



XXX

**Botschaft
zu einer dringlichen Änderung des Epidemien-
gesetzes
im Zusammenhang mit dem Coronavirus
(Proximity-Tracing-System)**

vom 20. Mai 2020

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer dringlichen Änderung des Epidemien-
gesetzes im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Proximity-Tracing-System).

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzu-
schreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2020 | M | 20.3144 | Gesetzliche Grundlagen zur Einführung der Corona-Warn-
App (Corona-Proximity-Tracing-App)
(N 5.5.20, SPK-N) |
| 2020 | M | 20.3168 | Gesetzliche Grundlagen zur Einführung der Corona-Warn-
App (Corona-Proximity-Tracing-App)
(S 4.5.20, SPK-S) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr
Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hoch-
achtung.

20. Mai 2020

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der vorliegenden Änderung des Epidemiengesetzes soll die Rechtsgrundlage geschaffen werden, um das Contact-Tracing der kantonsärztlichen Dienste durch ein Proximity-Tracing-System zu ergänzen und damit die durch das neue Coronavirus SARS-CoV-2 verursachte Epidemie wirksam zu bekämpfen.

Die Vorlage sieht vor, das Epidemiengesetz dahingehend zu ergänzen, dass in Übereinstimmung mit den beiden Motionen SPK-S (20.3168) und SPK-N (20.3144) «Gesetzliche Grundlagen zur Einführung der Corona-Warn-App (Corona-Proximity-Tracing-App)» eine spezialgesetzliche Grundlage für die Einführung und den Betrieb des Proximity-Tracing-Systems (PT-System) geschaffen wird.

Nach dem stetigen Rückgang der Neuinfektionen mit dem neuen Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus) befindet sich die Schweiz seit dem 11. Mai 2020 in der so genannten Containmentphase. In dieser Phase sollen die konsequente Nachverfolgung der Infektionsketten mit gezieltem Contact-Tracing durch die kantonsärztlichen Dienste sowie die anschliessende Isolation infizierter Personen und die Quarantäne für deren Kontakte dazu führen, dass die Eindämmung der Epidemie auch langfristig möglich ist.

Das PT-System wird als unterstützendes Instrument eingesetzt. Dies gilt insbesondere, wenn es von Personen verwendet wird, die sehr mobil sind und sich wiederholt in Bereichen mit einem hohen Personenaufkommen und ihnen persönlich nicht bekannten Personen aufhalten.

Die neue gesetzliche Grundlage sieht vor, dass das PT-System wie folgt ausgestaltet und umgesetzt wird:

Mit dem PT-System werden – unter Verwendung der Bluetooth-Funktechnik – epidemiologisch relevante «Annäherungen» zwischen zwei mit der entsprechenden PT-App (SwissCovid-App) ausgerüsteten Mobiltelefonen dezentral aufgezeichnet. Wird eine am System teilnehmende Person positiv auf das Coronavirus getestet, so kann sie unter Verwendung eines vom kantonsärztlichen Dienst übermittelten Freischaltcodes eine Warnung an diejenigen Nutzerinnen und Nutzer der SwissCovid-App freigeben, mit denen sie während der potenziell infektiösen Zeit Kontakt hatte.

Der benachrichtigten Person wird in der Folge empfohlen, sich von der vom Bundesamt für Gesundheit betriebenen Hotline beraten zu lassen, in den zehn Tagen nach der Begegnung physische Kontakte zu anderen Personen zu vermeiden (freiwillige Quarantäne) und beim Auftreten von Covid-19-typischen Symptomen ihre behandelnde Ärztin oder ihren behandelnden Arzt anzurufen und sich testen zu lassen. Die Teilnahme am PT-System wie auch die Umsetzung der Empfehlungen ist freiwillig.

Das PT-System basiert technisch auf dem Grundsatz der «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. Es werden keine Standortdaten erfasst, sondern lediglich gut vor Missbrauch geschützte, verschlüs-

selte Daten zu Annäherungen zwischen den teilnehmenden Personen bzw. ihren Mobiltelefonen.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Containmentmassnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie

Nach dem stetigen Rückgang der Anzahl Neuinfektionen mit dem neuen Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus) seit Anfang April befindet sich die Schweiz seit dem 11. Mai 2020 in der so genannten Containmentphase. In dieser Phase sollen infizierte und exponierte Personen frühzeitig entdeckt, behandelt und isoliert bzw. unter Quarantäne gestellt werden. Dadurch können Übertragungsketten eruiert und weitere Übertragungen verhindert oder zumindest reduziert werden. Ziel der Massnahmen dieser Phase ist es, über eine längere Zeitspanne (bis zur Verfügbarkeit eines Impfstoffs, d. h. voraussichtlich für die nächsten 6 bis 18 Monate) eine erneute Zunahme der Verbreitung des Virus und einen damit verbundenen Anstieg der Erkrankungsfälle zu verhindern. Ein umfassendes Containment beinhaltet folgende Aspekte:

- die frühzeitige und möglichst vollständige Erfassung der Neuinfektionen;
- das Contact-Tracing durch die zuständigen Behörden (Art. 31 Abs. 1 bzw. 41 Abs. 3 und 33 des Epidemiengesetzes vom 28. September 2012¹ [EpG]);
- die konsequente Isolation von kranken oder angesteckten Personen durch die zuständigen Behörden (Art. 31 Abs. 1 bzw. 41 Abs. 3 und 35 Abs. 1 Bst. b EpG);
- die konsequente Quarantäne krankheitsverdächtiger oder ansteckungsverdächtiger Personen durch die zuständigen kantonalen Behörden (Art. 31 Abs. 1 und 35 Abs. 1 Bst. a EpG);
- Massnahmen an den Grenzen zur Erkennung exponierter und erkrankter Personen durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG) (Art. 41 Abs. 2 EpG).

Funktionsweise und Nutzen des Proximity-Tracing-Systems

Digitale, die Mobiltelefonie nutzende Proximity-Tracing-Systeme (PT-Systeme) können das traditionelle Contact-Tracing der zuständigen kantonalen Behörden nicht ersetzen, werden jedoch als hilfreiche unterstützende Instrumente eingeschätzt. PT-Systeme müssen deshalb immer als integraler Bestandteil einer umfassenden Bekämpfungsstrategie eingeführt und mit den weiteren Bekämpfungsmassnahmen wie Teststrategie, Verhaltensempfehlungen in der Selbst-Quarantäne etc. abgestimmt sein.

Mit dem zur Bekämpfung des Coronavirus vorgesehenen PT-System werden mit Hilfe der Bluetooth-Funktechnik epidemiologisch relevante Annäherungen zwischen

¹ SR 818.101

Mobiltelefonen aufgezeichnet, die mit der entsprechenden PT-App (SwissCovid-App) ausgerüstet sind, wobei die Aufzeichnung dezentral erfolgt. Wann eine Annäherung als epidemiologisch relevant zu klassieren ist, hängt von den Übertragungswegen des Erregers ab. Im Fall des Coronavirus wird dies als ein Kontakt von insgesamt mindestens 15 Minuten und einem Abstand von maximal zwei Metern definiert.

Verspürt eine Benutzerin oder ein Benutzer der SwissCovid-App Covid-19-typische Symptome, so kann sie sich auf das Coronavirus testen lassen. Fällt der Test positiv aus, wird die Person vom kantonsärztlichen Dienst kontaktiert. Dieser fragt die infizierte Person, ob sie die SwissCovid-App benutze. Ist dies der Fall, generiert der Dienst einen Freischaltcode, sodass die teilnehmende Person anonym die Benachrichtigung der anderen am PT-Systeme teilnehmenden Personen auslösen kann. Dieser Schritt ist ebenfalls freiwillig. Anschliessend werden diejenigen am System teilnehmenden Personen benachrichtigt, die in der infektiösen Zeitspanne engen Kontakt mit der positiv getesteten Person hatten. Die benachrichtigten Personen erhalten keine Informationen darüber, welche Person die Benachrichtigung ausgelöst hat. Sie werden jedoch darüber informiert, an welchem Tag – nicht aber zu welcher Uhrzeit und an welchem Ort – der potenziell infektiöse Kontakt stattgefunden hat.

Der durch die SwissCovid-App benachrichtigten Person wird in der Folge empfohlen, wenn möglich in den nächsten zehn Tagen auf vermeidbare physische Kontakte zu anderen Personen zu verzichten, eine Corona-Hotline anzurufen und sich beim Auftreten von ersten, auch nur schwachen Symptomen ärztlich beraten und testen zu lassen. Ist die benachrichtigte Person erwerbstätig, so kann sie freiwillig ihren Arbeitgeber über die erhaltene Warnung informieren, sodass bei Bedarf Massnahmen zum Schutz der übrigen Mitarbeitenden getroffen werden können (Heimarbeit oder Schutzmassnahmen vor Ort wie das Tragen einer Hygienemaske oder abgesonderter Arbeitsplatz). Begibt sich die Person alleine gestützt auf die Benachrichtigung freiwillig in Quarantäne, so hat sie kein Anrecht auf Lohnfortzahlung nach Artikel 324a des Obligationenrechts² (OR). Durch eine freiwillige Umsetzung der Quarantäneempfehlung bzw. der Schutzmassnahmen kann die Infektionskette unterbrochen werden.

Mit der SwissCovid-App können im Gegensatz zum klassischen Contact-Tracing der kantonsärztlichen Dienste auch Personen benachrichtigt werden, die einen epidemiologisch relevanten Kontakt mit einer ihnen nicht direkt bekannten Person hatten. Dies kann z. B. ein unbekannter Sitznachbar im öffentlichen Verkehr oder eine nicht namentlich bekannte Tischnachbarin in einem Restaurant sein. Da die SwissCovid-App allerdings nur Distanzen messen kann, werden auch Kontakte erfasst, bei denen aufgrund der Verwendung von Schutzmassnahmen wie Masken oder dank Plexiglasscheiben kein oder nur ein geringes Infektionsrisiko besteht.

Die SwissCovid-App kann das Contact-Tracing der zuständigen kantonalen Behörden insbesondere dann unterstützen, wenn sie von Personen verwendet wird, die sehr mobil sind und sich wiederholt in Menschenansammlungen mit ihnen persönlich nicht bekannten Personen aufhalten. Wissenschaftliche Evidenz dafür, welche

minimale Teilnehmerrate für einen wirksamen Einsatz des PT-Systems notwendig ist, liegt bislang nicht vor – ein wissenschaftliches Modell beschreibt, dass die Epidemie unter Kontrolle gehalten werden kann, wenn zwei Drittel der Bevölkerung sich an die angeordneten oder empfohlenen Quarantäne-Massnahmen hält.

Eine breite Akzeptanz und Verwendung der SwissCovid-App ist eine zentrale Voraussetzung, damit das PT-System den erwünschten Nutzen für die Bekämpfung der Covid-19-Epidemie erzielt. Die Einführung muss deshalb mit Kommunikationsmassnahmen gut begleitet werden (vgl. Ziff. 3.2). Durch das auf Gesetzesstufe verankerte Verbot der Benachteiligung respektive Bevorzugung aufgrund der Teilnahme oder Nichtteilnahme am PT-System wird zudem gewährleistet, dass der Entscheid über die Installation und Verwendung der SwissCovid-App nicht von sachfremden Aspekten beeinflusst und dass das Recht der Bevölkerung auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt wird.

Im Gegensatz zum traditionellen Contact-Tracing erlaubt das PT-System aufgrund der politisch gewünschten Anonymisierungen kein Identifizieren von Infektionsherden und damit auch keine Aussagen über konkrete Übertragungsketten oder Ansteckungsorte.

Internationale Erfahrungen

Digitale Anwendungen wie PT-Systeme oder verschiedene Formen von Apps für Mobiltelefone werden von verschiedenen Staaten als wichtige Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie genutzt. Insbesondere asiatische Staaten setzen stark auf digitale Hilfsmittel. Diese gehen jedoch meist über PT-Systeme hinaus, indem sie zusätzliche Daten wie Geolokalisationsdaten oder Daten von Kreditkartenabrechnungen zur Überwachung infizierter Personen nutzen.

In Europa ist die Einhaltung strenger Datenschutz- und Datensicherheitsvorgaben eine zentrale Voraussetzung für den Einsatz von digitalen Anwendungen. So forderten wichtige Mitglieder des Europarats Ende April angemessene Schutzvorkehrungen, um Risiken für personenbezogene Daten und die Privatsphäre beim Einsatz von PT-Apps vorzubeugen. Mitte April verabschiedeten die EU-Mitgliedstaaten einstimmig eine sogenannte Toolbox für «Mobile applications to support contract tracing in the EU's fight against COVID-19». Die Toolbox ist eine praktische Anleitung, die technische Bedingungen spezifiziert und auf Aspekte des Schutzes der Privatsphäre eingeht.

Trotz Einigkeit bezüglich der grundsätzlichen Herangehensweise bei der Einführung einer PT-App basieren die technischen Umsetzungen weiterhin auf zum Teil unterschiedlichen Ansätzen, insbesondere was die Frage der dezentralen Datenhaltung anbelangt. Die PT-Systeme werden denn auch grösstenteils auf nationaler Stufe entwickelt und reflektieren entsprechend nationale Prioritäten. Im Zuge einer wieder zunehmenden internationalen Mobilität dürften diese Differenzen vermehrt sichtbar werden und Interoperabilitätsaspekte an Gewicht gewinnen.

Parlamentarischer Auftrag

Im Rahmen der ausserordentlichen Session vom 4. bis 7. Mai 2020 hat das Parlament die Motionen SPK-S (20.3168) und SPK-N (20.3144) «Gesetzliche Grundla-

gen zur Einführung der Corona-Warn-App (Corona-Proximity-Tracing-App)» angenommen. Die beiden Motionen fordern den Bundesrat auf, die zur Einführung von Corona-Warn-Apps notwendige gesetzliche Grundlage dem Parlament vorzulegen. Dabei sollen nur technische Lösungen verwendet werden, die keine personenbezogenen Daten zentral speichern. Zudem habe die Anwendung der App freiwillig zu sein. In der Begründung führten die beiden Kommissionen aus, dass aufgrund der möglichen schweren Grundrechtseingriffe dem Parlament Antrag auf eine parlamentarisch abgestützte gesetzliche Grundlage zu stellen sei und die App nicht gestützt auf die Notverordnung des Bundesrats eingeführt werden soll.

Mit der vorliegenden Botschaft wird die formell-gesetzliche Grundlage für den schweizweiten Einsatz des PT-Systems geschaffen.

Pilotversuch

Der Bundesrat hat am 13. Mai 2020 entschieden, parallel zur Erarbeitung der vom Parlament geforderten formell-gesetzlichen Grundlage für das Schweizer PT-System einen Pilotversuch durchzuführen. Er hat in der Folge gestützt auf Artikel 17a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992³ über den Datenschutz (DSG) die Covid-19-Verordnung vom 13. Mai 2020⁴ Pilotversuch Proximity-Tracing verabschiedet.

Durch den Pilotversuch sollen wichtige Erkenntnisse für die ab Mitte/Ende Juni 2020 vorgesehene definitive Einführung des PT-Systems gewonnen werden. Dies betrifft etwa den Betrieb des PT-Systems mit seiner für staatliche Datenbearbeitungssysteme neuartigen dezentralen Struktur und Datenschutztechnik, die stark darauf beruht, dass die Daten, obwohl sie für den Zweck der Benachrichtigung potenziell infizierter Personen verwendbar sein sollen, weitgehend anonymisiert werden. Evaluiert werden sollen auch die Wirksamkeit von technischen Sicherheitsmassnahmen in der Praxis sowie die Anwendung der Applikation durch die Teilnehmenden und die zugriffsberechtigten Fachpersonen. Darunter fallen auch die begleitenden Aktivitäten wie die Art der Information und die Unterlagen, die an die teilnehmenden Personen abgegeben werden, und die Verständlichkeit der Nutzungsbedingungen. Während des Pilotversuchs werden zudem die Tests zur Benutzerfreundlichkeit auf besondere Benutzergruppen wie ältere Personen, die weniger digital affin sind, oder Personen mit körperlichen Behinderungen (Sehschwäche, Hörschwäche, etc.) ausgeweitet. Die Ergebnisse werden sobald vorliegend in die parlamentarische Beratung des Gesetzesentwurfs sowie in die Erarbeitung des Ausführungsrechts für den Betrieb des PT-Systems einfließen.

In der Pilotphase ist die Verwendung der PT-App auf ausgewählte, anzahlmässig begrenzte Personenkreise beschränkt (Armeeangehörige, Mitarbeitende von Spitälern, Hochschulen, eidgenössischen und kantonalen Verwaltungen sowie Mitglieder von Vereinigungen, die Beiträge an die Qualitätsverbesserung des Systems leisten wollen). Die SwissCovid-App wird somit erst nach Verabschiedung der gesetzlichen Grundlage durch das Parlament und der zugehörigen Ausführungsverordnung im Juni 2020 von der gesamten Schweizer Bevölkerung genutzt werden können. Die

³ SR 235.1

⁴ SR 818.101.25

Covid-19-Verordnung Pilotversuch Proximity-Tracing ist bis Ende Juni 2020 befristet.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Für eine zeitnahe Einführung des PT-Systems durch den Bund muss die notwendige formell-gesetzliche Grundlage entweder über Dringlichkeitsrecht (Art. 165 der Bundesverfassung, [BV]⁵) oder über Notrecht (Art. 173 Abs. 1 Bst. c oder Art. 7 EpG) geschaffen werden. Vorliegend wird in Übereinstimmung mit den vom Parlament angenommenen Motionen 20.3168 und 20.3144 die Schaffung der gesetzlichen Grundlage über Dringlichkeitsrecht gewählt.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁶ zur Legislaturplanung 2019–2023 nicht angekündigt und mit den Strategien des Bundesrates nicht abgestimmt.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die beiden gleichlautenden Motionen *SPK-S 20.3168* und *SPK-N 20.3144* «Gesetzliche Grundlagen zur Einführung der Corona-Warn-App (Corona-Proximity-Tracing-App)» fordern den Bundesrat auf, die zur Einführung von Corona-Warn-Apps notwendige gesetzliche Grundlage dem Parlament vorzulegen. Dabei sollen nur technische Lösungen verwendet werden, die keine personenbezogenen Daten zentral speichern. Zudem habe die Anwendung der App freiwillig zu sein. Der Ständerat hat die Motion SPK-S am 4. Mai 2020 und der Nationalrat die Motion SPK-N am 5. Mai 2020 angenommen. Mit der Überweisung der Botschaft wird die Abschreibung der beiden Motionen beantragt.

2 Vernehmlassungsverfahren

Die Eidgenössischen Räte haben mit der Überweisung der Motionen SPK-S (20.3168) und SPK-N (20.3144) «Gesetzliche Grundlagen zur Einführung der Corona-Warn-App (Corona-Proximity-Tracing-App)» vom Bundesrat verlangt, die notwendige gesetzliche Grundlage zur Einführung von Corona-Warn Apps dem Parlament vorzulegen, und keine Verordnung gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV zu erlassen. Die Durchführung einer Vernehmlassung ist damit faktisch verunmöglich, weil der Einsatz der App schnellstmöglich erfolgen muss, damit ihre Zielsetzung (vgl. Ziff. 1.1 oben) erreicht werden kann.

⁵ SR 101

⁶ BBl 2020 1777

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Swiss National COVID-19 Science Task Force, dass ein PT-System das traditionelle Contact Tracing der zuständigen kantonalen Behörden unterstützen kann. Dieses soll, in Anwendung von Artikel 31 Absatz 2 EpG und in Umsetzung der parlamentarischen Aufträge (vgl. Ziff. 1.1), mit einer auf Gesetzesstufe festgeschriebenen Bundeslösung umgesetzt werden. Diese bietet Gewähr, dass der Aufbau und der Betrieb des Systems in transparenter Weise erfolgt und die Verantwortlichkeiten klar zugeordnet sind. Auch können durch eine bundesgesetzliche Regelung wichtige Aspekte wie die Freiwilligkeit der Teilnahme, das Verbot der Benachteiligung oder der Bevorzugung sowie das Verbot der Verwertung der Daten zu anderen Zwecken verbindlich festgesetzt werden. All diese Elemente bilden zudem wichtige Voraussetzungen, dass das PT-System in weiten Kreisen der Bevölkerung akzeptiert und genutzt wird und damit eine effektive Unterstützung zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie leistet.

Technische Umsetzung

Das aktuell zur Umsetzung vorgesehene PT-System basiert technisch auf dem sogenannten DP-3T-Konzept der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne (Decentralized Privacy Preserving Proximity Tracing) und damit auf dem Grundsatz der «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. Standortdaten werden keine erfasst, sondern lediglich gut vor Missbrauch geschützte, verschlüsselte Daten zu Annäherungen zwischen den am System teilnehmenden Personen bzw. ihren Mobiltelefonen.

Jede Person in der Schweiz mit einem Mobiltelefon, das iOS oder Android als Betriebssystem nutzt, kann – unabhängig von der Anbieterin von Fernmeldediensten – die SwissCovid-App freiwillig aus den App-Stores gratis herunterladen und in Betrieb nehmen. Für den Betrieb der SwissCovid-App werden keine persönlichen Angaben wie Telefonnummer, Name oder E-Mail-Adresse benötigt. Einzige Voraussetzung für das Funktionieren der App ist die Aktivierung von und die Möglichkeit des Zugriffs auf Bluetooth. Die Batterienutzung erhöht sich dadurch leicht.

Das PT-System basiert vereinfacht gesagt auf dem Austausch von anonymen Identifizierungscodes, welche von Mobiltelefonen über Bluetooth ausgesendet und empfangen werden. Die Identifizierungscodes werden mit kryptografischen Verfahren aus einem privaten Schlüssel der SwissCovid-App generiert. Die Privatsphäre bleibt dabei gewahrt: Die Identifizierungscodes enthalten keine Informationen zur Person, zum Standort oder zum verwendeten Gerät. Die SwissCovid-App verwendet keine Standort-erkennung bzw. Geolokalisation. Solange keine Infizierung durch die teilnehmende Person gemeldet wird, werden keine Daten zentral im PT-System gespeichert.

Das System ist so auszugestalten, dass es einen wirksamen Schutz gegen weitergehende Datenbearbeitungen wie zum Beispiel die Überwachung der Einhaltung von Quarantäne-Massnahmen bietet.

3.2 Umsetzungsfragen

Die App-Software für das Mobiltelefon (SwissCovid-App) wird von einer privaten Firma erarbeitet. Die Firma wurde in einer freihändigen Vergabe durch das BAG beauftragt, den bestehenden Prototypen der App-Software zur Marktreife zu entwickeln und während der Dauer der Covid-19-Epidemie bei Bedarf weiter zu entwickeln. Die für das Funktionieren der App notwendigen Backends (Server) werden im Auftrag des BAG vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation entwickelt und betrieben. Konkret sind dies die Datenbank zur Speicherung und Veröffentlichung der privaten Schlüssel der infizierten Personen (VA-Backend; VA: Verwaltung der Annäherungsdaten) und das System zur Verwaltung der Freischaltcodes, die infizierte Personen zur Auslösung der Benachrichtigungen in die App eingeben können (Codeverwaltungssystem).

Als nationale Hotline für die teilnehmenden Personen kann die bereits bestehende «Infoline Coronavirus», die im Auftrag des BAG betrieben wird, genutzt werden.

Eckpunkte des Ausführungsrechts

Die neue Gesetzesbestimmung bildet die rechtliche Grundlage für die dazugehörige Ausführungsverordnung. Diese wird im Detail festlegen, unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen das BAG das PT-System betreiben kann. Im Ausführungsrecht sind insbesondere folgende Punkte zu regeln:

- *Aufbau und Funktionsweise des PT-Systems:* Einzelheiten zur dezentralen Funktionsweise und insbesondere die in den verschiedenen Komponenten des PT-Systems bearbeiteten Daten sollen in der Verordnung im Detail geregelt werden.
- *Inhalt der Benachrichtigung:* Die Funktionsweise bezüglich der Benachrichtigungen von Personen, die möglicherweise dem Virus ausgesetzt waren, wird festzuschreiben sein, ebenso der Inhalt der Benachrichtigungen. Dabei soll festgehalten werden, dass das PT-System den teilnehmenden Personen keine Vorgaben macht.
- *Datenschutz und Datensicherheit:* Die zentralen und dezentralen Komponenten des Systems sind so zu konstruieren, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung umgesetzt und die Daten so bearbeitet werden, dass möglichst kein Personenbezug hergestellt werden kann. Dennoch ist mindestens an einer entscheidenden Stelle der Datenbearbeitung ein Personenbezug zu den teilnehmenden Personen wahrscheinlich, nämlich bei der Kontaktierung der möglicherweise gefährdeten Person, welche zum Beispiel aufgrund ihrer Erinnerung an die Sozialkontakte der letzten Tage Rückschlüsse auf die infizierte Person ziehen könnte – dies kann aber auch beim traditionellen Contact-Tracing der Fall sein. Diese Rück-

schlussmöglichkeit impliziert den Umgang mit Gesundheitsdaten, die als besonders schützenswerte Personendaten gemäss Artikel 3 Buchstabe c Ziffer 2 DSG zu qualifizieren sind. Die Verordnung wird deshalb entsprechend der Datenschutzgesetzgebung den rechtlichen Rahmen und die Grundzüge der technischen und organisatorischen Massnahmen zum Datenschutz und zur Datensicherheit festlegen.

- *Zugriffsberechtigungen auf das Codeverwaltungssystem:* Das Ausführungsrecht hat die Bezeichnung der zugriffsberechtigten Personengruppen zu regeln.
- *Vernichtung der Daten:* Die Vorgaben für die Vernichtung der in den dezentralen Komponenten gespeicherten Daten betreffen namentlich die Löschung der Daten in den einzelnen Komponenten, sobald die Verfügbarkeit der Daten zum Zweck einer allfälligen Benachrichtigung nicht mehr notwendig ist.

Im Rahmen der Umsetzung sind zudem die Nutzungsbedingungen und die Datenschutzerklärung, die an die teilnehmenden Personen abgegeben werden, abzufassen.

PT-System als Medizinprodukt

Mit der vorstehend skizzierten technischen Umsetzung, namentlich den gesundheitsbezogenen Verhaltensempfehlungen, ist davon auszugehen, dass die SwissCovid-App mitunter auch Funktionen eines Medizinproduktes im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000⁷ wahrnimmt. Die entsprechenden regulatorischen Anforderungen nach der Heilmittelgesetzgebung werden erfüllt.

Begleitende Kommunikationsmassnahmen

Eine adäquate Kommunikation ist notwendig, sind doch auch aus Sicht der Swiss National COVID-19 Science Task Force für einen effektiven Mehrwert eines PT-Systems für das Contact-Tracing eine hohe Akzeptanz und in der Folge ein hoher Verbreitungsgrad der SwissCovid-App in der Bevölkerung notwendig.

Dafür braucht es nebst der Medienarbeit eine massenmediale Kampagne, welche übergreifend auf verschiedenen Kanälen die Schweizer Bevölkerung breitenwirksam erreicht. So kann die SwissCovid-App in der Öffentlichkeit zum Thema gemacht und aktiv Wissen darüber vermittelt werden. Dies ist ein zentraler Beitrag, um die Menschen in der Schweiz zu befähigen, eine selbstbestimmte Entscheidung zur Nutzung der App zu treffen.

Grenzüberschreitende Nutzung

Die Einführung von PT-Systemen wird in zahlreichen weiteren Staaten diskutiert. Um den mit der internationalen Mobilität verbundenen epidemiologischen Risiken zu begegnen, wird sich das BAG in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (Direktion für europäische Angele-

genheiten / Direktion für Völkerrecht), dem Bundesamt für Kommunikation und weiteren zuständigen Bundesstellen für eine Abstimmung der PT-Systeme auf internationaler Ebene einsetzen. Dabei soll folgenden Leitlinien gefolgt werden:

- Aufgrund des hohen Ein- und Ausreiseverkehrs in den Grenzgebieten ist insbesondere mit den Nachbarstaaten eine aktive Kooperation zu suchen, um die Interoperabilität des PT-Systems zu gewährleisten.
- Gegenüber Staaten, welche die Grundprinzipien des PT-Systems und die in der Schweiz geltenden verfassungs- und völkerrechtlichen Garantien nicht gewährleisten können, sind entsprechende Systemgrenzen zu errichten. Es wird zu prüfen sein, ob und in welchem Umfang trotz dieser Grenzen eine ausreichende Interoperabilität erreicht bzw. zugelassen werden kann, z. B. wenn Personen mit Apps aus solchen Staaten sich in der Schweiz aufhalten. Zu beachten ist in Bezug auf die Zulässigkeit insbesondere, dass die Staaten, denen Personendaten bekannt gegeben werden, grundsätzlich ein nach Artikel 6 Absatz 1 DSGVO und Artikel 62 EpG angemessenes Datenschutzniveau gewährleisten müssen.

Die Schweiz setzt sich in den entsprechenden internationalen Foren für die Einführung internationaler Richtlinien ein, wonach der Austausch von Daten mit potenziellem Personenbezug zwischen Staaten ausschliesslich in anonymisierter Form erfolgt und ausschliesslich dem Zweck der Benachrichtigung potenziell infizierter Personen dient. So soll darauf hingewirkt werden, dass die grundlegenden Rechtsprinzipien betreffend Missbrauch von Daten auch im internationalen Bereich gewährleistet werden.

Ob die Interoperabilität mit Applikationen anderer Länder gewährleistet werden kann, wird davon abhängen, ob die gleichen technischen Mechanismen wie Dezentralität und die gleichen technischen Umsetzungen der kryptografischen Schlüssel und generierten technischen Identifikationscodes genutzt werden. Die PT-Systeme anderer Staaten müssen im Einzelfall technisch geprüft und getestet werden.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 60a Proximity-Tracing-System für das Coronavirus

Das EpG soll mit einem neuen Artikel 60a ergänzt werden. Dieser enthält – gegliedert in sieben Absätze – das Mandat zum Betrieb eines PT-Systems (Abs. 1), den Zweck des PT-Systems und die Zweckbindung der bearbeiteten Daten (Abs. 2), die Grundsätze der Freiwilligkeit und des Schutzes vor Benachteiligung bei Teilnahme oder Nichtteilnahme (Abs. 3), die wesentlichen Grundsätze zum Systemaufbau (Abs. 4), die Anwendbarkeit der Bundesgesetzgebung über den Datenschutz (Abs. 5) sowie eine Delegationsnorm (Abs. 6). Schliesslich hat der Bundesrat den Betrieb des Systems, sobald es nicht mehr zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie erforderlich ist, einzustellen (Abs. 7).

Mit *Absatz 1* wird das BAG mandatiert, ein PT-System zur Benachrichtigung von Personen, die potenziell dem Coronavirus ausgesetzt waren, zu betreiben. Aus der

Bestimmung geht zudem hervor, dass das System die Nutzung der Mobiltelefone der am System teilnehmenden Personen bedingt. Das PT-System grenzt sich somit auch gegenüber dem Informationssystem nach Artikel 60 EpG ab, das zentral betrieben wird und dem BAG, den kantonalen Vollzugsstellen und dem Koordinierten Sanitätsdienst zur Erfüllung ihrer Aufgaben dient.

Absatz 2 bestimmt, dass das PT-System und die in diesem System erhobenen und sonst wie bearbeiteten Daten erstens zum Zweck nach Absatz 1 und mithin dazu dienen, die teilnehmenden Personen über einen allfälligen epidemiologisch relevanten Kontakt mit einer infizierten Person zu benachrichtigen. Zweitens dient das System auch der Erstellung von Statistiken zum PT-System (insbesondere Anzahl der von den berechtigten Fachpersonen generierten Freischaltcodes und Anzahl der von teilnehmenden Personen in Mobiltelefonen eingegebenen Freischaltcodes). Diese enge, auf die Bekämpfung der Covid-19-Erkrankung durch das PT-System beschränkte Zweckbindung schliesst aus, dass das System oder die Daten zu anderen Zwecken oder in anderen Systemen verwendet werden: Explizit und in einer nicht abschliessenden Aufzählung verboten wird die Verwendung durch die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden, womit insbesondere eine Beschlagnahme zu Beweis-zwecken in Anwendung der Strafprozessordnung⁸ (Art. 263 Bst. a) ausgeschlossen wird. Unzulässig erklärt wird zudem die nachrichtendienstliche Verwendung gemäss dem Nachrichtendienstgesetz vom 25. September 2015⁹. Ebenfalls explizit genannt wird ein Verwendungsverbot zur Anordnung und Überwachung von Massnahmen nach den Artikeln 33–38 EpG. Damit soll bestätigt werden, dass das PT-System insbesondere nicht zu einer Überwachung der Einhaltung einer angeordneten Quarantäne Anwendung findet. Dies bedeutet in keiner Weise, dass sich teilnehmende Personen nicht freiwillig etwa nach einer Benachrichtigung durch die App an die zuständigen kantonalen Behörden wenden dürften. Die Zweckbindung schliesst darüber hinaus aber auch weitere Verwendungen, etwa zu kommerziellen Zwecken oder in anderen als den bereits genannten behördlichen oder gerichtlichen Verfahren aus. Schliesslich ist eine Integration des PT-Systems oder der hierin bearbeiteten Daten in das Informationssystem nach Artikel 60 EpG, das unter anderem für das klassische Contact-Tracing durch die kantonalen Behörden verwendet wird, oder eine Verknüpfung mit diesem System unzulässig.

Nach *Absatz 3* ist die Teilnahme am PT-System für alle Personen freiwillig. Das BAG betreibt das PT-System gemäss Absatz 1; dabei stellt es die SwissCovid-App in den jeweiligen App-Stores zur freien Verfügung. Somit steht jeder Person frei, ob sie die App auf ihrem Mobiltelefon einrichten und am PT-System teilnehmen möchte. Dies rechtfertigt sich namentlich insofern, als das System eine gegenüber dem klassischen Contact-Tracing durch die zuständigen kantonalen Behörden lediglich unterstützende Funktion hat. Ob ein Teilnahmezwang verfassungsrechtlich zulässig wäre, kann hier offenbleiben, da die zugrundeliegenden Motionen ein freiwilliges System fordern und auch der Bundesrat die Auffassung vertritt, dass ein solches besser geeignet ist, das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen.

⁸ SR 312.0

⁹ SR 121

Im Weiteren dürfen Behörden, Unternehmen und Einzelpersonen keine Person aufgrund ihrer Teilnahme oder Nichtteilnahme am PT-System bevorzugen oder benachteiligen; abweichende Vereinbarungen sind unwirksam. Somit ist ausgeschlossen, dass z. B. Arbeitgeber den Arbeitnehmenden vorschreiben dürfen, im Rahmen ihrer Arbeitstätigkeit am PT-System teilzunehmen. Eine allfällige Kündigung in Missachtung der Freiwilligkeit (weil Arbeitnehmende eine solche rechtswidrige Anweisung nicht befolgen), wäre als missbräuchlich zu betrachten (vgl. Art. 336 Abs. 1 Bst. d OR). Unzulässig ist zudem, dass Behörden, Unternehmen oder Einzelpersonen die Erbringungen von Dienstleistungen, die Abgabe von Produkten oder anderem mehr von der Teilnahme oder der Nichtteilnahme am PT-System abhängig machen. So dürfen weder die Erbringung medizinischer Behandlungen, die Nutzung des öffentlichen Verkehrs, Besuche von Angehörigen in Pflegeheimen noch Restaurantbesuche oder Sportaktivitäten in Fitnesszentren davon abhängen, ob die PT-App auf dem eigenen Mobiltelefon installiert ist bzw. genutzt wird oder nicht. Von dieser Freiwilligkeit zu unterscheiden, und deshalb wirksam und nicht in Frage gestellt sind demgegenüber insbesondere vertragsrechtliche Informations- und Anzeigepflichten, die nicht die Teilnahme am PT-System selber betreffen. Solche Pflichten können namentlich aus der arbeitsrechtlichen Treuepflicht fliessen, wenn es gilt, aus einer Benachrichtigung die nötigen Konsequenzen zu ziehen, namentlich im Falle von Krankheitssymptomen oder einer (freiwilligen) Quarantäne.

Zum Aufbau des PT-Systems sollen nach *Absatz 4* die folgenden wesentlichen Elemente festgelegt werden:

- Dem Grundsatz des Datenschutzes durch Technikgestaltung («privacy by design») folgend sind alle Komponenten des Systems sowie dessen Organisation so auszugestalten, dass personenbezogene Daten nur dann bearbeitet werden, wenn dies systembedingt erforderlich ist (*Bst. a*).
- Das System sieht so weit wie möglich eine dezentrale Datenbearbeitung und -speicherung vor: So sind die Daten, die auf dem Mobiltelefon einer teilnehmenden Person über Dritte erfasst werden, ausschliesslich auf diesem Mobiltelefon zu bearbeiten und zu speichern (*Bst. b*).
- Im PT-System werden nur Daten beschafft oder anderweitig bearbeitet, die zur Bestimmung der Distanz und der Zeit der Annäherungen sowie zur Ausgabe der Benachrichtigungen erforderlich sind. Die Verwendung von Standortdaten ist zur Funktionsfähigkeit des Systems nicht notwendig und entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit verboten (*Bst. c*).
- Die Daten werden vernichtet, sobald sie für die Benachrichtigung nicht mehr erforderlich sind. Damit ist insbesondere auch eine längere Aufbewahrung von Daten zu Statistikzwecken unzulässig (*Bst. d*).
- Im Interesse der Transparenz und zwecks Vertrauensbildung sind der zugrundeliegende Quellcode und die verwendeten technischen Spezifikationen aller Komponenten öffentlich (*Bst. e*).

Absatz 5: Da das System trotz dieser gesetzlichen Vorgaben nicht ausschliesslich auf Basis anonymer Daten funktionieren kann, unterliegt es der Datenschutzgesetzgebung. Um eine einheitliche datenschutzrechtliche Erfassung des komplexen Systems und eine einheitliche Aufsicht darüber sicherzustellen, wird das Datenschutzrecht

des Bundes explizit für anwendbar erklärt. Aufsichtsbehörde ist somit der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB). Ein relevanter Eingriff in die kantonale Autonomie ist damit nicht verbunden, da die Anwendbarkeit des Bundesdatenschutzrechts sich nur auf den Betrieb und die Bedienung des PT-Systems, nicht aber auf die Erfüllung der epidemienrechtlichen Aufgaben der kantonalen Behörden bezieht. Relevant ist dies für die kantonalen Behörden grundsätzlich nur in Bezug auf die Ausgabe der Freischaltcodes.

Absatz 6 verpflichtet den Bundesrat, die technische und organisatorische Ausgestaltung des Systems im Rahmen der oben aufgeführten Vorgaben zu bestimmen. Der Bundesrat wird zudem den Betrieb und die Nutzung des PT-Systems sowie die Bearbeitung der Daten zu regeln haben. In diesem Rahmen wird der Bundesrat insbesondere Ausführungsvorschriften über die Voraussetzungen der Aufzeichnung von Annäherungen und über die Benachrichtigungen erlassen. Dabei wird er sich auf das System, das zurzeit im Pilotversuch getestet wird, abstützen und die Erkenntnisse für den Erlass des Ausführungsrechts berücksichtigen.

Absatz 7 hält schliesslich fest, dass der Bundesrat den Betrieb des PT-Systems einzustellen hat, sobald der Einsatz zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie nicht mehr erforderlich ist. Eine Weiterführung des Betriebs lässt sich diesfalls aus Gründen der Verhältnismässigkeit nicht rechtfertigen. Eine allfällige Einstellung steht – im Rahmen der befristeten Geltungsdauer dieser Bestimmung – einer erneuten Inbetriebnahme des Systems bei Wiederaufflammen der Covid-19-Epidemie jedoch nicht entgegen.

Art. 62a Verbindung des PT-Systems mit ausländischen Systemen

Das PT-System soll zukünftig auch im Ausland respektive von ausländischen Gästen in der Schweiz verwendet werden können (vgl. zur grenzüberschreitenden Nutzung Ziff. 3.2). Wird die Interoperabilität gewährleistet, ist nicht auszuschliessen, dass dies auch mit einer Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland einhergehen kann. Nach Artikel 6 DSG können Personendaten insbesondere dann ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn die Gesetzgebung des betreffenden Staats einen angemessenen Schutz der Persönlichkeit gewährleistet. Fehlt eine solche Gesetzgebung, kann der angemessene Schutz der Persönlichkeit mittels Vereinbarung mit dem entsprechenden Staat sichergestellt werden.

Selbstverständlich werden auch die datenschutzrechtlichen Grundsätze, die für das Schweizer PT-System von grosser Relevanz sind, für die Beurteilung des angemessenen Persönlichkeitsschutzes heranzuziehen sein (vgl. Art. 60a Abs. 4). So ist die technische Gestaltung des Schweizer Systems darauf ausgerichtet, dass personenbezogene Daten nur dann bearbeitet werden, wenn dies systembedingt notwendig ist («privacy by design»). Durch die Berücksichtigung von Systemen, die insbesondere diesen Grundsatz erfüllen, kann der Persönlichkeitsschutz von teilnehmenden Personen, die das Schweizer PT-System auch im Ausland gebrauchen möchten (durch die Verknüpfung mit dem ausländischen System), garantiert werden.

Art. 80 Abs. 1 Bst. f

Der Bundesrat kann mit anderen Staaten Vereinbarungen über die Verbindung des Schweizer PT-Systems mit ausländischen Systemen abschliessen. Dabei müssen die in Artikel 62a festgehaltenen Vorgaben zum angemessenen Schutz der Persönlichkeit der teilnehmenden Personen eingehalten werden.

Art. 83 Abs. 1 Bst. n

Zum Schutz der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Einzelnen besteht bereits der Strafbestand der Nötigung (Art. 181 StGB). Dieser reicht aus, um strafwürdige Beschränkungen dieser Freiheit zu sanktionieren. Insofern ist hier hinsichtlich des Grundsatzes der Freiwilligkeit der Teilnahme an sich (Art. 60a Abs. 3 Satz 1) keine weitergehende Strafbestimmung angezeigt.

Mit Blick auf die angestrebte Verhinderung von Bevorzugungen oder Benachteiligungen aufgrund der Teilnahme oder Nichtteilnahme am PT-System (vgl. Art. 60a Abs. 3 Satz 2) soll hingegen Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe n spezifisch Schutz vor Benachteiligung gewährleisten, indem eine entsprechende Verweigerung einer für die Allgemeinheit bestimmten Leistung bestraft wird.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Die Entwicklungskosten für die App-Software für das Mobiltelefon, das VA-Backend und das Codeverwaltungssystem werden auf einmalig 1,65 Millionen Franken geschätzt und die bis im Ende Juni 2022 anfallenden Betriebskosten auf rund 1,2 Millionen Franken pro 12 Monaten Betriebsdauer. Die Kosten für die kommunikativen Begleitmassnahmen dürften sich auf 1,95 Millionen Franken belaufen, davon werden rund 80 Prozent für das Verbreiten und Schalten von Anzeigen, Fernsehspots und Bannern eingesetzt.

Die Entwicklung des Prototyps der App-Software für das Mobiltelefon wurde aus den Forschungsbudgets der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen Lausanne und Zürich finanziert. Für den Bund entstehen hierfür keine zusätzlichen Kosten.

Personelle Auswirkungen

Für die Entwicklung des PT-Systems entsteht für den Bund kein personeller Mehrbedarf.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Das PT-System ergänzt das traditionelle Contact-Tracing der kantonsärztlichen Dienste. Das Nachverfolgen und Unterbrechen der Infektionsketten ermöglicht eine Kontrolle der Epidemie, ohne dass erneut weitgehende Bekämpfungsmassnahmen ergriffen werden müssen. Von dieser Bekämpfungsstrategie profitieren alle Regionen der Schweiz. Es ist allerdings davon auszugehen, dass der Nutzen der Verwendung der SwissCovid-App in Regionen mit höherem Personenaufkommen (z. B. in Form von Pendlerströmen) höher ist, als in abgelegenen Gebieten mit wenig Einwohnerinnen und Einwohnern.

Für die Kantone und Gemeinden resultieren aus der vorliegenden Vorlage nur wenig direkte Vollzugsaufgaben. So generiert das PT-System einzig einen gewissen Aufwand für die kantonsärztlichen Dienste für die Vergabe der Freischaltcodes. Allenfalls ist zudem mit zusätzlichen Anfragen von teilnehmenden Personen, die eine Benachrichtigung erhalten haben, oder allgemeinen Anfragen zum System aus der Bevölkerung zu rechnen.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Aufgrund der in der Mitigationsphase zwischen Ende März und Anfang Mai 2020 ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie mussten zahlreiche Betriebe ihre Geschäftsaktivitäten einschränken oder unterbrechen. Gleichzeitig waren Schweizer Unternehmen von einer stark nachlassenden Auslandsnachfrage sowie Störungen der internationalen Lieferketten betroffen. Der Wertschöpfungsverlust während der Mitigationsphase wird auf rund 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Dies entspricht volkswirtschaftlichen Kosten von rund 15 Milliarden Franken pro Monat. Käme es zu einer zweiten Welle mit vergleichbaren Einschränkungen der Wirtschaftsaktivität im Inland, müsste mit noch höheren volkswirtschaftlichen Kosten gerechnet werden als bisher: Das Risiko eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit und von Konkurswellen bei Unternehmen würde deutlich steigen, da die Liquiditätsreserven der Unternehmen bereits stark beansprucht wurden und die Verschuldung angestiegen ist. Daher ist es entscheidend, dass im weiteren Verlauf weniger einschneidende Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie ergriffen werden. Erlaubt die Einführung eines PT-Systems dem Bundesrat bei einem massiven Wiederanstieg der Fallzahlen, weniger weitgehende Massnahmen zu ergreifen, können die volkswirtschaftlichen Kosten der Epidemie entsprechend gesenkt werden.

Gleichzeitig kann der Einsatz des PT-Systems auch zu volkswirtschaftlichen Kosten führen, da eine Benachrichtigung durch die SwissCovid-App zu einer erhöhten Nachfrage nach Tests und bei positivem Testergebnis zu einer erhöhten Anzahl kantonsärztlich angeordneter Isolationen mit entsprechenden finanziellen Konsequenzen für den Arbeitgeber (Lohnfortzahlung nach Artikel 324a OR) führen kann.

5.4 Auswirkungen in weiteren Bereichen

Ziel des Nachverfolgens und Unterbrechens der Infektionsketten während der Containmentphase ist eine Kontrolle der Covid-19-Epidemie, sodass ein massiver Wiederanstieg der Fallzahlen und die damit verbundenen negativen gesundheitlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen verhindert werden können. Gleichzeitig kann damit verhindert werden, dass zur Reduktion der Anzahl Hospitalisationen und damit zum Erhalt der Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung erneut weitgehende Bekämpfungsmassnahmen ergriffen werden müssen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV. Diese Bestimmung räumt dem Bund die Kompetenz ein, Vorschriften über «die Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren» zu erlassen.

Artikel 165 BV ermächtigt das Parlament, Bundesgesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub dulden, dringlich zu erklären. Da das Gesetz sich im Rahmen der Bundeskompetenzen gemäss der geltenden Bundesverfassung hält, untersteht es dem fakultativen (aber nachträglichen) Referendum mit Volksmehr (Art. 165 Abs. 2 und 141 Abs. 1 Bst. b BV).

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorliegende Gesetzesvorlage ist mit den von der Schweiz ratifizierten internationalen Sanitätsreglementen und den Gesundheitsvorschriften der Weltgesundheitsorganisation vereinbar.

In Bezug auf das Recht auf Privatsphäre stimmt der vorliegende Gesetzesentwurf mit den Anforderungen der Europäischen Konvention vom 4. November 1950¹⁰ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie mit dem Internationalen Pakt vom 16. Dezember 1966¹¹ über bürgerliche und politische Rechte überein (vgl. Ziff. 6.4).

¹⁰ SR 0.101

¹¹ SR 0.103.2

6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Artikel 60a Absatz 6 EpG verpflichtet den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen im Bereich der Organisation und des Betriebs des PT-Systems sowie zur Datenbearbeitung zu erlassen.

6.4 Datenschutz

Im PT-System wird streng darauf geachtet, dass mittels Einsatz von innovativen kryptografischen Methoden und einer dezentralisierten Datenbearbeitung kein Personenbezug hergestellt werden kann. Dennoch ist mindestens an einer entscheidenden Stelle der Datenbearbeitung ein Personenbezug zu den teilnehmenden Personen wahrscheinlich, nämlich bei der Information der möglicherweise gefährdeten Person, die aufgrund ihrer Erinnerung an die Sozialkontakte der letzten Tage Rückschlüsse auf die infizierte Person ziehen könnte. Die Nutzung der SwissCovid-App kann deshalb zur Bearbeitung von Gesundheitsdaten bestimmbarer Personen und damit besonders schützenswerter Personendaten führen. Damit muss der Schutz der verfassungsmässig und völkerrechtlich garantierten Grund- und Menschenrechte eine zentrale Bedeutung bei der Ausgestaltung des PT-Systems einnehmen. Im Zentrum stehen dabei der Schutz der Privatsphäre und der informationellen Selbstbestimmung gemäss Artikel 13 Absatz 2 BV und Artikel 8 EMRK. Das PT-System und die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet sein, dass es zu keinem Missbrauch von persönlichen Daten und zu keiner «Diskriminierung» kommen kann. Letzteres wird mit dem strikten Verbot der Bevorzugung oder Benachteiligung aufgrund der Teilnahme oder Nichtteilnahme sichergestellt.

Die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane wiederum muss auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sein (Art. 4 Abs. 2 und Art. 17 DSG). Die gesetzliche Grundlage wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf für die definitive Einführung und Inbetriebnahme des PT-Systems geschaffen. Die Datenbearbeitung erfüllt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, da nur so viele Daten erhoben, respektive Personenbezüge hergestellt werden, wie unbedingt nötig sind, damit das PT-System wirksam eingesetzt werden kann. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich das System auch insofern als verhältnismässig erweisen wird, als es geeignet ist, einen signifikanten Beitrag zur Bewältigung der aktuellen Covid-19-Epidemie zu leisten. Das PT-System ist in die umfassenden Containmentmassnahmen (siehe Ziff. 1.1) eingebettet und leistet einen wichtigen Beitrag dazu, exponierte Personen frühzeitig zu warnen, damit diese adäquat reagieren können. Dadurch können Übertragungsketten erkannt und weitere Übertragungen verhindert oder zumindest reduziert werden. Mit der Freiwilligkeit der Nutzung und dem weitestgehenden Verzicht auf die Verwendung von Personendaten im gesamten PT-System erachtet der Bundesrat die Massnahme zudem als zumutbar.

Aus Sicht des EDÖB und der Nationalen Ethikkommission NEK müssen beim Einsatz des PT-Systems folgende Grundprinzipien garantiert sein:

- Freiwilligkeit auf allen Ebenen (insb. Herunterladen und Installation der App; Einschalten des Bluetooth-Funktechnik; Verwenden der weiteren Funktionen wie Eingabe des Nachweises eines positiven Coronavirus-Tests

- und damit Benachrichtigung der anderen am System teilnehmenden Personen);
- weitgehender Verzicht auf die Bearbeitung von personenidentifizierenden Daten;
 - bestmöglicher Missbrauchsschutz durch technische und organisatorische Massnahmen;
 - zeitliche Beschränkung des Einsatzes auf die Dauer der Covid-19-Epidemie;
 - zeitliche Beschränkung der Datenspeicherung auf das jeweils notwendige Mass.

Die vorgenannten Anforderungen des EDÖB und der NEK wurden bei der Architektur des PT-Systems und den vorliegenden rechtlichen Regelungen berücksichtigt. Der EDÖB wird den Betrieb aufsichtsrechtlich begleiten.

