



Kurzauswertung der Datenlieferung der Swisscom an das BAG in Zusammenhang mit der Eindämmung des Coronavirus – Version vom 3. April 2020

Ausgangslage

Der EDÖB hat am 25. März 2020 die Swisscom gebeten, zu der Datenlieferung an das BAG Stellung zu nehmen. Die Swisscom hat mit Schreiben vom 27. März 2020 Stellung genommen. Aufgrund dieser Stellungnahme der Swisscom hat der EDÖB am 30. März 2020 gegenüber der Swisscom eine erste Kurzauswertung durch die EDÖB Task Force Corona abgegeben. Aufgrund der im Nachgang aufgeworfenen Fragen zur Visualisierung der «100n mal 100m Quadranten» und der diesbezüglichen Stellungnahme der Swisscom vom 2. April 2020 wurde die Kurzauswertung angepasst und durch die vorliegende Fassung ersetzt, ohne dass sich dadurch das Ergebnis unserer Beurteilung ändert.

Kurzauswertung

Die Swisscom bearbeitet mit der Mobility Insight Plattform (MIP) anonymisierte Gruppenstatistiken anhand aggregierter Mobilitätsdaten zur Auswertung von Mobilitätsverhalten auf dem Gebiet der Schweiz. Die mit einer 8-32 stündigen Verzögerung an das Bundesamt für Gesundheit (BAG) gelieferten visualisierten Auswertungen der Swisscom sollen dem Amt zum Zweck der Pandemiebekämpfung eine Übersicht darüber verschaffen, ob es in der Schweiz noch Ansammlungen von grösseren Gruppen gab. Die Visualisierungen zeigen den zeitlichen Verlauf der Aufenthalte von Handybesitzern in 100 mal 100 Meter grossen Gebieten, wenn mehr als 20 Mobilfunkgeräte von Abonnenten der Swisscom in einem solchen Gebiet vorhanden sind.

Die Swisscom beschreibt in ihrer ergänzenden Stellungnahme vom 2. April 2020 den Vorgang der Datenbearbeitung detailliert. Sinngemäss entsprechen diese Ausführungen den von der Swisscom am 3. April 2020 veröffentlichten FAQs betreffend Nutzung der Mobility Insights Plattform von Swisscom durch das Bundesamt für Gesundheit (BAG). Der EDÖB stützt seine nachfolgenden Ausführungen nun auch insbesondere auf diese ergänzenden Ausführungen und legt zum besseren Verständnis die FAQs der vorliegenden Kurzauswertung bei.

1. Anonymisierte Daten der Swisscom im MIP

Nach der Durchsicht der von der Swisscom zur Verfügung gestellten Informationen vom 27. März 2020 und dem Vorwissen aus Beratungen der Swisscom für ähnliche Sachverhalte ist der EDÖB bezüglich der technischen Umsetzung der Anonymisierung vorerst zu folgenden Erkenntnissen gekommen:

- Die Standortdaten werden technisch im frühestmöglichen Zeitpunkt pseudonymisiert (Hash) und in der Folge aggregiert.
- Organisatorische Massnahmen werden nicht beschrieben. Jedoch besteht aktuell kein Grund zur Annahme, dass offensichtliche Mängel bestehen, zumal es sich beim MIP um ein Produkt handelt, welches über mehrere Jahre betrieben wird.



- Die Swisscom macht dem BAG im MIP statistische und visualisierte Informationen zugänglich, nicht hingegen Klardaten oder pseudonymisierte Daten, die der Visualisierung im MIP zugrunde liegen.
- Die Ergebnisse (Visualisierung der aggregierten Standortdaten), auf welche die Swisscom das BAG zugreifen lässt, ist anonym.

Der EDÖB hat den Sachverhalt nach Erhalt der ergänzenden Ausführungen der Swisscom am 2. April 2020 erneut überprüft und ist dabei zu folgendem Schluss gelangt:

Die von der Swisscom beschriebene Visualisierung der «100 mal 100 Meter Quadranten» ermöglicht keine Zuordnung der darin enthaltenen Daten zu einer bestimmten oder bestimmbarer Person. Der EDÖB hat daher aufgrund der ergänzenden Informationen keinen Anlass dazu, seine bisherige Einschätzung bezüglich der Anonymität der fraglichen Daten zu ändern. Er geht daher nach wie vor davon aus, dass die Ergebnisse (Visualisierung der aggregierten Standortdaten), auf welche die Swisscom das BAG zugreifen lässt, anonym sind.

Daraus folgt, dass die Swisscom nach dem aktuellen Wissensstand des EDÖB dem BAG ausschliesslich Zugang zu anonymisierten Daten gewährt.

2. Rechtliche Beurteilung

Die Swisscom bringt in ihrer Stellungnahme zunächst zum Ausdruck, dass eine Einwilligung der Kundinnen und Kunden für die weitere Bearbeitung von Standortdaten i.S.v. Art. 45b FMG vorläge (Ziff. 3 und 5.2 der Stellungnahme), indem die betroffenen Personen die Allgemeine Datenschutzerklärung (ADSE) der Swisscom akzeptiert haben. Sie verweist dazu insbesondere auf Ziff. 2 und 5 der ADSE.

Der EDÖB hat jedoch festgestellt, dass die von der Swisscom angeführte Ziff. 5 der ADSE wohl nur die Erstellung der Statistiken und die kommerzielle Nutzung von anonymisierten Standortdaten abdeckt, zumal die vorliegende Datenbearbeitung für das BAG in der ADSE nicht aufgeführt ist, für die betroffenen Personen im Zeitpunkt der Erteilung der Einwilligung nicht erkennbar war und damit eine Zweckänderung erfolgt.

Die Swisscom teilt diese Auffassung des EDÖB nicht. Sie bringt vor, die vorliegende Datenbearbeitung sei mit den in Ziff. 5 der ADSE ausgewiesenen Zwecken kompatibel. Es handle sich um identische Verarbeitungsformen, die in demselben Kontext erfolgen. Dieselben Daten würden auf gleiche Art erhoben und weiterverarbeitet werden, die technischen und organisatorischen Massnahmen seien ebenfalls gleich. Zweck und Empfänger seien so offen definiert, dass auch das BAG und der vorliegende Zweck darunter subsumiert werden können.

Die Frage kann hier letztlich offenbleiben. Die Swisscom hat dargelegt, dass die Daten für das MIP vollständig anonymisiert und aggregiert bearbeitet werden (vgl. Ziff. 5.2 der Stellungnahme der Swisscom sowie Email vom 2. April 2020). Der EDÖB kommt bei seiner Kurzanalyse zu demselben Ergebnis für die Datenlieferung an das BAG (vgl. Ziffer 1 vorstehend). Daher kann vorliegend auf einen anderen Rechtfertigungsgrund abgestellt werden: Art. 45b FMG erlaubt die Bearbeitung von Standortdaten anderweitig als für Fernmeldedienste und deren Abrechnung vorzunehmen, wenn die Daten anonymisiert worden sind. Dementsprechend ist die Datenbearbeitung durch die Swisscom und die Weitergaben von anonymen Daten an das BAG datenschutzrechtlich erlaubt.

Der EDÖB hat aufgrund der ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen keine Veranlassung daran zu zweifeln, dass sich die Swisscom an das im Schreiben vom 27. März 2020 und in ihrem Mail vom 2.



April 2020 dargelegten Vorgehen hält und ausschliesslich anonymisierte Daten weitergibt. Zwar sind bei ihm entgegenstehende Anzeigen eingegangen. Diese liessen sich jedoch nicht erhärten. Damit bestehen zurzeit keine Anhaltspunkte, die den EDÖB zur Eröffnung einer formellen Sachverhaltsabklärung nach Art. 29 DSG veranlassen müssten. Aufgrund der von der Swisscom dargestellten technisch bedingten grossen Unschärfe der fraglichen Daten liesse sich die Frage stellen, in wie weit die Visualisierungen der Swisscom für den vom BAG verfolgten Zweck ein taugliches Mittel darstellen. Die Beantwortung dieser Frage liegt indessen nicht in der Sachkompetenz des EDÖB, sondern jener des zuständigen Fachamtes, dem diesbezüglich ein Ermessensspielraum zuzugestehen ist.

Der EDÖB hat in seiner ersten Kurzauswertung darauf hingewiesen, dass die der Öffentlichkeit zugänglichen Informationen zur Zusammenarbeit zwischen dem BAG und der Swisscom und den damit verbundenen Datenbearbeitungen spärlich und nicht ohne Weiteres auffindbar sind. Im vorliegenden Fall wäre ein transparentes Vorgehen sämtlicher Akteure aber nicht nur rechtlich notwendig, sondern könnte auch einen wesentlichen Beitrag zur Akzeptanz der Massnahme in der Bevölkerung leisten. Er hat daher die Swisscom dazu aufgefordert, die Öffentlichkeit analog zum Schreiben an den EDÖB vom 27. März 2020 mit detaillierteren Informationen zum Datenbearbeitungsvorgang zu bedienen. Um dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen, hat die Swisscom unterdessen, wie bereits erwähnt, FAQs zum Thema erstellt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Daten des MIP der Swisscom auf Grundlage von Art. 45b FMG für Zwecke ausserhalb der Fernmeldedienste benutzt werden dürfen, wenn sie vollständig anonymisiert worden sind. Der EDÖB geht davon aus, dass diese Voraussetzung vorliegend erfüllt ist.



3. Exkurs: Verfügung des BAG

Nach Ziff. 2 der Stellungnahme der Swisscom hat das BAG die Swisscom in einer Verfügung dazu verpflichtet, Zugriff auf die MIP und die darin bereitgestellten Informationen zu gewährleisten. Die Verfügung stützt sich auf Art. 77 des EpG. Da diese Bestimmung keine Pflichten von Privaten regelt, ist zumindest fraglich, ob Art. 77 als Rechtsgrund für die Verfügung dieses Zugriffs genügen kann. Die Zugänglichmachung und Übertragung von Daten, die keine Rückschlüsse auf bestimmte oder bestimmbare Personen zulassen und somit nicht Personendaten i.S. von Art. 3 Bst. a. DSG darstellen, sind indessen datenschutzrechtlich erlaubt und an keine besonderen Bedingungen geknüpft, weshalb die Datenschutzaufsicht die Frage, ob diesbezüglich gegenüber der Swisscom auch Pflichten zur Bearbeitung und Weitergabe von Daten begründet worden sind, offen lassen kann. Der EDÖB hat das BAG auf diesen Umstand aufmerksam gemacht.

Wenn das BAG in seiner Verfügung an die Swisscom ausschliesslich festhält, dass es die gelieferten Daten weder zur Re-Identifikation verwende noch in einer Form publizieren dürfe, die eine solche ermöglicht (vgl. insb. Ziff. 3 und 4 der Verfügung des BAG vom 23. März 2020), könnte der Eindruck entstehen, dass solche Vorgehensweisen dem BAG möglich sind. Gemäss den uns mitgeteilten Informationen ist eine Re-Identifikation für das BAG aufgrund der von der Swisscom gelieferten Daten aber eben gerade nicht möglich. Wir gehen davon aus, dass die uns mitgeteilten Informationen korrekt sind, das BAG keine Re-Identifikationen vornehmen kann und lediglich die Verfügung in dieser Hinsicht missverständlich formuliert wurde. Auch darauf hat der EDÖB das BAG aufmerksam gemacht.

EDÖB, den 3. April 2020