



Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten

Im Rahmen von:

Bekämpfung des Missbrauchs in den Sozialversicherungen

Datum: 25.6.2018
Stand: Referendumsvorlage vom 16.3.2018
Themengebiet: ATSG, IV, AHV, EL, EO, KV, UV, MV, ALV

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 Observation bei Verdacht auf Versicherungsmissbrauch. Die Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum, die Referendumsfrist endet am 5. Juli 2018.

Allgemeine Fragen	2
Voraussetzungen und Einschränkungen für Observationen	5
Verfahren und Rechte der Versicherten	6

Bedeutet die neue Gesetzesgrundlage für die Überwachung von Versicherten eine Ausweitung der bisherigen Praxis?

Die neue gesetzliche Grundlage übernimmt grundsätzlich die bisherige Praxis hinsichtlich Grund, Örtlichkeiten und Dauer einer Observation. Im Gegensatz zu früher sind diese Elemente nun aber detailliert im Gesetz aufgeführt. Durch verschiedene Massnahmen wird die Stellung der Personen, bei welchen eine Observation durchgeführt wird, verbessert.

Neu wird der Einsatz technischer Geräte zur Standortbestimmung einer richterlichen Bewilligungspflicht unterstellt. Wollen die Durchführungsorgane in Zukunft technische Instrumente zur Bestimmung des Standortes der versicherten Person einsetzen, wie beispielsweise GPS-Tracker, muss dies neu vom zuständigen Gericht genehmigt werden. Erst nach Vorliegen dieser richterlichen Genehmigung dürfen solche Geräte eingesetzt werden. Andere technische Geräte als solche zur Standortbestimmung, beispielsweise Richtmikrophone oder Nachtsichtkameras, sind nicht erlaubt.

Neu wird die observierte Person in jedem Fall über die durchgeführte Observation informiert. Bestätigt sich der Verdacht, erfolgt die Information spätestens vor dem Erlass der Verfügung über die Anpassung oder die Aufhebung der Leistung. Bestätigt sich der Verdacht nicht, so muss die Person mit einer Verfügung informiert werden. In beiden Fällen besteht das Recht auf Einsicht in die Akten. Hält die betroffene Person die Observation für nicht gerechtfertigt, kann sie dies durch einen Richter beurteilen lassen. Im Fall, in dem der Verdacht nicht bestätigt wird, müssen die Observationsunterlagen vernichtet werden, es sei denn die betroffene Person will, dass sie in den Akten verbleiben.

Warum setzen die Sozialversicherungen das Mittel der Observation ein?

In den weitaus meisten Fällen von Verdacht auf Versicherungsmissbrauch lässt sich ohne verdeckte Ermittlung feststellen, ob ein Leistungsanspruch besteht oder nicht, z.B. mit einer ärztlichen Untersuchung, einem unangemeldeten Besuch bei der versicherten Person, einer Nachfrage beim Arbeitgeber, mit dem Einholen von Einkommensdaten oder mit Umfeldabklärungen (auch im Internet). In Ausnahmefällen lassen sich aber wesentliche Zweifel damit nicht ausräumen. Nur in solchen Fällen wird die Observation als Ultima Ratio eingesetzt. Das mit der Observation erlangte Material dient den Durchführungsstellen als Beweismittel für Tätigkeiten, welche im Widerspruch mit den bisher aktenkundigen Aussagen, Berichten oder Gutachten stehen. Damit können die vorliegenden Unstimmigkeiten geklärt und die Sachlage, gestützt auf das Beweismaterial, besser beurteilt werden.

Warum überlassen die Sozialversicherungen die Observationen nicht der Polizei?

Die unterschiedlichen Behörden erfüllen die Aufgabe, die ihnen gesetzlich aufgetragen ist: Die IV-Stellen klären den Anspruch auf Leistungen, allenfalls mit

	<p>Hilfe einer Observation; die Untersuchung von Straftatbeständen liegt ausserhalb ihrer Kompetenz. Die Polizei klärt Straftatbestände, allenfalls ebenfalls mit Hilfe einer Observation; die Klärung von Versicherungsleistungen liegt ausserhalb ihrer Kompetenz.</p> <p>Die Durchführungsstellen sind von Amtes wegen verpflichtet, mögliche Leistungsansprüche von Versicherten gegenüber der Versicherung umfassend und den rechtlichen Vorschriften entsprechend abzuklären. Um den versicherungsrechtlich massgebenden Sachverhalt abklären zu können, benötigen die Durchführungsstellen Unterlagen wie etwa Berichte von Arbeitgebern oder behandelnden Ärzten, medizinische Gutachten oder, im Fall eines Verdachts auf Versicherungsmissbrauch, entsprechendes Beweismaterial. Diese Unterlagen dienen der Beurteilung der Leistungsansprüche und müssen entsprechend versicherungsspezifische Informationen über die Tätigkeiten, den Gesundheitszustand und die Auswirkungen des Gesundheitszustandes auf Tätigkeiten der versicherten Person liefern.</p>
<p>Darf auch die Sozialhilfe Observationen durchführen? Warum gilt die neue Regelung für sie nicht?</p>	<p>Die Regelung im ATSG gilt nur für Sozialversicherungen des Bundes, jedoch nicht für die Sozialhilfe. Diese liegt in der Kompetenz und Verantwortung der Kantone und Gemeinden, und nicht des Bundes. Die Sozialhilfebehörden können deshalb Observationen durchführen, wenn die kantonalen oder kommunalen Erlasse dies vorsehen und regeln.</p>
<p>Dürfen auch die privaten Versicherungen Observationen durchführen? Warum gilt die neue Regelung für sie nur beschränkt?</p>	<p>Gestützt auf die Regelung im ATSG dürfen Privatversicherer, die Sozialversicherungen des Bundes durchführen, in diesem Rahmen auch Observationen durchführen. Dabei handelt es sich um die obligatorische Unfall- oder Krankenpflegeversicherung.</p> <p>Für andere Versicherungsverhältnisse, etwa die überobligatorische Kranken- und Unfallversicherung oder die Sachversicherungen (Haushaltversicherung, Motorfahrzeugversicherung) ist die Regelung der Observation im ATSG nicht gültig.</p>
<p>Dürfen auch die Pensionskassen Observationen durchführen? Warum gilt die neue Regelung für sie nicht?</p>	<p>Die neuen Bestimmungen für die Observation ist in der obligatorischen beruflichen Vorsorge nicht anwendbar, da das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) nicht unter den Geltungsbereich des ATSG fällt. Pensionskassen dürfen daher keine Observationen durchführen, wenn es um Leistungen nach dem BVG geht.</p>

Das ist aber in der Praxis auch gar nicht notwendig, denn bezüglich Rentenentscheiden besteht zwischen der IV und der obligatorischen beruflichen Vorsorge eine Bindewirkung. Kürzt oder hebt die IV eine Invalidenrente auf Grund von Erkenntnissen aus einer Observation auf, so kann auch die Pensionskasse ihre Invalidenrente kürzen oder aufheben. Auf Grund dieser Bindewirkung können sich Observationen der IV auf die Pensionskasse auswirken, sodass diese nicht auf eigene Observationen angewiesen ist.

Wollen Pensionskassen bei Leistungen der überobligatorischen beruflichen Vorsorge das Mittel der Observation einsetzen, brauchen sie dafür eine klare reglementarische Grundlage.

Warum wird den Sozialversicherungen bei der Überwachung von Versicherten mehr erlaubt als der Polizei im Kampf gegen Terrorismus und Verbrechen?

Der Vorwurf, bei der verdeckten Ermittlung sei den Sozialversicherern mehr erlaubt als der Polizei im Kampf gegen Terrorismus und Verbrechen, ist nicht gerechtfertigt.

Im Kampf gegen Verbrechen und Terrorismus dürfen die Polizei, die Staatsanwaltschaft und der Nachrichtendienst Observationen durchführen (respektive durchführen lassen) und dabei Bild- und Tonaufnahmen machen. Die Genehmigung eines Gerichts ist dafür nicht erforderlich. Das entspricht der vorgeschlagenen Regelung für die Sozialversicherungen.

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Bild- und Tonaufnahmen dann zulässig, wenn sich die observierte Person an einem allgemein zugänglichen Ort oder an einem von einem solchen Ort aus von jedermann ohne weiteres frei einsehbaren Bereich aufhält. Diese Rechtsprechung stützt sich auf das Strafgesetzbuch. Darauf basiert auch die neue Regelung für die Sozialversicherungen. Sie übernimmt diese Rechtsprechung in Art 43a Absatz 4 ATSG: «Die versicherte Person darf nur observiert werden, wenn sie sich: a. an einem allgemein zugänglichen Ort befindet; oder b. an einem Ort befindet, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist.»

Für den Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung benötigen Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendienst eine richterliche Genehmigung. Bei der Observation durch die Sozialversicherungen gilt das gleiche.

Im Kampf gegen Verbrechen und Terrorismus dürfen Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendienst auch für Bild- und Tonaufnahmen technische Instrumente (z.B. Richtmikrofone und Fluggeräte) einsetzen, den Fernmeldeverkehr überwachen und in Computersysteme eindringen – wobei dafür die Bewilligung des Gerichts und

Voraussetzungen und
Einschränkungen für
Observationen

	teilweise auch des Chefs VBS – notwendig ist. Die Sozialversicherungen dürfen keine derartigen Mittel einsetzen.
Dürfen die Krankenversicherungen mit verdeckten Ermittlungen kontrollieren, ob jemand wirklich krank ist oder sich nur von der Arbeit drückt	Für die Taggeldversicherungen nach dem KVG gelten die neuen Bestimmung im ATSG, weil das KVG in den Geltungsbereich des ATSG fällt. Für die Erwerbsausfallversicherungen nach dem Gesetz über den Versicherungsvertrag VVG, die den weitaus grösseren Teil der Taggeldversicherungen ausmachen, gelten sie hingegen nicht.
Was ist unter einem allgemein zugänglichen Ort zu verstehen?	Ein allgemein zugänglicher Ort ist ein öffentlicher Ort, wie z.B. eine öffentliche Strasse. Es kann aber auch ein Ort in privatem Eigentum sein, zu welchem der Zugang von jedermann akzeptiert wird (wie z.B. die Privatstrasse einer grösseren Überbauung) oder sogar erwünscht ist, wie zum Beispiel bei einem Einkaufsladen.
Was bedeutet, dass ein Ort von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar sein muss?	Frei einsehbar bedeutet, dass der Ort, an dem sich die observierte Person befindet, nicht besonders gegen Einblicke geschützt ist und das ungehinderte, freie Beobachten ohne spezielle Vorkehrungen von einem allgemein zugänglichen Ort aus möglich ist. Es wäre also nicht zulässig, die versicherte Person in ihrem Garten zu filmen, indem jemand mit Hilfe einer Leiter über eine Hecke schaut.
Darf ein Detektiv jemanden von der Strasse aus durch das geöffnete Schlafzimmerfenster fotografieren oder filmen?	Nein. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist das nicht zulässig. Nicht zum geschützten Bereich gehört, was sich in der Öffentlichkeit abspielt und von jedermann wahrgenommen werden kann. Zur geschützten Privatsphäre gehören dagegen grundsätzlich alle Vorgänge in geschlossenen, gegen den Einblick Aussenstehender abgeschirmten Räumen und Örtlichkeiten, wie Vorgänge in einem Haus, einer Wohnung oder in einem abgeschlossenen, privaten Garten. Das Bundesgericht hielt im Zusammenhang mit dem Treppenhaus und der Waschküche fest, dass der Innenbereich des Hauses, in dem die versicherte Person wohnt, keinen ohne weiteres öffentlich frei einsehbaren Raum bildet. Eine Observation in diesem Innenbereich, also z.B. eine Bildaufnahme von der Strasse in ein Wohnzimmer, ist somit nicht zulässig.
Dürfen die Sozialversicherungen auch Drohnen einsetzen, um Bild- und Tonaufnahmen zu machen?	Nein. Erstens ist der Luftraum nicht frei zugänglich. Zweitens dürfen keine technischen Bild- und Tonaufnahmeggeräte eingesetzt werden, die das natürliche menschliche Wahrnehmungsvermögen resp. die natürliche Sehfähigkeit wesentlich verstärken, auch nicht mit richterlicher Genehmigung. Nicht zulässig sind somit auch Geräte, welche Aufnahmewinkel ermöglichen, die so von blossem Auge nicht zu sehen bzw. möglich sind.

Ist es erlaubt, mit einer Drohne, die von einem allgemein zugänglichen Ort aus gesteuert wird, Bild- und Tonaufnahmen zu machen? Auch wenn sich die überwachte Person an einem privaten Ort befindet?

Wie schon in der bisherigen Praxis wäre dies nicht erlaubt, da sich die versicherte Person dann an einem Ort befindet, der nicht von einem allgemein zugänglichen Ort aus ohne weiteres frei einsehbar ist. Es dürfen ohnehin keine technischen Geräte eingesetzt werden, die das natürliche menschliche Wahrnehmungsvermögen wesentlich verstärken (wie Drohnen mit Aufnahmegeräten), auch nicht mit richterlicher Genehmigung.

Welche Anforderungen müssen Detektive erfüllen?

Gemäss der neuen Gesetzesgrundlage im ATSG ist dies eine der Umsetzungsfragen, die der Bundesrat auf Verordnungsebene regeln muss. Die Ausgestaltung ist zurzeit noch offen.

Welches Gericht muss den Einsatz von Geräten zur Standortbestimmung bewilligen?

In der Regel der Präsident oder die Präsidentin der zuständigen Abteilung des kantonalen Versicherungsgerichts im Wohnkanton der versicherten Person. Wenn die versicherte Person ihren Wohnsitz im Ausland hat, der Präsident oder die Präsidentin der zuständigen Abteilung des Bundesverwaltungsgerichts.

Kann sich eine betroffene Person gegen eine Observation wehren?

Ja. Nach Abschluss der Observation wird die versicherte Person mit einer Verfügung über die Observation informiert. Gegen die Verfügung kann der normale Rechtsweg beschritten werden.

Kann eine betroffene Person sicher sein, dass das Material, das im Rahmen einer Observation über sie gesammelt wurde, wirklich gelöscht wird?

Ja. Falls mit dem Observationsmaterial nicht Tatsachen bewiesen werden, die zu einer Einstellung oder Änderung der Sozialversicherungsleistung führen, wird das Observationsmaterial vollständig vernichtet, sobald die entsprechende Verfügung in Rechtskraft erwachsen ist. Ausser wenn die versicherte Person ausdrücklich beantragt hat, dass das Observationsmaterial in den Akten verbleibt. Die Verfügung wird dann rechtskräftig, wenn die versicherte Person nicht innert der gesetzlichen Frist Beschwerde dagegen erhoben hat.

Kann eine betroffene Person das Material, das im Rahmen einer Observation über sie gesammelt wurde, einsehen?

Ja. Falls die Observation nicht zu einer Einstellung oder Änderung der Sozialversicherungsleistung führte, kann die versicherte Person das Observationsmaterial innerhalb der Beschwerdefrist einsehen. Danach wird es vernichtet, ausser die versicherte Person verlangt ausdrücklich, dass es in den Akten verbleibt.

Falls hingegen der Sozialversicherungsträger aufgrund des Observationsmaterials die Einstellung oder Änderung der Sozialversicherungsleistung verfügt, so verbleibt das entsprechende Material in den Akten und kann jederzeit im Rahmen des allgemeinen Akteneinsichtsrechts eingesehen werden.

Kontakt

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Kommunikation

+41 58 462 77 11

kommunikation@bsv.admin.ch

Sprachversionen dieses Dokuments

Questions et réponses : Base légale pour la surveillance des assurés

Domande e risposte : Base legale per la sorveglianza degli assicurati

Ergänzende Dokumente des BSV

Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten. Hintergrunddokument

Weiterführende Informationen:

- Referendumsvorlage: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/1491.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>
- Schweizerische Strafprozessordnung StPO: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20052319/index.html>
- Schweizerisches Strafgesetzbuch StGB: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/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>