

20.040

Dringliche Änderung des Epidemien-gesetzes angesichts der Covid-19-Krise (Proximity-Tracing-System)

Modification urgente de la loi sur les épidémies face à la crise de Covid-19 (Système de traçage de proximité)

Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence

Ständerat/Conseil des Etats 03.06.20 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 08.06.20 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.06.20 (Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence)

Nationalrat/Conseil national 11.06.20 (Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence)

Nationalrat/Conseil national 19.06.20 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 19.06.20 (Schlussabstimmung – Vote final)

Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissi- bles de l'homme

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir müssen hier noch über die Dringlichkeitsklausel befinden. Gemäss Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung kann der vorliegende Erlass von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Nach Artikel 77 des Parlamentsgesetzes wird die Dringlichkeitsklausel erst nach erfolgter Differenzbereinigung beschlossen. Diese ist inzwischen erfolgt: Der Nationalrat hat am 8. Juni 2020 die letzten Differenzen bei diesem Geschäft ausgeräumt. Wir können daher die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel vornehmen. Die Dringlichkeitserklärung von Bundesgesetzen bedarf der Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Rates.

Rechsteiner Paul (S, SG), für die Kommission: Wie der Präsident gesagt hat, hatte sich der Nationalrat vollständig unseren Beschlüssen angeschlossen, sodass keine Differenzbereinigung mehr stattfinden musste. Wenn ich trotzdem kurz etwas sage, ist es, um etwas zu unterstreichen, was für die Zukunft institutionell von Bedeutung sein wird: Dieses Geschäft zeigt, dass das Parlament, wenn es darauf ankommt, sehr schnell handeln kann. Die Botschaft datiert vom 20. Mai, und innerhalb von weniger als drei Wochen ist das Geschäft unter Dach und Fach. Beim Luftfahrtgesetz im Frühjahr ging es noch schneller. Das Parlament kann also sehr schnell handeln, wenn es darauf ankommt, und das gilt es zu beherzigen. Es muss nicht alles vom Bundesrat ausserhalb der Form eines Gesetzes abschliessend beschlossen werden. Ein Gesetz kann vom Parlament sehr rasch verabschiedet werden.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: 20.040/3497)

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel ... 42 Stimmen

Dagegen ... 1 Stimme

(0 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

19.057

AHVG. Änderung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden)

LAVS. Modification (Utilisation systématique du numéro AVS par les autorités)

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 10.06.20 (Erstrat – Premier Conseil)

Antrag der Mehrheit Eintreten

Antrag der Minderheit
(Fässler Daniel, Minder, Zopfi)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Fässler Daniel, Minder, Zopfi)
Ne pas entrer en matière

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Diese Vorlage möchte eine allgemeine bundesrechtliche Grundlage dafür schaffen, dass die Behörden aller Staatsebenen die AHV-Nummer systematisch als Personenidentifikator verwenden können. Gleichzeitig setzt die Vorlage auch inhaltliche Standards, damit der Datenschutz gewährleistet ist. Was auf den ersten Blick wie ein massiver Schritt in Richtung behördlicher Überwachung dank einheitlichem Identifikator aussehen mag, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als sanfte technische Optimierung ohne nennenswerte Schwierigkeiten.

Um das zu sehen, muss man sich vor Augen halten, was die AHV-Nummer ist und was die AHV-Nummer nicht ist. Was sie ist: Die AHV-Nummer ist ein eindeutiger Identifikator, denn jede natürliche Person hat genau eine einzigartige, individuelle Nummer – sie ist wie ihr Fingerabdruck. Durch diese Eindeutigkeit unterscheidet sie sich von den üblichen Identifikatoren, die man verwendet, namentlich Vorname, Name und Geburtstag, die bekanntlich mehrfach vorkommen können. Die am häufigsten vorkommende Kombination von Vorname und Name in unserem Rat ist wahrscheinlich "Martin Schmid". Ich habe ihn gefragt, und er hat mir das bestätigt. Alleine auf Local.ch gibt es 25 davon, und alleine in Chur gibt es zwei Rechtsanwälte namens Martin Schmid. Wenn diese beiden jetzt auch noch am gleichen Tag Geburtstag haben, dann sind sie nicht mehr eindeutig identifizierbar. Statistisch gesehen ist bei 25 Menschen die Chance, dass zwei am gleichen Tag Geburtstag haben, grösser als die Chance, dass das nicht der Fall ist. Die AHV leistet hier also genau das – nicht mehr und nicht weniger –, eine Person eindeutig zu identifizieren; dies sogar, wenn sie denselben Vornamen, Nachnamen und Geburtstag wie eine andere Person hätte. Fast noch wichtiger zu wissen ist, was die AHV-Nummer nicht ist. Seit 2008 ist sie keine sprechende Nummer mehr. Wenn also jemand Ihre AHV-Nummer kennt, dann weiss er rein gar nichts über Sie, ausser dass Sie in der Schweiz sind. Auch kann man mit der AHV-Nummer niemanden identifizieren: Anders als der Pass, die ID oder dann später die E-ID enthält sie eben gerade keine Informationen über Sie als Person, und Sie können sich damit nirgends einloggen, anmelden oder ausweisen. Wenn also jemand Ihre AHV-Nummer kennt, dann kann er damit nichts anstellen.

Auch die Verknüpfung der Daten wird mit dieser Vorlage nicht erleichtert. Das war persönlich mein erstes Bedenken, dass man dann plötzlich viel über eine Person weiss, wenn in verschiedenen Datenbanken die gleiche Zahl steht. Die Rechtsgrundlage wird aber weiterhin so sein, dass man nicht mehr verknüpfen darf als vorher. Wenn also jemand Zugriff auf Datensatz A hat, dann darf er diesen keineswegs, auch mit diesem Gesetz nicht, einfach mit Datensatz B verknüpfen oder nur schon in Datensatz B hineinschauen. Dieses Recht zur Verknüpfung oder Nichtverknüpfung wird nicht ausgeweitet. Eine weitere Sorge waren schliesslich Private, namentlich Hacker. Auch sie können mit der AHV-Nummer als Identifikator aber kaum etwas anfangen. Wie gesagt: Es stehen keine Informationen über eine Person drin. Man kann sich damit nirgends anmelden und nirgends einloggen, man kann die Daten eben auch nicht verknüpfen. Sogar wenn sich jetzt ein Hacker privat in verschiedene Datenbanken einhacken würde – was schon mehrere Straftaten wären –, dann bräuchte er diese Nummer nicht, um die verschiedenen Deliktresultate miteinander zu verknüpfen. Einem Hacker reichen Vorname, Name und Geburtsdatum. Damit hat er, sagt man uns, ohnehin eine Genauigkeit der Verknüpfung von 99,98 Prozent. Ob es dann 100 Prozent sind oder ob er ein paar Spam-Mails an die Falschen schickt, ist dem Hacker egal.

Jetzt kann man sich fragen: Worin liegt der Gewinn für die Behörden, wenn sie eine hundertprozentige Identifizierung haben? Reichen nicht auch 99 Prozent oder so? Da liegt der grosse Unterschied: Die Behörden brauchen eine hundertprozentige Identifikation. Wenn jemand Anspruch auf Witwenrente hat, kann der Staat nicht einfach sagen: "Sorry, wir haben die Witwenrente einer anderen Person, die auch Ruth Meier hiess, bezahlt, weil wir dachten, es sei dieselbe Person." Dem Hacker ist das egal, beim Staat funktioniert das aber nicht. Mir wurde auch schon von Leuten berichtet, die Steuererklärungen von anderen Personen mit gleichem Namen zugeschickt erhalten haben. Sie sehen, das darf sich der Staat nicht erlauben – im Unterschied zum Hacker, der ohnehin Unerlaubtes tut.

Diese Verknüpfung ist auch wichtig, wenn wir dereinst zum Beispiel ein einheitliches Betreibungsregister oder eine einheitliche Betreibungsregisterabfrage einführen wollten. Das ist auch ein Anliegen, das in diesem Rat noch hängig ist. Da muss man die Leute auch eindeutig identifizieren können.

Diesen Gewinn an Präzision und an Vereinfachung in der Digitalisierung kriegt man ohne Einbusse beim Datenschutz. Das hat uns auch der Edöb versichert. Im Gegenteil, wir führen neu gleichzeitig Leitplanken für den Datenschutz ein. Schon heute könnte nämlich jedes Gemeinwesen per Gesetz diesen Identifikator zulassen. Das haben auch wir und die Kantone in verschiedenen Gesetzen schon getan, aber eben ohne diese Leitplanken.

Die Minderheit wendet an sich zu Recht ein, dass der Nutzen der Vorlage überschaubar ist. Da ja der Gesetzgeber schon Anpassungen vornehmen könnte, könnte er mit vielen einzelnen Gesetzen genau dasselbe Resultat erzielen. Wir sind aber effizienter. Wir machen es in einem Gesetz. Wir ersparen uns viele Anpassungen von Bundesgesetzen, und den Kantonen und Gemeinden ersparen wir ebenfalls viele Anpassungen. Gleichzeitig stärken wir den Datenschutz und verhindern etwas den Wildwuchs. Im Bereich der Digitalisierung bewirken wir mit vielen kleinen Schritten, dass wir gesamthaft moderner, effizienter und auch qualitativ hochstehender werden. Damit wird nicht nur der Datenschutz, sondern auch die Datenqualität gestärkt. Das dient in meinem Beispiel von vorhin eben der Witwe, die ihre Rente wirklich kriegt, oder dem Bürger, der wirklich die richtige Steuererklärung und nicht die eines Nachbarn erhält. Daher sollte man, auch wenn der Gewinn klein ist, diese tief hängende, zarte Frucht pflücken.

In der Detailberatung haben wir nur zwei Punkte angepasst, wovon einer redaktioneller Natur ist.

Gesamthaft bitte ich Sie namens der Mehrheit Ihrer Kommission von 7 zu 3 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und dann – das haben wir mit 7 zu 4 Stimmen beschlossen – die Vorlage anzunehmen.

Fässler Daniel (M-CEB, AI): Diese Vorlage hat in der Kommission mässige Begeisterung ausgelöst. Letztlich war und ist die zentrale Frage: Braucht es diese Vorlage wirklich? Die Minderheit Fässler Daniel meint: nein. Ich beantrage Ihnen daher, nicht auf diese Vorlage einzutreten, und ich lege Ihnen gerne dar, weshalb.

Zwei wichtige Vorbemerkungen: Erstens, ich bin nicht dagegen, dass die AHV-Nummer in der Verwaltungstätigkeit des Bundes, der Kantone und der Gemeinden als Personenidentifikator verwendet wird. Zweitens, am Recht, die AHV-Nummer zu verwenden, ändert sich gar nichts, ob Sie nun der Mehrheit oder der Minderheit Fässler Daniel folgen. Die Frage ist nur, ob dafür, wie heute, eine spezialgesetzliche Grundlage nötig ist oder ob im AHV-Gesetz eine generelle Ermächtigung festgeschrieben werden soll. Ich habe selbstverständlich auch nichts gegen die Digitalisierung von Behördenleistungen. Ich wehre mich aber gegen die Aussage, die Revision des AHV-Gesetzes sei nötig, um die Verwaltungstätigkeit des Bundes und der Kantone zu digitalisieren.

Was gilt heute, vor dieser Revision? Seit der Einführung der neuen, nicht sprechenden 13-stelligen AHV-Nummer im Jahre 2008 gilt Folgendes: Möchte man heute die AHV-Nummer für den Vollzug von Bundesrecht systematisch verwenden, ist dazu im jeweiligen Bundesgesetz eine hinreichende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Die gleichen Voraussetzungen gelten grundsätzlich auch für eine Verwendung der AHV-Nummer zum Vollzug von kantonalem Recht. Für die Bereiche Prämienvorbereitung, Sozialhilfe, Steuern und Bildungsinstitutionen ist die Schaffung einer kantonalen Gesetzesgrundlage schon heute nicht nötig. Für diese kantonalen Vollzugsbereiche besteht im eidgenössischen AHV-Recht bereits eine genügende gesetzliche Grundlage.

Mit der vorgeschlagenen Revision des AHV-Gesetzes sollen nun die Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden ermächtigt werden, für die Erfüllung ihrer Aufgaben generell die AHV-Nummer verwenden zu dürfen. Eine gesetzliche Grundlage in der Spezialgesetzgebung wäre dafür nicht mehr nötig – darum, nur darum geht es im Kern. Begründet wird dieser Vorschlag mit einer Steigerung der Effizienz der Verwaltungsabläufe und mit der Vermeidung von Verwechslungen bei der Bearbeitung von Personendossiers.

Gegen eine Stärkung der Bemühungen zur Umsetzung der Strategie E-Government Schweiz habe ich nichts einzuwenden, überhaupt nicht, im Gegenteil. Ich verneine aber, dass diese Revision zur Erreichung dieses Ziels nötig ist, und ich bezweifle, dass mit dieser Revision das formulierte Ziel erreicht werden kann.

Warum bezweifle ich das? Im Rahmen der Beratung in der Kommission wurde der Verwaltung die Frage gestellt, in welchen zusätzlichen Aufgabenbereichen des Bundes denn die Verwendung der AHV-Nummer geplant sei. Die Antwort war überraschend und erhellend zugleich: Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen kennt derzeit keine entsprechenden Bedürfnisse und Absichten. Auf diese Revision können wir daher getrost verzichten.

Bei einer Anhörung lieferten auch die Kantonsvertreter wenig Konkretes. Es wurde nur in allgemeiner Weise ausgeführt, dass die AHV-Nummer die Grundlage für die Digitalisierung von Behördenleistungen sei. Das Gleiche hat uns die Finanzdirektorenkonferenz in ihrem Schreiben vom 3. Juni 2020 dargelegt. Das ist nicht falsch, doch darum geht es bei dieser Revision gar nicht. Bei der Anhörung wurde seitens der Kantonsvertreter weiter ausgeführt, die Revision sei für die Digitalisierung von Behördenleistungen zwingend. Diese Meinung teile ich nicht, ich wage es sogar, sie als falsch zu bezeichnen. Denn nochmals: Die AHV-Nummer darf schon heute systematisch verwendet werden, es braucht dazu einzig eine spezialgesetzliche Ermächtigung, wie dies bereits für viele Verwaltungsabläufe beim Bund und in den Kantonen der Fall ist.

Der Kommissionssprecher hat die Zuverlässigkeit der AHV-Nummer fast etwas über den Klee gelobt. Ich widerspreche ihm zwar nicht, darum – um die Zuverlässigkeit dieses Personenidentifikators – geht es bei dieser Vorlage aber gar nicht. Nochmals: Es geht erstens darum, festzulegen, dass die AHV-Nummer durch die Behörden generell angewendet

werden dürfte, ohne dass dafür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen wäre. Zweitens werden dabei noch datenschutzrechtliche Themen behandelt.

Zur Situation in den Kantonen und zum Spielraum der Kantone verweise ich auf das Beispiel des Kantons Graubünden. Graubünden hat in seinem kantonalen Einführungsgesetz zum AHV-Gesetz und zum IV-Gesetz eine einfache Lösung gefunden. Die Kantonsregierung hat das Recht, Behörden und weitere mit dem Vollzug befasste Stellen zur systematischen Verwendung der AHV-Nummer zu berechtigen und zu verpflichten. Für den Kanton Graubünden wäre mit dieser Revision daher meines Erachtens nichts gewonnen. Vielleicht gibt es auch noch weitere Kantone, die hier angeführt werden könnten.

Mein persönliches Fazit: Auf diese Revision können wir gestrost verzichten. Wir können es dabei bewenden lassen, dass bei einem effektiven Bedarf für den infrage kommenden Vollzugsbereich eine gesetzliche Grundlage zu schaffen ist. Eine Umsetzung der E-Government-Strategie des Bundes und der Kantone verhindern wir damit nicht.

Noch ein Wort zum Ziel, mit der systematischen Verwendung der AHV-Nummer in weiteren Verwaltungsbereichen das Risiko von Verwechslungen zu reduzieren: Gemäss einer Schätzung der Verwaltung beläuft sich dieses Risiko heute auf 0,02 Prozent. Dieses Risiko wird mit einem Verzicht auf eine gesetzliche Grundlage in der Spezialgesetzgebung nicht kleiner. Es wird weiterhin die AHV-Nummer verwendet. Wo Menschen arbeiten, können immer Fehler passieren, auch beim Eingeben der 13-stelligen AHV-Nummer oder beim Zuordnen eines Sachverhaltes zu einer Nummer. Ich habe dazu in der Kommission ein Beispiel erwähnt, das meine Familie vor Kurzem erlebt hat.

Ich fasse zusammen: Ich wehre mich nicht dagegen, dass die AHV-Nummer künftig in weiteren Bereichen als nur zur Personenidentifikation eingesetzt wird. Aber ich meine, dass wir dafür auf Bundes- und Kantonebene weiterhin eine gesetzliche Grundlage verlangen sollten.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen Nichteintreten auf diese Vorlage.

Mazzone Lisa (G, GE): Je me permets de prendre la parole parce qu'en commission, comme cela a été évoqué par le représentant de la minorité, en réalité, l'ambiance n'était pas à l'exaltation face à ce projet. Au contraire, un certain nombre de doutes, dont je souhaitais faire part ici, ont été exprimés, et ceux-ci ont déjà été exprimés par ailleurs dans d'autres dossiers que nous avons pu traiter. En réalité, nous avons déjà parlé de la question de l'utilisation du numéro AVS comme identifiant universel dans des dossiers antérieurs, je pense notamment au registre du commerce et au registre foncier. C'est à ce moment qu'on avait décidé d'élaborer une motion chargeant le Conseil fédéral d'avancer sur la question du numéro AVS.

Le problème qui se pose, c'est la question des appariements de données, qui permettent de tirer un profil de personnalité. C'est là l'enjeu en termes de protection des données. Ce risque est reconnu, il l'est d'ailleurs dans le message en toutes lettres par le Conseil fédéral: "Les appariements illégitimes (...) sont techniquement réalisables." Plus loin, il est relevé que "l'utilisation des mêmes identificateurs de personnes univoques par plusieurs bases de données améliore la précision des résultats", ce qui est l'enjeu et le but du projet, mais il "facilite l'appariement de données". A mon avis, ce risque reconnu ne pose en réalité pas tellement de problèmes au niveau fédéral. Au niveau de l'administration fédérale, on peut en effet mettre en place, et j'espère que cela a été fait, des procédures et un certain nombre de mesures qui permettent de garantir la sécurité des données.

La problématique se pose à mon avis davantage au niveau cantonal, et bien plus dirai-je au niveau communal. Parce que l'enjeu, ce n'est pas seulement d'avoir des systèmes qui aujourd'hui satisfont aux règles qui sont mises en place et qui sont spécifiées dans la loi, mais c'est aussi de les mettre régulièrement à jour et d'assurer qu'au niveau communal les systèmes soient à jour. Pour cela, il faut du personnel et des moyens techniques. Il faut engager des moyens. Or, au vu

en tout cas de la manière dont on a pu en discuter en commission, on avait plutôt l'impression qu'il fallait aller très vite pour utiliser le système, mais que par contre, effectivement, les moyens qui devaient être déployés pour assurer la sécurité des données n'étaient pas encore dans le radar des autorités.

J'espère qu'avec l'analyse des risques qui est prévue on puisse assurer cette sécurité. Privatiser, la Conférence des préposés suisses à la protection des données, continue de s'opposer au projet, parce que, avec leur analyse du terrain, ils ont de sérieux doutes, en réalité, sur le déploiement de ces mesures.

C'est pour cela que, en l'état actuel et avec les risques qui demeurent, en particulier comme je l'ai dit au niveau des communes, je vais pour ma part refuser l'entrée en matière et soutenir la proposition Fässler Daniel.

Würth Benedikt (M-CEB, SG): Ich bin zwar nicht mehr Mitglied einer Regierung und auch nicht mehr zuständig für solche Fragen, ich möchte Sie aber trotzdem bitten, dieser Vorlage vor diesem Hintergrund Ihre Zustimmung zu geben.

Es wurde vorhin gesagt, auch wenn wir Nein sagen, würden wir keine E-Government-Lösungen verhindern. Wir beschleunigen sie aber auch nicht. Wo steht die Schweiz in diesem Zusammenhang?

Wir stehen als Hightech-Land nicht besonders gut da. Andere Länder sind im ganzen E-Government-Sektor wesentlich besser unterwegs als die Schweiz, das muss uns als Hightech-Land eigentlich zu denken geben.

Zudem kann man natürlich sagen, wir machen alles mit spezialgesetzlichen Lösungen. Natürlich kann man das tun. Aber spezialgesetzliche Lösungen führen auch zu Speziallösungen. Die Zukunft liegt aber nicht in diesen Speziallösungen. Die Zukunft liegt vielmehr in Portallösungen, damit die Bürgerin, der Bürger eine einzige Nummer für die verschiedenen Dienstleistungen dieses Staates, von den Steuern bis hin zu den Sozialversicherungen, hat. Wenn wir das beschleunigen wollen – ein Bedürfnis der Gesellschaft, ein Bedürfnis der Wirtschaft –, dann brauchen wir eine solche gesetzliche Grundlage.

Ich bin überzeugter Föderalist, das ist klar. Aber hier müssen wir nun endlich gesetzlich vorwärts machen, damit die Schweiz diesen Rückstand, den sie in diesem Thema hat, aufholen kann.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit zu folgen.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Das Wort hat Herr Germann, Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes.

Germann Hannes (V, SH): Ja, unser Ratspräsident hat mich durchschaut. Ich äussere mich tatsächlich auch in meiner Funktion als Präsident des Schweizerischen Gemeindeverbandes, denn diese Vorlage verhilft ganz besonders den Kantonen und Gemeinden zur Möglichkeit, die Digitalisierungsprozesse in der Verwaltung voranzutreiben. Letztlich führt die Vorlage zu besseren Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger in diesem Land, zu mehr Zuverlässigkeit, natürlich immer unter der Voraussetzung, dass auch die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Eine gesetzliche Grundlage bietet aber geradezu die Chance sicherzustellen, dass die Personenkreise, die diese Nummer verwenden, auch die betreffenden Bedingungen einhalten. Mir scheint das klar, denn die Behörden und Organisationen sind bereits heute verpflichtet, im Umgang mit Personendaten die Informationssicherheit und den Datenschutz zu gewährleisten. Mit dieser Vorlage kommen nun – und das ist das Positive – gezielte Vorgaben und Mitwirkungspflichten hinzu, welche die Behörden bei der Verwendung der AHV-Nummer als Identifikator erfüllen müssen.

Die Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator ermöglicht Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden, ihre Leistungen effizienter zu erbringen – bei besserer Qualität und hoffentlich auch bei geringerem Verwaltungsaufwand. Wir hätten eigentlich gestern das Traktandum betreffend die Betreibungsämter behandeln sollen. Sie haben

es wegen meiner Abwesenheit verschoben. Darüber bin ich sehr froh. Wir haben in der Schweiz x Betreibungskreise. Ich weiss nicht, ob jemand die genaue Anzahl kennt. Wir werden darauf noch eingehen. Im Betreibungswesen besteht genau dasselbe Problem. Eines der Hauptprobleme ist, dass man nicht einen nationalen Betreibungsregistrauszug anfordern kann. Um ganz sicher zu gehen, dass jemand nirgends in der Schweiz betrieben wird, muss man theoretisch ein paar Dutzend solcher Betreibungsregistrauszüge einzeln anfordern und einholen. Den Schritt der Wissensnation Schweiz ins Digitalisierungszeitalter stelle ich mir aber ganz anders vor. Darum bitte ich Sie, diesen kleinen, aber notwendigen Schritt zu tun und auf die Vorlage einzutreten und der Mehrheit zu folgen.

Berset Alain, conseiller fédéral: Je dois vous dire que, quand j'ai entendu le porte-parole de la minorité, M. Fässler, parler d'un enthousiasme mesuré pour ce projet, j'ai souri, parce que quand on m'a présenté ce projet pour la première fois, c'est exactement la réaction que j'ai eue. Je me suis demandé si on ne pouvait pas s'en passer, si on ne pouvait pas laisser cette affaire là où elle est, et se dire que c'était bien ainsi. On peut repousser le problème plusieurs fois, le mettre sous le tapis ou de côté, essayer de ne pas le voir, se mettre des oeilères, des lunettes noires ou tout ce qu'on veut, au final, il est quand même toujours là. C'est ce qui m'a frappé avec ce dossier. Je crois qu'on peut choisir d'essayer de repousser un peu le problème, de ne pas vouloir le traiter, mais en agissant ainsi, il demeure. C'est ce qui m'a beaucoup frappé dans cette affaire.

Ce n'est pas comme si, aujourd'hui, on devait commencer à traiter ce qu'est un numéro AVS et dans quels domaines on peut l'utiliser. La réalité, c'est qu'aujourd'hui le numéro AVS existe et qu'il est utilisé dans une variété presque inimaginable de domaines. Cela se fait parfois avec une base légale, parfois avec une base légale qui n'est pas vérifiée ou vérifiable. C'est donc un peu la jungle, si je peux le dire ainsi. C'est la raison pour laquelle, au moment où la digitalisation progresse, au moment où les risques qui ont été évoqués, notamment ceux d'appariements illégaux, existent, c'est précisément le moment de cadrer un peu le problème, de l'affronter et d'essayer de le régler au mieux.

Pour vous le dire franchement, dans un premier temps, je me suis dit qu'on allait être très strict, que ce numéro AVS devait être utilisé pour les assurances sociales, mais pas pour le reste. Mais je me suis rendu compte qu'empêcher son utilisation, notamment par les cantons et les communes, dans d'autres domaines créerait un chaos incommensurable. D'abord, cela créerait un chaos incommensurable parce que le numéro AVS est beaucoup utilisé aujourd'hui. Je crois pouvoir dire qu'il y a des dizaines de milliers d'utilisateurs du numéro AVS – je me tourne vers les spécialistes. Il faut imaginer ce que cela signifie.

L'autre élément, c'est que si on empêchait l'utilisation du numéro AVS, qui a quand même pas mal de qualités en termes de sécurité et de fiabilité, on ne ferait qu'encourager l'apparition d'autres identifiants, de manière désordonnée, et c'est précisément ce que nous souhaitons éviter.

Finalement, je me suis dit qu'il fallait lever le tapis une dernière fois, reprendre ce problème et essayer de trouver une solution raisonnable. Vous me direz que ce n'est pas très enthousiasmant. Je suis d'accord avec vous, mais on n'a pas que des problèmes enthousiasmants à résoudre. Parfois, c'est moins enthousiasmant, mais il faut les résoudre quand même. C'est ce qu'on essaie de faire ici.

Cela a été mentionné également dans le débat, beaucoup de participants à la consultation, notamment les cantons, se sont fait l'écho du fait que la réglementation qui existe aujourd'hui est insatisfaisante. Ils demandent donc depuis 2014 une modification de la législation, une clarification à propos de ce qu'il est permis et de ce qu'il n'est pas permis de faire, et sur quelle base, avec le numéro AVS.

Je ne reviens que très brièvement sur les caractéristiques et l'utilité du numéro AVS, M. Caroni l'a fait au nom de la majorité de la commission. C'est un numéro unique et non parlant, donc le nouveau numéro AVS – enfin "nouveau", il n'est

plus si nouveau que cela, il est utilisé quand même depuis douze ans. Il ne contient aucune information relative à son titulaire, d'où l'expression de "non parlant". Ce numéro facilite le travail administratif en lien avec les banques de données. Il permet d'éviter des confusions qui pourraient avoir des conséquences fâcheuses et, notamment, des processus administratifs assez coûteux. Il est évident que, dans le cadre de la numérisation des services, on a besoin d'un identificateur univoque pour automatiser les processus. Cela dit, c'est un identificateur et pas un "authentificateur". Ce n'est pas un moyen de légitimation ou d'identification; ce n'est pas un mot de passe; ce n'est pas non plus une sorte de pièce d'identité officielle chiffrée associée à la personne.

Le projet du Conseil fédéral a deux objectifs essentiellement. Le premier, c'est de clarifier la base légale et de permettre aux autorités des trois niveaux de l'organisation politique de notre pays de pouvoir utiliser le numéro AVS dans l'accomplissement de leurs tâches administratives. Donc, nous créons à cette fin une base légale sur le plan fédéral qui permet aux communes, aux cantons et à la Confédération, évidemment, de l'utiliser. Un peu plus de 2200 communes, 26 cantons et la Confédération, ce n'est qu'une toute petite portion du nombre d'institutions qui sont autorisées à utiliser le numéro AVS aujourd'hui.

Donc, ce projet n'établit pas une grosse différence avec la situation actuelle. Nous avons au contraire créé une base légale qui règle le problème pour les cantons et les communes. Là, j'aimerais, si vous le permettez Monsieur Fässler, compléter un point que vous avez mentionné. Aujourd'hui, on aurait en fait besoin d'une base légale spécifique pour chaque utilisation. J'ai encore vérifié auprès des personnes qui m'accompagnent, en réalité, une solution globale n'est pas autorisée. Je veux dire par là qu'un canton pourrait inscrire dans sa législation un article général pour dire que le numéro AVS peut être utilisé dans toutes les tâches administratives du canton et des communes. Or cela ne suffit pas, cela ne va pas. Nous considérons que cela ne correspond pas à la base légale en vigueur sur le plan fédéral. C'est justement un argument de plus pour essayer de régler cette question de manière aussi simple, aussi sobre, mais aussi efficace que possible.

Cette habilitation générale des autorités permettrait d'avoir plus de clarté par rapport à la réglementation actuelle et de renforcer la transparence.

Sinon, il n'y a rien qui changerait pour ce qui concerne notamment les organisations et les personnes qui accomplissent une tâche administrative sans faire partie de l'administration. Elles resteraient habilitées, comme aujourd'hui, à utiliser le numéro AVS de manière systématique seulement si une loi spéciale les y autorise. On aurait donc une clause générale pour les autorités publiques – cantons et communes –, et pour le reste, on garde la logique des lois spéciales.

La protection des données est évidemment une question centrale dans ce projet, pas seulement parce qu'on parle du numéro AVS, d'identificateur, mais parce que la protection des données, dans le système que nous avons aujourd'hui, dans lequel la digitalisation va croissant, est une vraie préoccupation. C'est la raison pour laquelle on doit moderniser la base légale pour pouvoir tenir compte de cette situation. C'était un des éléments qui nous a incités – sans grand enthousiasme au départ, je le répète – à présenter ce projet.

Nous souhaitons souligner que, même si le numéro AVS est utilisé à une large échelle – c'est le cas aujourd'hui –, selon le projet qui vous est présenté, la sécurité des systèmes d'information de la Confédération, des cantons et des communes doit rester garantie. Les cantons et les communes sont tenus de prendre des mesures techniques et organisationnelles pour garantir la protection des données et la sécurité de l'information, notamment en sécurisant l'accès à l'information.

J'aimerais bien revenir sur la question des appariements, parce que Mme Mazzone a mentionné cette question extrêmement importante. Il est vrai qu'avec la digitalisation en général la possibilité de faire des appariements existe, ce qui fait courir des risques. Tout d'abord, il y a des appariements qui sont licites, qui sont prévus par la loi. Les appariements li-

cites ont généralement des buts statistiques et exigent d'être fondés sur une base légale. Il existe par exemple, sur le plan fédéral, l'ordonnance sur l'appariement de données, qui découle de la loi sur la statistique fédérale, qui permet à certaines conditions, en garantissant la protection des données, de faire des appariements. Ces conditions ne sont absolument pas assouplies dans le projet qui vous est soumis, elles restent identiques.

Ensuite, il y a les appariements illicites, et cela, c'est un autre problème. Il faut que les personnes qui souhaitent faire de tels appariements, par exemple à des fins commerciales ou que sais-je, aient accès à plusieurs bases de données et procèdent ensuite à des appariements. Ce que j'aimerais dire ici, c'est que l'utilisation du numéro AVS telle qu'elle est proposée par le projet ne renforcerait pas l'incitation ou les risques liés aux appariements. Ces risques sont déjà présents aujourd'hui, et on ne peut pas les combattre avec une non-entrée en matière, parce qu'en réalité, techniquement, les appariements sont tout aussi bien réalisables sans numéro AVS, par exemple au moyen d'un nom, d'un prénom et d'une date de naissance. La qualité des appariements réalisés sur la simple base d'un nom, d'un prénom et d'une date de naissance est correcte dans 99,98 pour cent des cas. On a déjà une fiabilité quasiment absolue de la qualité des appariements basés sur un nom, un prénom et une date de naissance.

Si maintenant on part de l'idée qu'il deviendrait avec ce que l'on propose possible d'avoir accès illégalement à des bases de données pour faire ensuite illégalement des appariements, parce que les systèmes de sécurité d'accès aux données mis en place n'auraient pas été suffisamment contrôlés ou suffisamment bien réalisés, ce que pourraient gagner celles et ceux qui voudraient faire des appariements illicites, ce serait 0,02 pour cent de précision supplémentaire.

Nous partons de l'idée que, au contraire, c'est le fait de renforcer l'utilisation du numéro AVS, parallèlement aux systèmes de sécurité, qui va probablement être plus efficace pour limiter les appariements illégaux que de laisser ces bases de données fondées sur un nom, un prénom et une date de naissance, mais sans système de sécurité, avec lesquelles on arrive déjà à des appariements de très haute qualité.

On pourrait argumenter, me semble-t-il, qu'on est plutôt en train de faire un pas permettant, si les systèmes de sécurité sont bien mis en place, au contraire, d'éviter des appariements illégaux ou, au moins, de rendre plus difficile l'accès aux données pour faire des appariements que ce n'est le cas aujourd'hui. Voilà ce que je pourrais dire peut-être à ce sujet. Vous savez que je n'étais pas enthousiaste au début. Je me rends compte maintenant qu'il faut faire quelque chose, et c'est donc quand même avec entrain que je vous prie d'entrer en matière sur le projet.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Fässler Daniel ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 37 Stimmen

Dagegen ... 6 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

Detailberatung – Discussion par article

Sofern nichts anderes vermerkt ist:

- beantragt die Kommission Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates;

- stimmt der Rat den Anträgen der Kommission zu.

Sauf indication contraire:

- la commission propose d'adhérer au projet du Conseil fédéral;

- le conseil adhère aux propositions de la commission.

Art. 153c Abs. 1

Antrag der Kommission

...

a. ...

...

4. ... angehören und die durch Bundesrecht ...

...

c. die mit der in einem allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag vorgesehenen Kontrolldurchführung beauftragten Organe.

Art. 153c al. 1

Proposition de la commission

...

a. ...

...

4. Adhérer au projet du Conseil fédéral

(la modification ne concerne que le texte allemand)

...

c. les organes chargés de l'exécution des contrôles prévus par une convention collective de travail déclarée de force obligatoire.

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Entgegen dem Bundesrat hat die Kommission festgehalten, dass auch die tripartiten Kommissionen, welche die allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge überwachen, die Möglichkeit erhalten sollen, die AHV-Nummer als Personenidentifikator nutzen zu dürfen. Der Bundesrat hat im Grundsatz zwar zu Recht ausgeschlossen, dass Private für ihre private Tätigkeit diese Nummer sollen benutzen dürfen, weil ansonsten ein Kontrollapparat nötig wäre, um den Datenschutz sicherzustellen. Bei den staatlichen Organen geht man davon aus, dass dieser intern schon gewährleistet ist. In den Augen der Kommission handelt es sich hier aber um einen Sonderfall, da die erwähnten Kommissionen durchaus eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, dies wiederum im Wissen darum, dass die AHV-Nummer wie vorher beschrieben weiterhin auch in diesem Kontext nur als Personenidentifikator eingesetzt werden kann und nicht als Ersatz für eine Identifizierung via ID, Pass oder E-ID. Die Kommission war einstimmig für diese Änderung.

Berset Alain, conseiller fédéral: Dans l'entrée en matière, je vous ai indiqué que nous avons souhaité avoir une utilisation du numéro AVS aussi précise que possible, essentiellement réservée aux entités publiques, comme les cantons et les communes, ainsi que la possibilité, de prévoir des bases légales complémentaires.

Selon le projet du Conseil fédéral, il est exclu d'utiliser systématiquement le numéro AVS à des fins purement privées, si l'on peut le dire ainsi. Cela dit, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a proposé cet ajout à l'article 153c alinéa 1 lettre c. Nous avons regardé cet ajout en détail et partons de l'idée qu'il s'agit effectivement d'une tâche d'ordre privé, et non d'ordre public. Evidemment, le but principal poursuivi, soit la lutte contre le travail au noir, est absolument légitime. Mais il nous semble que l'utilisation du numéro AVS dans ce cadre-là ne permet pas d'atteindre le but fixé.

En effet, et je le disais aussi dans le débat d'entrée en matière, le numéro AVS n'est pas un authentificateur et il ne peut pas être utilisé comme pièce d'identité officielle. Il ne permettrait donc pas de vérifier l'identité des travailleurs concernés sur la place de travail. Pour cela, il faudrait une pièce d'identité, comme un passeport ou une carte d'identité. Il nous semble donc que l'utilisation du numéro AVS n'est pas le bon instrument pour faciliter l'examen du respect d'une convention collective de travail. L'élément proposé ici donne en définitive l'impression – qui nous paraît fausse – qu'on peut faci-

liter les choses, mais ce n'est pas le cas, car il ne s'agit pas d'un authentificateur.

Sur cette base-là, il faut également souligner que les entités qui sont habilitées à utiliser le numéro AVS ont uniquement accès à la banque de données, qui contient les données personnelles, comme le nom, le prénom, la date de naissance, et rien de plus. Ainsi, il est par exemple impossible d'obtenir des informations sur le salaire versé et sur les cotisations dues par le biais de l'utilisation de ce numéro AVS.

Si vous deviez suivre votre commission – et il n'y avait pas de proposition de minorité, je l'ai bien constaté –, il faudrait que les organes paritaires se conforment à toutes les mesures techniques et organisationnelles prévues. Ils devraient collaborer activement avec la Centrale de compensation, afin que la fiabilité du numéro AVS demeure garantie. Or, les organes paritaires ne font pas partie de l'administration et ne sont donc pas soumis à une autorité de surveillance. Dans un tel cadre, il faudrait donc imaginer une surveillance ad hoc, qui devrait être mise en place pour chaque organe paritaire. C'est une idée qu'on pourrait en tout cas développer, ce qui nous paraît à la fois compliqué et cher.

Au regard des arguments développés précédemment – à savoir que l'ajout de cette lettre c n'améliorerait pas la situation en matière de lutte contre le travail au noir, parce que le numéro AVS n'est pas un authentificateur mais un identificateur, que ce numéro ne permettrait pas d'accéder à d'autres éléments que nom, prénom et date de naissance, que cela ne suffirait pas pour authentifier les personnes concernées et qu'il faudrait de plus mettre en place une surveillance ad hoc, puisqu'on a affaire à une tâche privée –, il nous semble qu'il serait sage de renoncer à l'ajout de cette lettre c.

Cela dit, je n'ai pas réussi à convaincre la commission compétente, et cela va, je pense, rester une discussion. Nous allons donc nous permettre de continuer à faire valoir cette appréciation lors de la suite des débats.

Le président (Stöckli Hans, président): Monsieur le conseiller fédéral, est-ce que la sagesse exige un vote? Vous avez le droit de le demander.

Berset Alain, conseiller fédéral: Je crois que je vais renoncer à demander un vote, Monsieur le président, pour m'éviter une défaite que j'attends assez nette. Mais je vous annonce déjà que je continuerai, lors du traitement des divergences entre les conseils, à m'engager pour que la discussion soit menée jusqu'au bout sur ces questions.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Aus Weisheit widersetzt sich der Bundesrat dem Antrag der Kommission nicht.

Angenommen – Adopté

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 19.057/3499)*

Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen

Dagegen ... 5 Stimmen

(1 Enthaltung)

19.401

Parlamentarische Initiative SGK-N.

Für eine Stärkung der Pflege, für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität

Initiative parlementaire CSSS-N.

Pour un renforcement des soins infirmiers, une sécurité des patients accrue et une meilleure qualité des soins

Zweitrat – Deuxième Conseil

Nationalrat/Conseil national 16.12.19 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 17.12.19 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 17.12.19 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 10.06.20 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir führen eine gemeinsame Eintretensdebatte zu den vier Vorlagen durch.

Ettlin Erich (M-CEB, OW), für die Kommission: Bevor ich mit meiner Berichterstattung zum Gegenvorschlag zur Pflege-Initiative beginne, möchte ich speziell allen Frauen und Männern im Gesundheitswesen für ihren enormen Einsatz in den letzten Monaten danken. Strategien, Pläne, Krisenszenarien und Geld sind schön und gut, aber am Schluss braucht es Menschen mit Herz und Engagement, und für die Kranken braucht es umsorgende Hände. Das haben wir gehabt, und dafür sagen wir Danke.

Nun kann man mir entgegenhalten, Applaus auf den Balkonen sei gut und recht, aber die anderen kriegten Geld. Die Initiative – und um diese geht es bei diesem Gegenvorschlag natürlich auch – und der Gegenvorschlag, den wir hier behandeln, drehen sich auch um Geld, aber nicht nur um Geld, denn es geht auch um Wertschätzung. All das kommt in meiner Berichterstattung dann vielleicht zu wenig zur Geltung, aber seien Sie versichert: Meine Wertschätzung ist enorm.

Hier komme ich gleich zu meiner ersten von drei Interessenbindungen, und das ist die wichtigste und auch die einschränkendste, die ich habe: Ich bin Vater einer Pflegefachfrau HF, die ihre Ausbildung in diesem Corona-Jahr abschliesst, aber sowohl beim Ausbildungsabschluss als auch bei der Arbeit natürlich von der Pandemie betroffen war. Sie und ihre Kolleginnen und Kollegen wurden alle abgezogen, um praktische Arbeit zu leisten. Die Prüfungen, die sie abgelegt haben, sind halt einfach die Prüfungen, die möglich waren; ich hoffe und drücke die Daumen, dass sie den Rest auch noch bestehen. Diese Interessenbindung ist die wirklich beeinflussende, denn glauben Sie mir: Ich höre da viel über die Anliegen der Pflegenden. Dann bin ich noch im Vorstand von Spitex Schweiz und im Verwaltungsrat der CSS. Ich sehe die Problematik also auf verschiedenen Ebenen.

Nun zur Ausgangslage. Mein Englischlehrer hat mir einmal gesagt: "Never start with history", was ich hiermit vermeiden hätte, auch wenn es eine "history" gibt: Am 7. November 2017 reichte der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner als Träger der Volksinitiative "für eine starke Pflege (Pflege-Initiative)" ein. Die Initiantinnen und Initianten wollen Bund und Kantone verpflichten, für eine ausreichende, allen zugängliche Pflege von hoher Qualität zu sorgen und dazu insbesondere genügend diplomiertes Pflegefachpersonal auszubilden. Zudem soll der Bund verpflichtet werden, diejenigen Leistungen festzulegen, die Pflegefachpersonen in eigener Verantwortung zulasten der Sozialversicherungen erbringen dürfen, sowie Ausführungsbe-