



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG

Erläuterungen zur Verordnung über ein System zur Benachrichtigung über eine mögliche Ansteckung mit dem Coronavirus Sars-CoV-2 an Veranstaltungen vom 30. Juni 2021

Version vom 30. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	3
2	Erläuterung der einzelnen Bestimmungen	4
Artikel 2	Aufbau des Benachrichtigungssystems	4
Artikel 3	Freiwilligkeit	4
Artikel 4	Anonymität	4
Artikel 5	Datenbearbeitung durch das BAG	5
Artikel 6	Nutzung durch die Veranstalter im Grundbetrieb	5
Artikel 7	Nutzung durch Besucherinnen und Besucher im Grundbetrieb	5
Artikel 8	Benutzerbenachrichtigung	5
Artikel 9	Veranstalterbenachrichtigung	6
Artikel 10	Inhalt der Benachrichtigung	6
Artikel 11	Verwaltung der Veranstaltungs-Freischaltcodes	6
Artikel 12	Zugriff auf Veranstaltungs-Freischaltcodes	6
Artikel 13	Leistungen Dritter	6
Artikel 14	Protokoll über Zugriffe	7
Artikel 15	Bekanntgabe zu Statistikzwecken	7
Artikel 16	Vernichtung der Daten	7
Artikel 17	Überprüfung des Quellcodes	7
Artikel 18	Änderung eines anderen Erlasses	8
Artikel 19	Übergangsbestimmung	8
Artikel 20	Inkrafttreten und Geltungsdauer	8

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 über die Ansteckungsgefahr an dieser Veranstaltung benachrichtigen («Benutzerbenachrichtigung», Artikel 8). In Innenräumen, in denen sich eine erkrankte Person aufhält oder gerade aufgehalten hat, können sich gesunde Personen über Aerosole mit dem Coronavirus anstecken. Die neue Warnmöglichkeit dient dazu, diese gesunden Personen zu warnen, selbst wenn sie sich weniger lang und weniger nah bei einer erkrankten Person aufgehalten haben als beim Proximity Tracing mit der bisherigen SwissCovid-App.

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 benachrichtigt werden, wenn sich herausstellt, dass an der Veranstaltung eine Ansteckungsgefahr bestand («Veranstalterbenachrichtigung», Artikel 9). 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. Untersuchungen im Ausland deuten darauf hin, dass Apps, die wie die SwissCovid-App funktionieren, ein besseres Verhältnis von Aufwand und Ertrag aufweisen als traditionelles Contact Tracing. Die SwissCovid-App hat auch den Vorteil, dass sie perfekt skaliert: Auch bei einer neuen Infektionswelle und einer hohen Zahl von Infektionen funktioniert sie ohne grossen Anpassungsbedarf.

Für die Ausgestaltung des Contact Tracings sind 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 Epidemiengesetzes 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 feststellen, 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 Benachrichtigungssystems für Veranstaltungen mit ausländischen Benachrichtigungssystemen für Veranstaltungen ist bei Erlass der Verordnung nicht vorgesehen.

2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Artikel 2 Aufbau des Benachrichtigungssystems

Das Benachrichtigungssystem wird in die bestehende SwissCovid-App integriert. So müssen die Nutzer der App keine weiteren Apps installieren, sondern erhalten eine einheitliche Lösung.

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 in diesem Fall 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. 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 dem Wunsch nach Anonymität und der epidemiologischen Wirksamkeit des Benachrichtigungssystems.

Das Eintragen einer Veranstaltung in der App geschieht automatisch, sobald die Besucherin oder der Besucher den QR-Code der Veranstaltung scannt.

Absatz 2: 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 Benachrichtigungen zur Ansteckungsgefahr an der Veranstaltung empfangen.

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

Artikel 4 Anonymität

Das System 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 5 Datenbearbeitung durch das BAG

Das Backend wird durch das BAG betrieben. Die dort bearbeiteten Daten dienen der Benachrichtigung über das Ansteckungsrisiko an Veranstaltungen und sind für das BAG nicht zu entschlüsseln. Das BAG kann sie also keinen Personen zuordnen.

Artikel 6 Nutzung durch die Veranstalter im Grundbetrieb

Absatz 1: Die vorliegende Verordnung enthält keine Pflicht für Veranstalter, das Benachrichtigungssystem zu nutzen. Wenn ein Veranstalter das System der Veranstalterbenachrichtigung nutzt, gilt für ihn aber die Pflicht in Artikel 9 Absatz 3.

Absatz 2. Wer nach der Veranstaltung positiv auf das Coronavirus getestet wird, kann die anderen Besucherinnen und Besucher durch Eingabe des Covidcodes in der SwissCovid-App anonym warnen («Benutzerbenachrichtigung», Artikel 8). Diese Benutzerbenachrichtigung ist für kleinere Veranstaltungen geeignet. Dazu gehören Treffen im privaten Bereich wie zum Beispiel Geburtstagsfeste, aber auch kulturelle und sportliche Kleinanlässe wie Konzerte und Proben von Chören oder Musikgesellschaften, Trainings und Wettkämpfe in Turnhallen, religiöse Anlässe, Vorlesungen und Seminare an Universitäten oder Hochschulen, Sitzungen und Konferenzen, Kinos oder kleine Museen.

An grösseren Veranstaltungen könnten viele Besucher sich nach der Veranstaltung infizieren. Wenn sie alle einen Covidcode eingeben würden, würde das eine Flut von Benachrichtigungen auslösen. Das ist nicht sinnvoll.

Die Verordnung schafft darum den rechtlichen Rahmen für eine Warnmöglichkeit, die speziell für grössere Veranstaltungen geeignet ist. Das ist die Veranstalterbenachrichtigung. An grösseren Veranstaltungen soll nicht jeder einzelne Besucher eine Benachrichtigung auslösen können. Stattdessen soll das kantonale Contact Tracing dafür sorgen können, dass die Besucherinnen und Besucher einer grösseren Veranstaltung vom Veranstalter in der SwissCovid-App benachrichtigt werden, wenn an der Veranstaltung eine Ansteckungsgefahr bestand, vor der gewarnt werden sollte («Veranstalterbenachrichtigung», Artikel 9).

Für jede Veranstaltung kann der Veranstalter nur entweder die Benutzerbenachrichtigung (kleinere Veranstaltung) oder die Veranstalterbenachrichtigung (grössere Veranstaltung) anwenden. Beide Verfahren können nicht gleichzeitig angewendet werden. Sonst würde die Veranstalterbenachrichtigung ihren Zweck, eine Flut von Benachrichtigungen zu verhindern, nicht erreichen.

Artikel 7 Nutzung durch Besucherinnen und Besucher im Grundbetrieb

Absatz 1: Besucherinnen und Besucher, die die SwissCovid-App nicht installiert haben, können beim Scannen des QR-Codes zur Installationsseite der App geführt werden.

Artikel 8 Benutzerbenachrichtigung

Artikel 8 bestimmt, dass eine infizierte Person mit dem Freischaltcode andere Besucherinnen und Besucher einer Veranstaltung warnen kann, wenn der Veranstalter das vorgesehen hat.

Die Benachrichtigung ist in beide Richtungen anonym: Der Absender wird den Empfängern nicht be-

kanntgegeben, und die Empfänger werden dem Absender nicht bekanntgegeben. Auch wenn die Benachrichtigung selbst anonym ist, besteht bei sehr kleinen Veranstaltungen die Möglichkeit, dass ein Empfänger der Benachrichtigung aus seiner Erinnerung an die Veranstaltung den Absender der Benachrichtigung errät. Das Benachrichtigungssystem selbst funktioniert aber anonym.

Artikel 9 Veranstalterbenachrichtigung

Die Veranstalterbenachrichtigung ist für Veranstaltungen vorgesehen, bei denen das System der Benutzerbenachrichtigung nach Artikel 8 zu einer Flut von Benachrichtigungen führen könnte. Die Veranstalterbenachrichtigung verhindert eine solche Flut von Benachrichtigungen, indem zuerst der kantonsärztliche Dienst prüft, wie sinnvoll eine Benachrichtigung der Besucherinnen und Besucher ist. Es ist bei derartigen Veranstaltungen angesichts der zu erwartenden grossen Zahl an Besucherinnen und Besuchern praktisch ausgeschlossen, dass benachrichtigte Besucherinnen und Besucher die infizierte Person identifizieren können, aufgrund derer die Benachrichtigung erfolgt.

Die Veranstalterbenachrichtigung ist bei Inkrafttreten der Verordnung technisch und organisatorisch noch nicht umgesetzt. Die Verordnung schafft den rechtlichen Rahmen, um die Veranstalterbenachrichtigung einzuführen. Artikel 19 ist die Übergangsbestimmung dazu.

Sobald im Rahmen der SwissCovid-App eine Veranstalterbenachrichtigung möglich ist, können die kantonsärztlichen Dienste und sonstigen gemäss Artikel 12 berechtigten Stellen bei Veranstaltungen entscheiden, ob sie im Schutzkonzept die Einrichtung der Veranstalterbenachrichtigung vom Veranstalter fordern. Die VBV selbst verpflichtet Veranstalter weder dazu, ein Schutzkonzept zu erstellen, noch dazu, das Benachrichtigungssystem zu nutzen (vgl. Artikel 6 Absatz 1).

Für die Veranstalterbenachrichtigung 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 Benachrichtigungssystems. Details zu diesen technischen Fragen finden sich in der von Vertretern der EPFL veröffentlichten Dokumentation zum «CrowdNotifier-Protokoll».

Artikel 10 Inhalt der Benachrichtigung

Buchstabe b: Die Hinweise und Empfehlungen können der Entwicklung der Virusforschung und -bekämpfung angepasst werden. Solange zum Beispiel das BAG die Infoline betreibt, kann die Benachrichtigung auch darauf hinweisen.

Artikel 11 Verwaltung der Veranstaltungs-Freischaltcodes

Absatz 1 Buchstabe b: Nach Artikel 12 Absatz 1 können die berechtigten Stellen einen Code anfordern. Nach Artikel 16 Absatz 2 wird dieser Code nach 24 Stunden vernichtet.

Artikel 12 Zugriff auf Veranstaltungs-Freischaltcodes

Veranstaltungs-Freischaltcodes vergeben nur die für das Contact Tracing zuständigen Personen gemäss Absatz 1 Buchstaben a-d.

Artikel 13 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 privaten Schlüssel von infizierten Personen keinen Personen zuordnen.

Artikel 14 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 13 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 System 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 15 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 Nutzerinnen und Nutzer, 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 16 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 17 Überprüfung des Quellcodes

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

Artikel 18 Änderung eines anderen Erlasses

Die Medizinprodukteverordnung vom 1. Juli 2020 (MepV, SR 812.213) ist auf den 26. Mai 2021 hin geändert worden. Neu kann Software als Medizinprodukt der Klasse IIa gelten. Dadurch wird eine Prüfung durch eine Bezeichnete Stelle erforderlich und es ergeben sich höhere Anforderungen an Prozesse (z.B. ans Qualitätsmanagementsystem). Für die geplante Betriebsdauer der App wäre das ein nicht zu leistender Aufwand. Darum wird basierend auf Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d 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) eine Ausnahme von den Bestimmungen über die Konformitätsbewertung in der Verordnung 3 vom 19. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 3; SR 818.101.24) eingefügt.

Artikel 19 Übergangsbestimmung

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

Artikel 20 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Beim Ausserkrafttreten der Verordnung deaktiviert und deinstalliert das BAG die Basisinfrastruktur zur Aufzeichnung und Weitergabe der Benachrichtigungen zwischen den Mobiltelefonen der nutzenden Personen (Backend) und das System zur Erstellung und Aufbewahrung der Veranstaltungs-Freischaltcodes. Bei Deaktivierung der SwissCovid-App wird auch das Warnsystem ausser Betrieb genommen. Daher ist keine zusätzliche gesetzliche Grundlage zur Deaktivierung vorgesehen.

Die weitere Nutzung des Benachrichtigungssystems ist dadurch ausgeschlossen.