



Die Observationsartikel im Detail

Im Rahmen von:

Abstimmung vom 25.11.2018 / Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten

Datum:	9.10.2018
Stand:	Abstimmungsvorlage
Themengebiete:	ATSG, AHV, IV, UV, KV, ALV, EO, EL, FZ

Das Parlament hat am 16. März 2018 eine neue gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten verabschiedet. Sie wurde in das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) eingefügt und regelt die Voraussetzungen und zulässigen technischen Instrumente für die verdeckte Observation bei Verdacht auf Versicherungsmissbrauch. Gegen die Gesetzesänderung wurde das Referendum ergriffen. Die Abstimmung findet am 25. November statt.

Ausgangslage

Gerichtssentscheide zur Rechtsgrundlage für Observationen

Am 18. Oktober 2016 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) festgestellt, die schweizerische Unfallversicherung verfüge nicht über eine ausreichende Rechtsgrundlage für die verdeckte Beobachtung von Versicherten¹. Die Unfallversicherer stellten darauf die Observationen ein. Am 14. Juli 2017 kam das schweizerische Bundesgericht zum Schluss, auch die gesetzliche Grundlage der Invalidenversicherung für Observationen (Art. 59 Abs. 5 IVG) genüge den Anforderungen des EGMR nicht². In der Folge stoppte auch die Invalidenversicherung im August 2017 diese Massnahme zur Abklärung von Versicherungsmissbrauch.

Die Invalidenversicherung und die SUVA haben Observationen im Rahmen ihrer Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung seit 2009 systematisch eingesetzt. Die IV hat bis 2016 mehr als 16 000 Verdachtsfälle geklärt, in 1700 dieser Fälle mit einer Observation. Der Verdacht hat sich in rund 3500 Fällen bestätigt. In 800 dieser Fälle war eine Observation durchgeführt worden. Die SUVA hat von 2009 bis 2016 3,6 Millionen Unfälle bearbeitet. Dabei hat sie 3300 Verdachtsfälle geprüft und in 111 Fällen eine Observation veranlasst.

Die Einstellung der Observationen veranlasste Bundesrat und Parlament zum Handeln. Noch vor dem Bundesgerichtsentscheid zur IV einigten sich die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Ständerats und des Nationalrats darauf, mit einer parlamentarischen Initiative eine einheitliche gesetzliche Grundlage für alle Sozialversicherungen im Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) zu schaffen. Der Bundesrat seinerseits gab am 22. Februar 2017 eine konkrete Gesetzesgrundlage im Rahmen einer bereits geplanten und umfassenderen ATSG-Revision in die Vernehmlassung. In der Folge entschied sich das Parlament dafür, die Bestimmungen zur Observation vorzuziehen und aus der ATSG-Revision herauszulösen.

¹ Urteil No. 61838/10 Vukota-Bojić gegen die Schweiz vom 18. Oktober 2016.

² BGE 143 I 377.

Am 7. September 2017 unterbreitete die SGK des Ständerats dem Parlament den Gesetzesentwurf. Der Bundesrat nahm dazu am 1. November 2017 Stellung und schlug einige Änderungen vor. Auf dieser Grundlage erarbeitete das Parlament die Vorlage in der Wintersession 2017 und in der Frühjahrsession 2018. Am 16. März 2018 verabschiedeten National- und Ständerat die bereinigte Vorlage mit 141:51 Stimmen (Nationalrat) respektive 29:10 Stimmen bei 3 Enthaltungen (Ständerat).

Gegen die Gesetzesänderung wurde am 5. Juli 2018 ein Referendum mit 56 025 gültigen Unterschriften eingereicht. Gemäss Entscheid des Bundesrats vom 4. Juli 2018 wird am 25. November 2018 über die Vorlage abgestimmt. Der Link zur Abstimmungsvorlage ist am Schluss unter «Weiterführende Informationen» zu finden.

Vom Parlament
beschlossene
Regelung

Geltungsbereich

Das Parlament will Artikel 43 ATSG über die Abklärungen durch die Sozialversicherungen mit zwei neuen Artikeln über die Observation ergänzen. Die Einordnung in das ATSG bedeutet, dass die Regelung nicht nur für die Unfall- und die Invalidenversicherung gilt, sondern auch für die Arbeitslosenversicherung, die Krankenversicherung (ohne Zusatzversicherung), die Militärversicherung, die Ergänzungsleistungen, den Erwerbersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft sowie die AHV. Die Observationsartikel sind jedoch nicht für alle diese Versicherungen gleich wichtig. In der Vergangenheit haben nur die IV und die Unfallversicherungen Observationen durchgeführt. Nicht anwendbar sind die Bestimmungen des ATSG auf die berufliche Vorsorge.

Voraussetzungen für eine Observation

Die neue Regelung gibt den Versicherungsträgern das Recht, versicherte Personen zu observieren und dafür externe Spezialistinnen und Spezialisten – also Detektive – einzusetzen. Eine Observation ist jedoch nur dann erlaubt, wenn konkrete Anhaltspunkte für einen Versicherungsmissbrauch bestehen und die Abklärung des Verdachts mit anderen Mitteln aussichtslos oder unverhältnismässig schwierig wäre. Sie muss von einer Person mit Direktionsfunktion im fallbearbeitenden Bereich oder im Bereich Leistungen des Versicherungsträgers angeordnet werden.

Bei der Überwachung dürfen einfache Bild- und Tonaufzeichnungen gemacht werden. Nicht vorgesehen sind dabei technische Hilfsmittel, welche die menschliche Wahrnehmungsfähigkeit erheblich erweitern, also beispielsweise Richtmikrofone, Wärmebildkameras, Nachtsichtgeräte oder Drohnen. Es dürfen aber technische Instrumente zur Standortbestimmung eingesetzt werden. Für den Einsatz derartiger Instrumente, beispielsweise GPS-Tracker, ist aber eine richterliche Genehmigung notwendig (siehe Abschnitt «Spezielle Vorschriften für die Standortbestimmung»).

Grenzen für die Observationen

Für die verdeckte Überwachung gelten die folgenden Beschränkungen:

- Die überwachte Person muss sich entweder an einem allgemein zugänglichen Ort befinden, also beispielsweise auf der Strasse, in einem Laden, Restaurant oder dergleichen; oder sie muss sich an einem Ort aufhalten, der von einem solchen allgemein zugänglichen Ort aus ohne weiteres frei einsehbar ist, also beispielsweise auf dem nicht gegen Einblicke abgeschirmten Balkon ihrer Wohnung.
- Eine Observation darf sich maximal über ein halbes Jahr erstrecken, in begründeten Fällen über ein ganzes Jahr. Während dieser Zeit darf eine Person an höchstens 30 Tagen beobachtet werden.

Die Spezialistinnen und Spezialisten, die mit einer Observation beauftragt werden, unterliegen der Schweigepflicht und dürfen die gesammelten Informationen ausschliesslich im Rahmen ihres Auftrags verwenden. Die Anforderungen, welche die Spezialistinnen und Spezialisten erfüllen müssen, damit sie für die Sozialversicherungen Observationen durchführen dürfen, werden vom Bundesrat noch in der Verordnung definiert.

Rechte der Versicherten

Versicherte, die observiert wurden, haben das Recht auf Information. Der Versicherungsträger muss sie über den Grund, die Art und die Dauer der erfolgten Observation informieren, und zwar bevor er eine Verfügung über die Leistung erlässt. Auch in den Fällen, in denen die Observation die Anhaltspunkte für unrechtmässigen Leistungsbezug nicht bestätigt hat, muss die überwachte Person über den Grund, die Art und die Dauer der Observation informiert werden. In diesen Fällen muss das Observationsmaterial vernichtet werden, ausser wenn die observierte Person verlangt, dass es in den Akten bleibt. Der Bundesrat wird die Details betreffend Einsichtnahme, Aufbewahrung und Vernichtung des Observationsmaterials in der Verordnung regeln.

Spezielle Vorschriften für die Standortbestimmung

Technische Instrumente zur Standortbestimmung dürfen nur eingesetzt werden, wenn das vom zuständigen Gericht bewilligt wurde. Dabei muss der Versicherungsträger dem Gericht darlegen, warum er diese Massnahme für notwendig hält und warum die bisherigen Abklärungen ohne diese Instrumente erfolglos waren oder aussichtslos, respektive unverhältnismässig schwierig wären. Er muss weitere Angaben zum spezifischen Ziel, zum Beginn und Ende der Observation, zu der betroffenen Person sowie zu den vorgesehenen Observationsmodalitäten machen. Für Versicherte in der Schweiz ist das kantonale Versicherungsgericht des Wohnkantons zuständig, für Versicherte mit Wohnsitz im Ausland das Bundesverwaltungsgericht.

Weitere
Regelungen in
Vorbereitung

Verbesserung der Abläufe

Neben der Regelung für die Observationen, die am 16. März 2018 vom Parlament verabschiedet wurde, sind weitere Verbesserungen bei der Missbrauchsbekämpfung in Vorbereitung. Im Rahmen der umfassenderen Revision des ATSG hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 2. März 2018 entsprechende Vorschläge gemacht. Mit ihnen sollen insbesondere die Abläufe bei der Bekämpfung des Versicherungsmisbrauchs verbessert werden. Unter anderem soll die Verwirkungsfrist für die Rückforderung unrechtmässig bezogener Leistungen von einem auf drei Jahre verlängert werden. Weiter sollen die Leistungen vorsorglich eingestellt werden können, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass sie unrechtmässig erwirkt wurden oder auf einer Verletzung der Meldepflicht beruhen.

Diese Bestimmungen wurden im Parlament noch nicht behandelt und bilden nicht Bestandteil der gesetzlichen Grundlage, über die am 25. November abgestimmt wird.

Sprachversionen dieses Dokuments:

Les articles relatifs à l'observation en détail
Gli articoli sull'osservazione in dettaglio

Ergänzende Dokumente des BSV

Der Schutz der Privatsphäre im Rahmen von Observationen
Der Einsatz von technischen Instrumenten im Rahmen von Observationen
Erfahrungen der Invalidenversicherung mit Observationen
Fakten und Hintergründe zu den Observationsartikeln im ATSG (Fragen und Antworten)

Weiterführende Informationen:

- IV-Rundschreiben Nr. 366 vom 2. August 2017: https://www.bsolive.admin.ch/vollzug/storage/documents/4561/4561_1_de.pdf
- Verhandlungen des Parlaments und Stellungnahme des Bundesrats: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160479>
- Abstimmungsvorlage: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/1491.pdf>
- Zustandekommen des Referendums: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/4543.pdf>
- Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ATSG: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20002163/index.html>
- Bundesgesetz über die Invalidenversicherung IVG: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19590131/index.html>
- Botschaft des Bundesrates zur Änderung des ATSG (umfassendere ATSG-Revision, aus der das Parlament die Regelung von Observationen ausgegliedert hat): <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/1607.pdf>

Kontakt

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Kommunikation

+41 58 462 77 11

kommunikation@bsv.admin.ch