

Abstimmung vom 25.11.2018

Nachgeholte Legalisierung von Sozialdetektiven bleibt letztlich ungefährdet

**Angenommen: Änderung des Bundesgesetzes über
den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungs-
rechts (ATSG) (Gesetzliche Grundlage für die
Überwachung von Versicherten)**

Rudolf Burger

Empfohlene Zitierweise: Burger, Rudolf (2019): Nachgeholte Legalisierung von Sozialdetektiven bleibt letztlich ungefährdet. *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am [Datum].

Herausgeber dieses Dokuments: Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. www.swissvotes.ch.

VORGESCHICHTE

Im Februar 2005 wird in der Luzerner Vorortsgemeinde Emmen der erste vollamtliche Sozialinspektor angestellt. Seine Aufgabe ist es, vermuteten Missbrauch bei der Sozialhilfe aufzuspüren. Ein Jahr später gibt auch die Stadt Zürich bekannt, gegen Missbrauch im Sozialwesen verdeckte Ermittler einsetzen zu wollen. Bei den Versicherungen ist – zum Beispiel bei Unfällen – die Überwachung von vermuteten Betrügern schon seit längerer Zeit üblich. Die Frage der Zulässigkeit solcher Observationen wird vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung ab 2009 bejaht, 2016 kommt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) jedoch zu einem anderen Urteil: Die Schweiz wird verurteilt, weil sie Observationen sozialversicherter Personen durch Privatdetektive zulies, ohne hierfür über eine genügende gesetzliche Grundlage zu verfügen. Daraufhin stellen die Unfallversicherer ihre Observationen ein. 2017 stellt das Bundesgericht fest, dass das vom EGMR beim Unfallversicherungsgesetz (UVG) beanstandete Fehlen einer Regelung zur Observation auch auf das Invalidenversicherungsgesetz (IVG) zutrifft; entsprechende Überwachungen werden in der Folge ebenfalls beendet.

Schon vor dieser Bundesgerichtsentscheid befassen sich der Bundesrat und parallel dazu die zuständige Ständeratskommission mit der Revision des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts, die unter anderem die Schaffung eines Observationsartikels beinhaltet. Aufgrund einer parlamentarischen Initiative nimmt die Ständeratskommission verschiedene Verschärfungen an dem bundesrätlichen Vorschlag zu den Observationen vor und behandelt diese in der Folge als eigenständige Vorlage mit dem Titel «gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten». Mit dem Vorstoss soll gemäss Befürwortern «eine klare gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es den Sozialversicherungsträgern ermöglicht, Observationen von Versicherten durchzuführen».

In Stände- und Nationalrat versucht die Ratslinke vergeblich, die Observationen einzuschränken: Weder kann sie den Einsatz von GPS-Trackern bei der Observierung verhindern, noch gelingt es ihr, alle Observierungsmassnahmen an eine richterliche Genehmigung zu koppeln. Auch die Einwände der Ratslinken, dass das Gesetz massgeblich von der Suva und von den Versicherern beeinflusst und deshalb auch in kürzester Zeit durchs Parlament «gepeitscht» worden sei, bleiben wirkungslos. In der Schlussabstimmung nimmt der Nationalrat das Gesetz mit 141 zu 51, der Ständerat mit 29 zu 10 Stimmen an.

Eine Bürgerbewegung um die Schriftstellerin Sibylle Berg sammelt in nur 62 Tagen 56 025 gültige Unterschriften für ein Referendum, das sie im Juni 2018 einreicht.

GEGENSTAND

Neu dürfen Versicherungsträger eine versicherte Person verdeckt observieren und dabei Bild- und Tonaufzeichnungen machen sowie technische Instrumente zur Standortbestimmung einsetzen. Voraussetzung da-

für ist unter anderem, dass konkrete Anhaltspunkte für einen unrechtmässigen Leistungsbezug bestehen. Die Observation darf zudem nur stattfinden, wenn sich die versicherte Person an einem allgemein zugänglichen Ort oder in einem von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar Bereich befindet.

ABSTIMMUNGSKAMPF

Die bürgerlichen Parteien SVP, FDP, CVP und BDP sowie der Versicherungsverband, der Arbeitgeber- und der Gewerbeverband unterstützen die Vorlage, da sie eine effiziente Bekämpfung von Sozialmissbrauch ermöglichen. SP, Grüne und Grünliberale sowie der Gewerkschaftsbund, Travail.Suisse und die Behindertenorganisation Procap lehnen sie ab. Als zentrales Argument führen Gegnerinnen und Gegner unter anderem an, dass das neue Gesetz den Versicherungen grössere Kompetenzen zur Überwachung einräume als der Polizei oder dem Nachrichtendienst. So ist die Überwachung in von allgemein zugänglichen Orten frei einsehbar Bereichen zum Beispiel im Strafrecht nicht vorgesehen. Noch während des Abstimmungskampfs meldet die Bundeskanzlei denn auch eine Korrektur am bereits gedruckten Abstimmungsbüchlein: Entgegen den dortigen Erläuterungen verfügt der Nachrichtendienst in der Tat über weniger Mittel, um gegen gewalttätigen Extremismus – nicht jedoch gegen Terrorismus – vorzugehen, als die Sozialversicherungen aufgrund des neuen Gesetzes erhalten. Bereits zuvor hatte die Bundeskanzlei die im Abstimmungsbüchlein angegebene Anzahl der bis 2016 erfolgten Observationen nach unten korrigiert. In der Folge reicht das Referendumskomitee eine Abstimmungsbeschwerde ein, die jedoch vom Bundesgericht nicht vor Abstimmungstermin behandelt wird.

ERGEBNIS

Die Änderung des Bundesgesetzes zur Grundlage für die Überwachung von Versicherten wird bei einer Stimmbeteiligung von 48,4% mit einem Jastimmen-Anteil von 64,7% angenommen. In der Deutschschweiz ist die Zustimmung höher als in der Romandie; die höchsten Ja-Anteile finden sich in den Kantonen Zug (74,6%), Luzern (73,3%) und Appenzell-Ausser rhoden (73,1%). In den Kantonen Genf (Jastimmen-Anteil: 41,4%) und Jura (48,6%) wird das Gesetz abgelehnt, vergleichsweise gering ist die Zustimmung zudem in den Kantonen Waadt (51,7%) und Neuenburg (51,9%).

Gemäss der Voto-Analyse wird die Vorlage im rechten Lager und in der politischen Mitte deutlich angenommen, während sich die Ja- und Nein-Stimmen im gemässigten linken Lager etwa die Waage halten. Personen, die sich selbst links aussen positionieren, lehnen das Gesetz deutlich ab. Für das deutliche Ja-Verdikt sind gemäss Voto-Analyse hauptsächlich zwei Gründe ausschlaggebend: Die Mehrheit spricht sich erstens für eine effektive Missbrauchsbekämpfung aus und ist zweitens der Ansicht, die Observationen würden in einem rechtsstaatlichen Rahmen durchgeführt.

QUELLEN

Milic, Thomas, Alessandro Feller und Daniel Kübler (2019). *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. November 2018*. Aarau, Lausanne, Luzern: ZDA, FORS, LINK.

Pressebeiträge: Der Bund vom 4.5.2006, vom 10.11.2018 und vom 17.11.2018. Neue Zürcher Zeitung vom 28.11.2017 und vom 18.7.2018. Tages-Anzeiger vom 5.6.2018.

Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmung vom 25.11.2018 (Abstimmungsbüchlein). Herausgegeben von der Bundeskanzlei.

Amtliche Bulletins des National- und des Ständerats (Geschäft 16.479).

Bundesblatt: BBl 2017 7421.