ImRisSeitBisDatum=&ImRisSeit=EinerWoche&ResultPageSize=100&Suchworte=&Dokumentnummer=BEG-UT_1162131A_6C35_4F33_BF5E_C4066D2ED981

GENERELLE ANMERKUNGEN

Technische Analyse

Mit der Wahl von „Cell Broadcast“ wurde eine **solide technische Basis für das öffentliche Warnsystem** in Österreich gewählt. Als Broadcast-Technologie² verfügt sie über die wünschenswerten Verbreitungseigenschaften einer möglichst stabilen und ressourcenschonenden Übertragung, insbesondere unter den verknappten Netzwerkkapazitäten eines Krisenszenarios. Anders als im temporären SMS-Warnsystem aus dem März 2020 entstehen durch die gewählte Broadcast Technologie auch keine Datenschutzprobleme.³ Darüber hinaus ist dieser seit vielen Jahren verbreitete Standard weitaus besser für die Warnung breiter Teile der Bevölkerung geeignet, als eine App- oder Smartphone-basierte technische Lösung, welche insbesondere ältere, ärmere oder besonders auf Datenschutz bedachte Bevölkerungsgruppen ausschließen würde. Darüber hinaus ist in besonders gravierenden Krisensituationen oder bei Cyberangriffen ein Ausfall des Internets nicht auszuschließen, wobei Cellbroadcast-Warnungen jedoch auch in diesen Szenarien immer noch funktionieren könnten.

Weiters sind Warnungen für ein spezifisches Krisengebiet mittels Cellbroadcast akkurater, da hier auf die Standortinformation der Netzbetreiber zurückgegriffen wird. Ein Warnsystem mittels App wäre abhängig von den Standortfunktionen des Smartphones, welche zu jedem Zeitpunkt für die Warn-App freigeschaltet sein müsste. Oder man müsste sich lediglich auf den zu einem vorherigen Zeitpunkt vom User selbst festgelegten Standort verlassen.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die technologische Wahl des gegenständlichen Entwurfs und auch die Verweise auf international anerkannte Standards zur Lösung dieses kritischen Problems.

Soziale Akzeptanz

Die Akzeptanz dieses neuen Instruments in der Bevölkerung wird ein entscheidender Faktor für dessen Effizienz sein. Viele in Österreich lebende Menschen haben vermutlich noch nie eine Cell broadcast-Nachricht auf ihrem Telefon gesehen, was angesichts der unterschiedlichen Darstellung womöglich zu einer Fehleinschätzung der Plausibilität der Nachricht führen könnte. Vor diesem Hintergrund ist es unsere Anregung, bei anstehenden Zivilschutz-Probealarmen⁴ dieses neue digitale Warnsystem mit einzubeziehen, um die Bevölkerung damit vertraut zu machen und eine positive mediale Debatte auszulösen. Aus Transparenzgründen begrüßen wir in diesem Zusammenhang die in § 125 TKG Abs. 4 verpflichtende Veröffentlichung von Warnmeldungen auf der Website der RTR GmbH⁵.

2 Die Rundruf-Übertragungsmethode eignet sich besser für die Verbreitung ein und der selben Nachrichten an eine Vielzahl von Empfänger:innen verglichen mit der individuellen Adressierung jedes/r Empfänger:in (Unicast).

3 <https://epicenter.works/document/2403>

4 https://www.oesterreich.gv.at/themen/gesundheit_und_notfaelle/katastrophenfaelle/2/Seite.29500311.html

5 https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/veroeffentlichungen/sms_warnungen/SMS-Warnungen.html

SPEZIFISCHE ANMERKUNGEN

Einbezug von MVNOs und Kompetenzbündelung

Die Rechtssicherheit der Definition eines Mobilfunkbetreibers in § 2 Abs 1 des Verordnungsentwurfs könnte durch den Rückgriff auf bestehende Definitionen in § 4 TKG gesteigert werden. Wir begrüßen die Einbeziehung von MVNOs in der Definition von Mobilfunkbetreibern, wobei hier zu unterscheiden ist, ob diese selbst an ihre Kunden Cellbroadcast-Meldungen verschicken können, oder diese Aufgabe durch deren „hosting MNO“ übernommen wird.

Vor dem Hintergrund der elf Behörden⁶, welche an der Auslösung einer Warnung beteiligt sein können, und der Vielzahl der MNOs und MVNOs, welche diese Warnmeldungen an die Endgeräte in ihren Netzen zu verteilen haben, ist eine Bündelung des Warnvorganges über die RTR GmbH zur Qualitätssicherung, dem Einsparen administrativer Kosten und der Beschleunigung des Warnvorgangs erstrebenswert.

Ausfallsicherheit

Wir vermissen eine konkretere Spezifizierung der zumutbaren, unterbrechungsfreien Verfügbarkeit des öffentlichen Warnsystems. Unabhängig von bestehenden Vorgaben in diesem Bereich auf Bundes- oder Landesebene, bedarf es zum Beispiel einer Notstromversorgung mit einer spezifizierten Betriebsdauer und einer Vorgabe, welche Frequenzbereiche/Mobilfunkstandards zuerst abgeschaltet werden. Im Fall einer Unterbrechung der Stromversorgung könnte gemäß den getroffenen Vorgaben eine Warnung weiterhin in betroffenen Gebieten verschickt werden.

Zeitplan und Übergangsfristen

In Anbetracht der Auswirkungen des Klimawandels, des Kriegs in Europa und der Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie sollte eine rasche Implementierung des öffentlichen Warnsystems höchste Priorität haben. Dieser Umstand scheint in der politischen Bewertung angekommen sein, was angesichts der fehlenden Übergangsfrist und die sofortige Wirksamkeit der Verordnung ab Kundmachung gemäß § 6 des Verordnungsentwurfs ersichtlich ist. Jedoch kann sich der effektive Betrieb des öffentlichen Warnsystems gemäß dem Verordnungsentwurf noch auf unbestimmte Zeit verzögern, da in §3 Abs. 1 Z 3 die Verpflichtung der Mobilfunkanbieter zum Versand der Warnmeldungen unter den Vorbehalt „soweit technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar“ gesetzt wird. Damit scheint eine Verzögerung des öffentlichen Warnsystems vorprogrammiert und eine zwischen Mobilfunkern uneinheitliche Inbetriebnahme sehr wahrscheinlich, wodurch eine bundeseinheitliche Kommunikation über dieses System erschwert wird, was wiederum die Effektivität und soziale Akzeptanz der Warnungen unnötig reduziert. Ein **einheitlicher und in der Verordnung festgelegter Starttermin** ist definitiv zu bevorzugen.

Mit der derzeit in §3 Abs. 1 Z 3 gewählten Formulierung wird leider ein unterbrechungsfreier Betrieb des öffentlichen Warnsystems nicht gewährleistet. **Sollten einzelne Mobilfunkanbieter aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation oder technischer Faktoren den Betrieb des öffentlichen Warnsystems geographisch oder zeitlich partiell einstellen, wäre dies vom Verordnungsentwurf erlaubt.** Sollte sich in diesen Lücken wiederum ein Katastrophenfall ereignen,

⁶ Neun Landesbehörden, BMI und RTR

könnten große Teile der Bevölkerung eine Warnung nicht erhalten. Gemäß § 4 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs trifft Mobilfunkbetreiber in einem solchen Fall auch keine Haftung an den zu befürchtenden Schäden – außer es liegt schuldhaftes Verhalten vor –, da dem Wortlaut von § 3 Abs. 1 Z 3 Genüge getan wurde.

Lösungsvorschlag

Vor dem Hintergrund der an vielen Stellen nicht eindeutig definierten technischen Spezifikationen des neuen Systems, der praktisch unbestimmten Inbetriebnahme und nicht gewährleisteten Ausfallsicherheit schlagen wir vor, die RTR GmbH ab Kundmachung der Verordnung damit zu betrauen, innerhalb von zwei Monaten unter Einbeziehung der Mobilfunkbetreiber und der für Katastrophenwesen zuständigen Behörden eine technische Spezifikation auszuarbeiten, welche nach weiteren vier Monaten verpflichtend durch alle Mobilfunkbetreiber – ohne Rücksicht auf wirtschaftliche oder technische Zumutbarkeiten – umzusetzen und in Betrieb zu halten ist.

Diese Lösung ermöglicht eine einheitliche Kommunikation zum Start des öffentlichen Warnsystems zur Steigerung der sozialen Akzeptanz und könnte darüber hinaus die elf Behördenvereinbarungen jedes Mobilfunkbetreibers mit einer Bündelung des Warnvorgangs über die RTR GmbH ersetzen.