



Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Herrn Bundesrat Alain Berset
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

16. Mai 2020

Zu einem Gesetzesentwurf über Proximity-Tracing: Grundrechtliche Forderungen an eine «Contact Tracing»-App

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Als Massnahme zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie soll in der Schweiz eine sogenannte Contact- oder Proximity-Tracing-App eingeführt werden. Eine solche App soll helfen, der Ausbreitung des Coronavirus entgegenzuwirken, indem Infektionsketten schneller zurückverfolgt und unterbrochen werden können.

Die unterschiedlichen Ansätze für die technische Umsetzung einer solchen «Corona-App» wurden in den letzten Wochen kontrovers diskutiert. Durch die Sammlung von Bewegungs-, Gesundheits- und Kontaktdaten besteht ein hohes Risiko, die Privatsphäre der betroffenen Personen schwerwiegend zu verletzen. Das Projekt einer Corona-App muss daher von den datenschutzrechtlichen Prinzipien «Privacy-by-Design» und «Privacy-by-Default» geleitet sein.

Bereits Anfang April hat die Digitale Gesellschaft gemeinsam mit Amnesty International und der Stiftung für Konsumentenschutz [Forderungen](#) an eine solche Proximity-Tracing-App umrissen. Am 13. Mai hat nun der Bundesrat die [Verordnung](#) über den Pilotversuch mit dem «Swiss Proximity-Tracing-System» veröffentlicht und weitere Informationen über die Swiss PT-App geliefert («[Fragen und Antworten](#) zur Swiss Proximity-Tracing-App»). Wir nehmen erfreut zur Kenntnis, dass sich die Schweiz der wissenschaftlichen Forschung und den zivilgesellschaftlichen Forderungen, insbesondere hinsichtlich der Verwendung einer dezentralen Architektur und quelloffener Software sowie der freiwilligen Verwendung der App weitgehend anschliesst. Dennoch bleiben wichtige Fragen offen.

Der Bund setzt auf ein dezentrales Konzept (DP-3T), das von den beiden Eidgenössischen Hochschulen Zürich (ETH) und Lausanne (EPFL) entwickelt wurde. Die grundlegenden Elemente dieser Anwendung sollen in den kommenden Wochen durch [Apple und Google](#) direkt in ihre Betriebssysteme übernommen werden. Der Bundesrat will nun am 20. Mai die gesetzliche Grundlage für den Normalbetrieb der App verabschieden, damit das Parlament in der Juni-Session darüber beraten und entscheiden kann. Entsprechend möchten wir wie folgt Stellung nehmen.

Nützlichkeit und Zweckgebundenheit

Aus epidemiologischer Sicht ist Proximity-Tracing eine Massnahme zur Senkung der Infektionszahlen. Dabei werden die Personen, zu denen eine infizierte Person in den letzten Tagen Kontakte hatte, identifiziert und gewarnt, damit sich diese an eine Hotline wenden oder ärztlich beraten lassen können. Ob eine App nachweislich einen Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie leisten kann, ist jedoch noch nicht klar. Eine Evaluation der Wirksamkeit des Proximity-Tracings (sowohl vor dem Einsatz wie parallel dazu) ist daher eine Grundvoraussetzung dafür, dass eine solche Massnahme als verhältnismässig eingestuft werden kann. Sollte sich herausstellen, dass Proximity-Tracing per App das Contact-Tracing nicht wie erhofft unterstützen kann, muss das Experiment beendet werden. Entsprechend muss im Gesetz eine Evaluation vorgesehen werden.

Die Daten und die App dürfen zudem ausschliesslich zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie eingesetzt werden. Jede weitergehende Nutzung der App muss verboten und technisch so weit als möglich unterbunden werden. Der Einsatz muss auf die Dauer der Epidemie begrenzt werden. Wie für den Pilotversuch muss dies im Gesetz vorgesehen werden.

Freiwilligkeit und Vertrauen

Die Nützlichkeit der App ist wesentlich davon abhängig, wie viele Personen in der Bevölkerung sie einsetzen. Die nötige Verbreitung wird unterstützt durch bevölkerungsnah vertrauensbildende Massnahmen, Freiwilligkeit und Informationen zur Wirkung in der Bekämpfung des Virus. Zwangsmassnahmen hingegen würden zu Vertrauensverlust und Verweigerung führen. Beide Auswirkungen wären kontraproduktiv – und zwar sowohl für das Proximity-Tracing wie für die Bewältigung der Krise insgesamt.

Die Freiwilligkeit muss insbesondere die Installation und die Verwendung der App sowie die Benachrichtigung von anderen bei einer allfälligen Infektion umfassen. Die Verordnung für den Pilotversuch entspricht diesen Forderungen. Zusätzlich ist zu

verhindern, dass die Verwendung der App überprüft werden kann, insbesondere darf das Ein-/Ausschalten der App nicht aufgezeichnet werden. Aus den Informationen des Bundes wird nicht ersichtlich, wie das geregelt ist.

Auch sämtliche Massnahmen, die nach einer Warnung durch die App wegen eines möglichen Kontakts mit einer infizierten Person durchzuführen sind (wie Test, Entscheidung zur Selbstisolation), müssen freiwillig bleiben. Denn drohen nach einer solchen Warnung Zwangsmassnahmen, wird dies die Bereitschaft zur Nutzung der App schmälern. Das Proximity-Tracing durch die App unterscheidet sich in dieser Hinsicht vom manuellen Contact-Tracing, bei dem die Kantone gemäss Epidemiengesetz zu Zwangsmassnahmen greifen können.

Personen, welche die App nicht verwenden oder kein passendes Mobiltelefon besitzen, dürfen zudem nicht benachteiligt werden. Der Staat darf Leistungen (wie beispielsweise öffentlichen Verkehr, finanzielle Unterstützung) schon aus verfassungsrechtlichen Gründen (Gleichbehandlungsgrundsatz nach Artikel 8 Bundesverfassung) nicht davon abhängig machen, ob jemand die App benutzt. Private Arbeitgeber dürfen von ihren Arbeitnehmern aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht verlangen, die App zu benutzen (Artikel 328b Obligationenrecht), was durch die zuständigen Behörden rigoros durchzusetzen ist. Sofern zu befürchten ist, dass private Unternehmen KundInnen diskriminieren, wenn sie das App nicht verwenden, ist dies durch gesetzliche Vorgaben zu verhindern und durchzusetzen.

Schutz der Privatsphäre

Vertrauen entsteht durch einen verlässlichen Schutz der Privatsphäre. Dieser Schutz setzt voraus, dass der Quelltext und die technischen Spezifikationen aller am Proximity-Tracing beteiligten Anwendungen offengelegt ist und nachvollzogen werden kann. Mögliche Angriffsszenarien sind von vornherein zu identifizieren und bei der Softwareentwicklung zu adressieren. Die zum Einsatz kommende App und sonstige Programme müssen zudem aus diesen offengelegten und von vertrauenswürdigen Dritten auditierten Quellen reproduzierbar erstellt werden («Reproducible Builds»).

Die Verordnung für den Pilotversuch schreibt eine dezentrale Architektur vor, bei der kein zentraler Server zum Einsatz kommt, welcher die Kontakte auf Basis von personenbezogenen Daten analysiert. Stattdessen werden die personenbezogenen Daten ausschliesslich lokal auf dem Mobiltelefon erhoben und ausgewertet. Auch das Datenschutzrecht schreibt vor, dass nur die für das Erreichen eines Zwecks absolut notwendigen Daten erfasst werden dürfen (Grundsatz der Datensparsamkeit; Artikel 4 Absatz 2 Datenschutzgesetz). Auf zentrale Bearbeitung von Personendaten, bei denen letztlich darauf vertraut werden muss, dass die zentrale Infrastruktur sicher und

sachgemäss betrieben wird, ist zu verzichten. Für das Proximity-Tracing ist es zudem nicht erforderlich, Daten zur Lokalisation von Personen oder Geräten zu erheben.

Beim Proximity-Tracing per Bluetooth müssen Identifikationsmerkmale (IDs) zum Einsatz kommen, die häufig wechseln und sich nicht auf Geräte oder Personen zurück- oder zusammenführen lassen. Die IDs und Schlüssel (Keys) sind zudem spätestens nach 21 Tagen auf allen Systemen zu löschen.

Die Kommunikation zwischen den involvierten Systemen ist so zu verschlüsseln und zu verschleiern, dass durch die Beobachtung der Datenübertragung nicht auf eine (mögliche) Infektion oder Kontakte mit infizierten Personen geschlossen werden kann.

Der Pilotversuch basiert auf dem Konzept und der App von DP-3T. Diese berücksichtigen die genannten Forderungen hinsichtlich dem Schutz der Privatsphäre bereits weitgehend. In den kommenden Wochen werden Google und Apple zentrale Elemente von DP-3T, wie die Bluetooth-Kommunikation, die Verwaltung von IDs und Schlüsseln (Keys) sowie die Berechnung, ob eine mögliche Infektion stattgefunden hat, in ihre Betriebssysteme integrieren. Im Gesetz ist entsprechend vorzusehen, dass nicht nur die App selbst sondern auch die weiteren Systeme (wie Backend, Betriebssystem) den Anforderungen entsprechen.

Gesetzesgrundlage

Mit der Berücksichtigung dieser Forderungen wäre unseres Erachtens keine neue gesetzliche Grundlage nötig, welche die Bearbeitung von personenbezogenen Daten ermöglicht, weil das Epidemien-gesetz bereits als Grundlage für Proximity-Tracing per App dienen könnte und genau besehen keine personenbezogenen Daten bearbeitet werden. Dass das Parlament per Gesetz festschreiben will, dass in der Schweiz eine App mit dezentraler Speicherung der personenbezogenen Daten zur Anwendung kommen soll, und dass deren Anwendung freiwillig sein muss, ist aber zu begrüßen, weil so zusätzliche Rechtssicherheit geschaffen werden kann.

Einbettung in Strategie und andere Massnahmen

Contact-Tracing ist ein Element in der Strategie, um die Verbreitung einer Epidemie einzudämmen. Diese Strategie umfasst u.a. Testen zur Identifikation von Infizierten, Contact-Tracing zur Identifikation von deren Kontakte, gefolgt von Quarantäne dieser Kontakte, um die Infektionsketten zu unterbrechen.

Das digitale Proximity-Tracing ist ein neues Hilfsmittel für das Contact-Tracing und muss in diese Strategie eingebettet werden, damit es wirksam sein kann. Laut der

nationalen [COVID-19 Science Task Force \(NCS-TF\)](#) ergänzen sich das herkömmliche Contact-Tracing und das digitale Proximity-Tracing; sie empfiehlt deshalb dem Bundesrat, beide Elemente einzusetzen und durch Quarantäne und Testen zu ergänzen. Laut den Informationen des Bundes («FAQ») hingegen wird den Personen, die mit der App wegen Kontakten mit Infizierten gewarnt werden, weder Testen empfohlen noch eine Quarantäne mit Lohnfortzahlung ermöglicht.

Testen: Solange eine per App gewarnte Person keine Symptome habe, seien keine medizinischen Abklärungen oder ein Labortest notwendig. Empfohlen wird ihr nur, sich weiterhin an die Schutzregeln zu halten und eine Infoline zur Beratung zu konsultieren. Die Begrenzung des Testens auf Personen mit Symptomen wirft die Frage auf, wozu genau die App nützlich sein soll. EpidemiologInnen hatten das Proximity-Tracing gefordert – verbunden mit einer Ausweitung der Tests auf Personen, die durch die App gewarnt werden. Ein positives Testresultat führt dazu, dass weitere Personen via App gewarnt werden können, um die Infektionsketten zu unterbrechen.

Quarantäne: Zwar wird den per App gewarnten Personen eine «freiwillige Quarantäne» empfohlen, aber die Person hat dann kein Anrecht auf Lohnfortzahlung. Die Lohnfortzahlung sei nur dann gewährleistet, wenn die Isolation durch ein ärztliches Zeugnis oder durch kantonale Behörden angeordnet wird. Da sich die gewarnten Personen jedoch nicht testen lassen können (solange sie keine Symptome haben), müssten sie sich freiwillig in Isolation begeben und auf ihren Lohn verzichten. Nur wenige Personen, die sich das auch leisten können, werden das auf sich nehmen. Zudem bleibt die arbeitsrechtliche Situation ungeklärt (z.B. Kündigungsschutz). Die nationale Task Force warnt entsprechend: Wenn eine Quarantäne negative persönliche Folgen hat, werde die Mitwirkung der Betroffenen sinken und die Wirkung der Massnahme damit gering sein.

Die vom Bund vorgesehenen Einschränkungen – Tests nur für Personen mit Symptomen und soziale Absicherung der Quarantäne nur mit Arztzeugnis – schränkt die Nützlichkeit der App und der mit ihr verbundenen Massnahmen wesentlich ein. Die App muss aber klare Folgen haben, wie Testen und/oder Ausstellung eines Quarantänezeugnisses, damit sie nützlich sein kann.

Die Frage könnte sich als Knackpunkt der App erweisen: Denn wenn die Nützlichkeit der App begrenzt ist, steht auch ihre Verhältnismässigkeit infrage – und damit ihre Zulässigkeit angesichts der Risiken. Die Schwelle für einzelne Personen, sich mit oder ohne Test in Quarantäne zu begeben, muss möglichst niedrig bleiben, um die Wirksamkeit der App, deren Einsatz auf Freiwilligkeit beruht, nicht zu gefährden.

Fazit

Proximity-Tracing per App ist eine Risikotechnologie. Je nach Umsetzung kann sie zu einem dystopischen Überwachungsstaat führen, oder sie kann nützliche Dienste zur Pandemiebekämpfung leisten und gleichzeitig Privatsphäre und Datenschutz respektieren. Doch kommt es dabei nicht nur auf die technische Umsetzung der App an, sondern ebenso auf die sinnvolle Einbettung in die gesamte Präventionsstrategie. Die Corona-App ist kein Zaubermittel gegen die Pandemie, sondern nur ein Hilfsmittel neben anderen Elementen wie Testen, Isolation, Distanz-/Hygieneregeln und Zugang zu Gesundheitsversorgung. Unter diesen Voraussetzungen ist ein Einsatz der App zu befürworten. Dass die Debatte über den Schutz der Privatsphäre bei der Nutzung der Corona-App so breit und intensiv geführt wurde, ist begrüssenswert und wäre auch in anderen Bereichen der Überwachung nötig.

Die Digitale Gesellschaft mit ihren Partnerorganisationen wird die Einführung und den Einsatz der App weiterhin begleiten und hat zu diesem Zweck eine Fachgruppe gegründet. Sie wird sich mit aller Deutlichkeit gegen eine Fortführung des Einsatzes der App stellen, sollte sich herausstellen, dass die hier geschilderten Grundsätze nicht rigoros eingehalten werden.

Mit freundlichen Grüßen

Manon Schick
Amnesty International

Erik Schönenberger
Digitale Gesellschaft

Cécile Thomi
Stiftung für Konsumentenschutz