



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG

Erläuterungen zur Verordnung über ein Warnsystem zu Covid-19 für Veranstaltungen (VWV)

31.05.2021

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	3
2	Erläuterung der einzelnen Bestimmungen	4
Artikel 2	Integration in die SwissCovid-App	4
Artikel 3	Freiwilligkeit	4
Artikel 4	Datenbearbeitung durch das BAG	4
Artikel 5	Nutzung durch Veranstalter	5
Artikel 8	Veranstalterwarnung	5
Artikel 9	Verwaltung der Veranstaltungs-Freischaltcodes	5
Artikel 10	Zugriff auf Veranstaltungs-Freischaltcodes	5
Artikel 11	Leistungen Dritter	6
Artikel 12	Protokoll über Zugriffe	6
Artikel 13	Bekanntgabe zu Statistikzwecken	6
Artikel 14	Vernichtung der Daten	6
Artikel 15	Überprüfung des Quellcodes	7
Artikel 16	Deaktivierung des Warnsystems	7

1 Allgemeines

Das Parlament hat dem Bundesrat in Artikel 3 Absatz 7 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020 (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) den Auftrag erteilt, in enger Abstimmung mit den Kantonen die Massnahme «umfassendes, wirksames und digitales Contact Tracing» zu treffen. Die vorliegende Verordnung trägt dazu bei, diesen Auftrag des Parlaments umzusetzen.

Zwei wichtige bestehende Massnahmen zur Unterbrechung der Infektionsketten von Covid-19 sind

1. das bestehende kantonale Contact Tracing und
2. das Proximity Tracing mit der SwissCovid-App.

Diese beiden Massnahmen werden durch die vorliegende Verordnung mit zwei weiteren Massnahmen ergänzt:

Erstens: Personen, die nach dem Besuch einer kleineren Veranstaltung positiv auf Covid-19 getestet werden, können die anderen Besucher in der SwissCovid-App anonym warnen («Benutzerwarnung», Artikel 7).

Zweitens: Die Verordnung schafft den rechtlichen Rahmen für eine weitere Warnmöglichkeit:

Das kantonale Contact Tracing soll dafür sorgen können, dass die Besucher einer grösseren Veranstaltung in der SwissCovid-App gewarnt werden, wenn sich herausstellt, dass an der Veranstaltung eine Ansteckungsgefahr bestand («Veranstalterwarnung», Artikel 8). Die praktische Umsetzung dieses rechtlichen Rahmens benötigt aber noch weitere organisatorische und technische Arbeiten.

Diese beiden neuen Warnmöglichkeiten können das bestehende kantonale Contact Tracing ergänzen, aber nicht ersetzen. Aus mehreren Gründen:

Nicht alle Besucher einer Veranstaltung haben ein Smartphone. Ein Smartphone ist aber erforderlich für die Installation der SwissCovid-App.

Zudem sieht die SwissCovid-App aufgrund ihrer anonymen Ausgestaltung keine Kontaktaufnahme durch das kantonale Contact Tracing vor. Darum müssen die bestehenden Listen mit den Kontaktdaten neben den Möglichkeiten der SwissCovid-App weiter geführt werden.

Die Pflicht hierzu ist weiterhin in Artikel 5 (sowie Anhang 1) der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie vom 19. Juni 2020 (Covid-19-Verordnung besondere Lage; SR 818.101.26) festgehalten.

Möglicherweise verbreiten sich die vorliegend geregelten neuen Warnmöglichkeiten weit und erweisen sich in der praktischen Anwendung als besonders wirksam. In diesem Fall wird das Zusammenspiel zwischen dem heutigen Contact Tracing und den neuen digitalen Möglichkeiten zu prüfen und neu aufeinander abzustimmen sein.

Dabei sind aber die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu beachten: Für das Proximity Tracing mittels Bluetooth in der SwissCovid-App bestimmt Artikel 60a Absatz 2 Satz 2 1. Halbsatz des Epidemien-gesetzes vom 28. September 2012 (EpG; SR 818.101): «Das PT-System und die Daten dürfen nicht zu anderen Zwecken verwendet werden, insbesondere nicht zur Anordnung und Durchsetzung von Massnahmen nach den Artikeln 33–38 durch kantonale Behörden (...).» Daneben bestimmt Artikel 60a Absatz 3 EpG: «Die Teilnahme am PT-System ist für alle Personen freiwillig. Behörden, Unternehmen und Einzelpersonen dürfen keine Person aufgrund ihrer Teilnahme oder Nichtteilnahme am PT-System bevorzugen oder benachteiligen; abweichende Vereinbarungen sind unwirksam.»

Die in der vorliegenden Verordnung vorgesehenen Massnahmen halten das Prinzip der bestehenden SwissCovid-App, dass unverschlüsselte Datenbearbeitungen nur auf den Geräten von Benutzerinnen und Benutzern ausgeführt werden, ebenfalls ein. Die Massnahmen werden für die Benutzerinnen und Benutzer in die bestehende SwissCovid-App integriert.

Da die neuen Massnahmen aber nicht genau gleich wie das Bluetooth Proximity Tracing der bestehenden SwissCovid-App funktionieren, sondern Annäherungen durch das Scannen desselben QR-Codes messen, und da sie mit Artikel 3 Absatz 7 Buchstabe a des Covid-19-Gesetzes auf einer anderen gesetzlichen Grundlage als die bisherige SwissCovid-App basieren, werden sie separat von der Verordnung vom 24. Juni 2020 über das Proximity Tracing-System für das Coronavirus Sars-CoV-2 (VPTS; SR 818.101.25) geregelt.

Eine Verbindung des Warnsystems für Veranstaltungen mit ausländischen Warnsystemen für Veranstaltungen ist bei Erlass der Verordnung nicht vorgesehen.

2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Artikel 2 Integration in die SwissCovid-App

Das Warnsystem wird in die bestehende SwissCovid-App integriert.

Es basiert auf dem von Vertretern der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (EPFL) veröffentlichten «CrowdNotifier-Protokoll». Dieses funktioniert nach ähnlichen Prinzipien wie die bestehende SwissCovid-App, und folgt dem Grundsatz des Datenschutzes durch Technikgestaltung («*privacy by design*»). Es ist mit innovativen kryptografischen Methoden und einer dezentralisierten Datenbearbeitung darauf ausgerichtet, dass möglichst keine Angaben zu bestimmten oder bestimmbar Personen (Personendaten) vorhanden sind. Daten werden so weit wie möglich dezentral auf den Mobiltelefonen der teilnehmenden Personen bearbeitet.

Artikel 3 Freiwilligkeit

Die Benachrichtigung der potenziell dem Coronavirus ausgesetzten Personen erfolgt ohne Angabe von Personendaten.

Trotzdem könnte eine benachrichtigte Person unter Umständen anhand ihrer Sozialkontakte der letzten Tage erraten, um wen es sich bei der infizierten Person handelt, mit welcher sie zur selben Zeit an derselben Veranstaltung war. Da damit der benachrichtigten Person auch bewusst wird, dass sich die betreffende Person mit dem Coronavirus infiziert hat, handelt es sich um die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten, welche eine ausdrückliche Einwilligung der betreffenden Person voraussetzt (vgl. Art. 3 Bst. c Ziff. 2 und Art. 4 Abs. 5 Satz 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1)). Die App informiert die infizierte Person über diese Tatsache. Erst mit der Bestätigung in der SwissCovid-App, dass die infizierte Person dies verstanden hat und trotzdem die anderen Besucherinnen und Besucher einer Veranstaltung warnen möchte, werden die anderen Personen gewarnt. Die infizierte Person kann diese Entscheidung für jede einzelne Veranstaltung treffen. Das erlaubt einen optimalen Ausgleich zwischen Datenschutz und epidemiologischer Wirksamkeit des Warnsystems.

Das Eintragen einer Veranstaltung in der App geschieht automatisch durch das Scannen des QR-Codes beim Besuch der Veranstaltung.

Das Verstecken einer Veranstaltung bedeutet, dass die Veranstaltung in der Liste besuchter Veranstaltungen in der App nicht mehr sichtbar ist. Die App kann dann nur noch Warnungen zur Ansteckungsgefahr an der Veranstaltung empfangen.

Wer nicht einmal diese Warnungen zu dieser Veranstaltung empfangen möchte, löscht die Veranstaltung aus der App.

Artikel 4 Datenbearbeitung durch das BAG

Das Warnsystem besteht aus verschiedenen Teilen: einer neuen Funktion in der SwissCovid-App, der

in Artikel 4 geregelten Basisinfrastruktur zur Aufzeichnung und Weitergabe der Warnungen zwischen den Mobiltelefonen der nutzenden Personen («*backend*») und einem Server zur Erstellung und Aufbewahrung der Veranstaltungs-Freischaltcodes.

Die Basisinfrastruktur wird durch das BAG betrieben. Die dort bearbeiteten Daten dienen der Warnung über das Ansteckungsrisiko an Veranstaltungen und sind für das BAG nicht zu entschlüsseln. Das BAG kann sie also keinen Personen zuordnen. Es handelt sich für das BAG nicht um Personendaten.

Artikel 5 Nutzung durch Veranstalter

Absatz 3: Besucherinnen und Besucher, die die SwissCovid-App nicht installiert haben, können beim Scannen des QR-Codes zur Installationsseite der App geführt werden.

Artikel 7 Benutzerwarnung

Die Erstellung der Freischaltcodes («Covidcodes») ist im – in Absatz 1 erwähnten – Artikel 6 Absatz 2 der VPTS geregelt.

Artikel 7 bestimmt, dass eine infizierte Person mit dem Freischaltcode andere Besucherinnen und Besucher einer Veranstaltung warnen kann, wenn der Veranstalter das vorgesehen hat.

Artikel 8 Veranstalterwarnung

Die Veranstalterwarnung ist für Veranstaltungen vorgesehen, bei denen das System der Benutzerwarnung nach Artikel 7 zu einer Flut von Warnungen führen könnte. Die Veranstalterwarnung verhindert eine solche Flut von Warnungen, indem zuerst der kantonsärztliche Dienst prüft, wie sinnvoll eine Warnung der Besucherinnen und Besucher ist. Es ist bei derartigen Veranstaltungen angesichts der zu erwartenden grossen Zahl an Besucherinnen und Besuchern praktisch ausgeschlossen, dass gewarnte Besucherinnen und Besucher die infizierte Person identifizieren können, aufgrund derer die Warnung erfolgt.

Die Veranstalterwarnung ist bei Inkrafttreten der Verordnung technisch und organisatorisch noch nicht umgesetzt. Die Verordnung schafft den rechtlichen Rahmen, um die Veranstalterwarnung einzuführen.

Sobald im Rahmen der SwissCovid-App eine Veranstalterwarnung möglich ist, können die kantonsärztlichen Dienste und sonstigen berechtigten Stellen gemäss Artikel 10 bei Veranstaltungen entscheiden, ob sie im Schutzkonzept die Einrichtung der Veranstalterwarnung vom Veranstalter fordern.

Für die Veranstalterwarnung ist technisch ein Zusammenwirken von kantonsärztlichem Dienst und Veranstalter erforderlich. Das macht eine zentrale Datenbank der Veranstaltungen überflüssig. So erhöht sich die Anonymität und technische Sicherheit des Warnsystems. Details zu diesen technischen Fragen finden sich in der von Vertretern der EPFL veröffentlichten Dokumentation zum «CrowdNotifier-Protokoll».

Artikel 9 Verwaltung der Veranstaltungs-Freischaltcodes

Absatz 1 Buchstabe b: Nach Artikel 10 Absatz 1 können die berechtigten Stellen einen Code anfordern. Nach Artikel 14 Absatz 2 wird dieser Code nach 24 Stunden vernichtet.

Artikel 10 Zugriff auf Veranstaltungs-Freischaltcodes

Veranstaltungs-Freischaltcodes vergeben nur die für das Contact Tracing zuständigen Personen.

Artikel 11 Leistungen Dritter

Absatz 1 erlaubt dem BAG, Dritte zu beauftragen, den SwissCovid-Apps die Liste der für die Benachrichtigungen erforderlichen Daten im Abrufverfahren zur Verfügung zu stellen. Konkret nutzt das BAG (respektive in dessen Auftrag das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT)) aktuell Amazon Web Services, um die Liste mit den privaten Schlüsseln über deren Content Delivery Network (CDN) zu verteilen. Die Nutzung dieses Dienstes ist erforderlich, weil die über eine Million SwissCovid-Apps in einer hohen Frequenz nach Updates dieser Liste nachfragen, womit eine riesige Anzahl von Abfragen verarbeitet werden muss. Auch beauftragte Dritte können die auf der Liste erfassten anonymen privaten Schlüssel von infizierten Personen keinen Personen zuordnen.

Artikel 12 Protokoll über Zugriffe

Absatz 1 regelt die anwendbaren Vorschriften für die Speicherung und Auswertung von Logdaten. So werden die Zugriffe der berechtigten Fachpersonen zur Generierung des Freischaltcodes zum Zweck der Datensicherheit geloggt. Bei der Benutzung des Basissystems werden zudem beim Eintritt des Datenverkehrs in das Bundesnetzwerk zum Zweck der Sicherung der elektronischen Infrastruktur die Randdaten zu diesen Kommunikationsdaten geloggt.

Zur Verhinderung einer personenbezogenen Auswertung bei der Datenübermittlung eines infizierten Teilnehmers oder einer infizierten Teilnehmerin generieren die SwissCovid-Apps zusätzlichen Datenverkehr. Es ist den Bundesbehörden nicht möglich, eine Infizierung einer bestimmten Person, einem bestimmten Mobiltelefon oder einer bestimmten SwissCovid-App zuzuordnen.

Die Speicherung und Auswertung der betreffenden Protokolle untersteht den Artikeln 57i–57q des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) und der Verordnung vom 22. Februar 2012 über die Bearbeitung von Personendaten, die bei der Nutzung der elektronischen Infrastruktur des Bundes anfallen (SR 172.010.442). Im Weiteren werden auch Logs der Zugriffe auf die Liste nach Artikel 11 Absatz 1 (d.h. im Content Delivery Network von Amazon Web Services) erstellt. Der aktuell beauftragte Dritte Amazon Web Services ist vertraglich verpflichtet, diese in der Region «EU (Frankfurt)» zu speichern und selbst nicht zu verwenden. Das BIT verfügt über einen Zugriff auf diese Logdaten. Die genannten Bestimmungen sind auch für die Speicherung und Auswertung dieser Protokolle durch das BIT anwendbar.

Absatz 2 stellt klar, dass das Basissystem über diese Protokolle und die Aufzeichnung von QR-Codes hinaus keine weiteren Protokolle aufzeichnet - weder von Aktivitäten des Benutzerzugangs für kantonsärztliche Dienste zu den Veranstalter-Freischaltcodes, noch von SwissCovid-Apps.

Artikel 13 Bekanntgabe zu Statistikzwecken

Das BAG stellt dem Bundesamt für Statistik (BFS) periodisch vollständig anonymisierte Daten zur Verfügung, um rudimentäre statistische Auswertungen zu ermöglichen. Das betrifft insbesondere die Anzahl der von den berechtigten Fachpersonen generierten Veranstaltungs-Freischaltcodes und der von teilnehmenden Personen in der SwissCovid-App eingegebenen Freischaltcodes.

Eine weitere geeignete und vollständig anonym erstellbare statistische Information wäre daneben die tägliche Gesamtzahl der von der App über eine Ansteckungsgefahr informierten Personen.

Artikel 14 Vernichtung der Daten

Abs. 1: Die Annäherungsdaten, welche lediglich für den Zeitraum einer möglichen Ansteckung relevant sind, werden fortlaufend nach 14 Tagen gelöscht.

Abs. 2: Der Veranstaltungs-Freischaltcode wird 24 Stunden, nachdem ihn die berechnete Stelle erstellt hat, gelöscht. Dies gilt unabhängig davon, ob er verwendet wurde oder nicht.

Artikel 15 Überprüfung des Quellcodes

Die eigens für das Warnsystem erstellten maschinenlesbaren Anwendungsprogramme müssen nachweislich aus dem veröffentlichten Quellcode erstellt worden sein.

Artikel 16 Deaktivierung des Warnsystems

Das BAG deaktiviert und deinstalliert beim Ausserkrafttreten der Verordnung die Basisinfrastruktur zur Aufzeichnung und Weitergabe der Warnungen zwischen den Mobiltelefonen der nutzenden Personen (Backend) und das System zur Erstellung und Aufbewahrung der Veranstaltungs-Freischaltcodes.

Die weitere Nutzung des Warnsystems ist dadurch ausgeschlossen.