



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



16.479

### Parlamentarische Initiative SGK-SR. Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten

### Initiative parlementaire CSSS-CE. Base légale pour la surveillance des assurés

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

#### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.17 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.18 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.18 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.18 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.03.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

16.482

### Parlamentarische Initiative Tuena Mauro. Schaffung der rechtlichen Grundlage für Überwachungsmassnahmen durch eine Versicherung

### Initiative parlementaire Tuena Mauro. Mesures de surveillance mises en place par une assurance. Création de la base légale

*Vorprüfung – Examen préalable*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.03.18 (FORTSETZUNG - SUITE)

16.479



# AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



AB 2018 N 353 / BO 2018 N 353

## Antrag der Mehrheit

Eintreten

## Antrag der Minderheit

(Schenker Silvia, Carobbio Guscetti, Feri Yvonne, Gysi, Häsler, Heim, Ruiz Rebecca)  
Nichteintreten

## Antrag Leutenegger Oberholzer

Rückweisung der Vorlage an die Kommission

mit dem Auftrag, die rechtsstaatlichen Grundsätze unserer Verfassung und die Erkenntnisse des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gemäss Urteil vom 18. Oktober 2016 für die verdeckte Überwachung von Versicherten einzuhalten, wie dies Artikel 46 EMRK dem Signatarstaat vorschreibt. Zu beachten sind insbesondere:

1. Das Einhalten der verfassungsmässigen Ordnung und hiermit das Gewaltmonopol des Staates.
2. Die Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und die Umschreibung der grundlegenden Anforderungen an eine unabhängige Überprüfung und Anordnung der Observation. Die Anordnung der Observation ist – auf Ersuchen der Versicherung – einer gerichtlichen Instanz zuzuweisen.
3. Die faktischen Voraussetzungen für eine Observation müssen abschliessend im Gesetz geregelt sein, das gilt insbesondere für den Anfangsverdacht, ebenso die Überwachungsmassnahmen und -instrumente sowie die zulässigen Orte der Überwachung.
4. Die Dauer der Observation ist zu beschränken. Angemessen erscheinen drei Wochen.
5. Die Wahrung des Kerngehalts des Persönlichkeitsschutzes ist mit dem absoluten Schutz der Privatsphäre (Privaträume) vor einer Observation zu garantieren.
6. Der Schutz vor Missbrauch der gesammelten Daten, die in jedem Falle der beobachteten Person vorzulegen und auf Antrag zu vernichten sind, ist zu gewährleisten. Über die Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze ist ein externes Rechtsgutachten einzuholen.

## Schriftliche Begründung

Die Bekämpfung von Missbräuchen bei staatlichen Leistungen hat unter klarer Beachtung von rechtsstaatlichen Grundsätzen zu erfolgen. Das gilt insbesondere für die verdeckte Observation von Versicherten, die per se einen massiven Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen darstellt. Sie darf deshalb, wenn schon, immer nur subsidiär zu weniger invasiven Massnahmen allerhöchstens ein Instrument der Ultima Ratio sein. Zu beachten sind insbesondere der Grundrechtsschutz der Verfassung wie konkret auch die Erkenntnisse des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Urteil vom 18. Oktober 2016. Artikel 46 EMRK verlangt von den Signatarstaaten, dass eine festgestellte Konventionsverletzung zu beseitigen ist. Die Staaten müssen die dafür erforderlichen individuellen Massnahmen treffen und allgemein sicherstellen, dass sich Konventionsverletzungen dieser Art nicht wiederholen können (Meyer-Ladewig, Handkommentar, 4. Aufl. 2017, Art. 46 Rz. 3). Das Urteil, das zur vorliegenden Gesetzgebung Anlass gab, hielt nun in den entscheidenden Passagen Folgendes fest: "77. ... In particular, it did not, as required by the Court's case-law, set out sufficient safeguards against abuse. The interference with the applicant's rights under Article 8 was not, therefore, 'in accordance with the law' and there has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention." Jedes Gesetz hat also nach Meinung des Gerichtshofes neben den formellen Voraussetzungen auch für eine ausgewogene Balance zwischen den Rechten des Betroffenen und der Institution zu sorgen und vor Machtmissbräuchen zu schützen. Der vorliegende Gesetzentwurf 16.479 genügt weder den Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes, noch schützt er vor Machtmissbräuchen. Der Gesetzentwurf verletzt mit dem vorgesehenen Artikel 43a E-ATSG das Gewaltmonopol des Staates: Jede Versicherungsgesellschaft darf ihre eigene private Observationsgruppe einsetzen, um die Privatsphäre anderer zu verletzen. Dies ist Aufgabe der Polizei, zumal Artikel 148a StGB den Sozialmissbrauch unter Strafe gestellt hat. Zudem fehlt es dem Gesetzentwurf an der erforderlichen Beschränkung der Mittel: Das neue Gesetz ermöglicht in Artikel 43a Absatz 1 E-ATSG in der Fassung der Mehrheit Überwachungsmassnahmen mit Bild- und Tonaufnahmen sowie Instrumente zur Standortbestimmung. Die Gesetzesvorlage in der Fassung der Mehrheit sieht nur bei GPS-Überwachungen eine gerichtliche Genehmigung vor. "Sozialdetektive" hätten künftig mehr Kompetenzen als die Polizei. Die Versicherungswirtschaft, auch private Institutionen, verfügt damit über mehr Rechte als der Staat, was dem Gewaltmonopol zuwiderläuft. Verletzt wird die Privatsphäre: Neu dürfen Personen auch in ihren Privaträumen von allgemein zugänglichen Orten aus observiert werden, d. h. von Gärten, Balkonen etc.,



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



ohne dass die Privatsphäre gesetzlich absolut geschützt wäre. Das steht klar im Widerspruch zur Bundesverfassung und zur EMRK. Das Gesetz geht weiter als die Strafprozessordnung, die Überwachung in privaten Räumen klar untersagt. Weiter zu nennen ist auch der Anfangsverdacht: Es gibt keine konkreten gesetzlichen Hürden für die Anordnung der Überwachung. Nach jetzigem Gesetzentwurf könnte sogar ein Sachbearbeiter der Fallbearbeitung oder des Leistungsbereichs der Versicherung die Überwachungen anordnen. Damit besteht die Gefahr von Machtmissbräuchen, und das steht im Widerspruch zu den zentralen Bestrebungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Damit können Observationen geradezu unkontrolliert und jederzeit erfolgen. Sie sind nicht vorhersehbar und verletzen zumindest mittelbar die Unschuldsvermutung. Im Weiteren fehlt ein klares Verwertungsverbot: So ist es nach den vorliegenden Bestimmungen möglich, dass im Verwaltungsverfahren auf unkontrollierte Weise erlangte Beweismittel auch im Strafverfahren verwendet werden: Immerhin hat die Schweiz eine neue Strafbestimmung in Artikel 148a StGB geschaffen, die Sozialhilfemissbrauch unter Strafe stellt. Der Gesetzentwurf ist zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit an die Kommission zurückzuweisen. Angezeigt ist zudem eine externe rechtliche Beurteilung der Vorlage.

### *Proposition de la majorité*

Entrer en matière

### *Proposition de la minorité*

(Schenker Silvia, Carobbio Guscetti, Feri Yvonne, Gysi, Häsliger, Heim, Ruiz Rebecca)

Ne pas entrer en matière

### *Proposition Leutenegger Oberholzer*

Renvoyer le projet à la commission

avec mandat de respecter les principes de l'Etat de droit contenus dans la Constitution suisse et les conclusions tirées par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans son arrêt du 18 octobre 2016 relatif à la surveillance secrète d'un assuré. En effet, en tant qu'Etat signataire de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Suisse est tenue de se conformer aux arrêts définitifs de la CEDH (cf. art. 46 de la convention). La commission accordera une attention particulière aux points suivants:

1. Il convient de prendre en considération le respect de l'ordre constitutionnel et, partant, le monopole de la puissance publique.
2. Il faut garantir le principe de proportionnalité et définir les exigences fondamentales permettant d'examiner et d'ordonner une observation en toute indépendance. Il incombe à une instance judiciaire d'ordonner l'observation, sur demande de l'assureur.
3. Les conditions factuelles pour qu'une observation puisse avoir lieu doivent être réglées de manière exhaustive dans la loi, notamment en ce qui concerne le soupçon initial, les mesures et les instruments de surveillance ainsi que les lieux où une surveillance peut être autorisée.
4. La durée de l'observation doit être limitée. Une durée de trois semaines semble appropriée.

AB 2018 N 354 / BO 2018 N 354

5. Les fondamentaux de la protection de la personnalité doivent être garantis avant une observation en assurant la protection absolue de la sphère privée (lieux privés).

6. Il y a lieu de garantir la protection contre l'emploi abusif des données recueillies, lesquelles doivent systématiquement être soumises à la personne observée et, à sa demande, détruites. Il convient de demander un avis de droit externe portant sur la garantie des principes de l'Etat de droit.

**Le président** (de Buman Dominique, président): Dans le débat d'entrée en matière, nous traiterons les deux objets ensemble. L'initiative parlementaire 16.479 se trouve dans la deuxième phase de traitement, l'initiative parlementaire 16.482 dans la première phase de traitement.

Vous avez reçu un rapport écrit de la commission au sujet de l'initiative parlementaire 16.482. La commission propose de ne pas y donner suite.

**Hess Lorenz** (BD, BE), für die Kommission: Im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) geht es darum, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es allen Sozialversicherern erlaubt, bei Verdacht auf unrechtmäßigen Leistungsbezug Observationen durchzuführen.

Der Grund dafür ist ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus dem Jahr 2016. Das



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • 11te Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



Gericht hat festgestellt, dass nicht die Observation als solche, wie sie bisher gehandhabt wurde, unrechtmässig sei, sondern dass hierzu die gesetzliche Grundlage fehle. Es geht also jetzt darum, die gesetzliche Grundlage zum Status quo, wie er in der Praxis gehandhabt wurde, zu schaffen. Dieses Urteil hat zu Vorstössen geführt. Zwei sind diejenigen, die wir hier behandeln. Der eine ist die parlamentarische Initiative der SGK-SR, und der andere ist die parlamentarische Initiative Tuena. Sie haben in etwa das gleichlautende Anliegen.

Die zentrale Frage, nicht nur beim Eintreten, sondern auch bei den folgenden Mehrheiten bzw. Minderheiten, ist immer die: Soll man, und wenn ja, mit welchen Mitteln und wie, die Persönlichkeitsrechte einschränken mit dem Ziel, Betrug zu verhindern, mit dem Ziel, rechtmässige Bezügerinnen und Bezüger zu schützen, und auch mit dem Ziel, volkswirtschaftlichen Schaden zu verhindern? In dieser Abwägung der Güter bewegten wir uns auch in der Diskussion. Anders ausgedrückt: Wie kann ein Missbrauch verhindert werden mit diesem Gesetz, ohne dass alle Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen unter Generalverdacht gestellt werden? Die Kommission hat zum einen Anhörungen von Personen aus der Praxis durchgeführt und sich entsprechendes Bildmaterial zeigen lassen und Fragen dazu gestellt. Die Kommission hat zum andern auch juristische Beurteilungen vornehmen lassen, unter anderem auch durch das Bundesamt für Justiz.

Die Mehrheit ist zum Schluss gekommen, dass hier Handlungsbedarf besteht, im Wissen darum, dass die Anzahl der Fälle, in denen aufgrund eines Verdachts wirklich eine Observation zum Tragen kommt, sehr klein ist. Auf der anderen Seite hat die Kommission auch davon Kenntnis genommen, dass zwar die Zahl dieser Betrugsfälle und auch die Zahl der Fälle, bei denen Observationen durchgeführt werden, klein sind, aber die Schadensumme, namentlich bei missbräuchlichem Bezug über mehrere Jahre, sehr gross sein kann. Das war einer der Gründe, warum hier klar Handlungsbedarf erkannt wurde.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass wir uns hier im bestmöglichen Gleichgewicht zwischen Persönlichkeitsschutz und Persönlichkeitsrechten auf der einen und den allgemeinen Interessen auf der anderen Seite bewegen. Aus diesen Gründen ist die Mehrheit der Kommission zum Entscheid gelangt, hier für Eintreten zu plädieren und den Nichteintretensantrag folglich abzulehnen.

Die Kommission hat ebenfalls die parlamentarische Initiative Tuena erörtert und beantragt, ihr keine Folge zu geben. Was den kurfristig eingereichten Rückweisungsantrag an die Kommission anbelangt, wurde der natürlich in der Kommission so nicht besprochen. Eine erste Durchsicht ergibt, dass die Auflagepunkte aber doch dazu führen würden, dass wir ganz grundsätzliche Fragen, die hier aufgelistet sind und die wir einlässlich erörtert haben, schlicht noch einmal in der Kommission aufrollen würden, nachdem wir das, glaube ich, gewissenhaft und mit Aufwand gemacht haben. Weiter geht es hier auch um die Grundsatzfrage, dass ja der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht die Observation als solche infrage stellt, sondern eben nur will, dass eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen wird. Deshalb gehe ich davon aus, dass die Kommissionsmehrheit, die für Eintreten ist, sich auch gegen diesen Rückweisungsantrag aussprechen würde.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Gestatten Sie mir eine Frage: Haben Sie zur Kenntnis genommen, dass vier staatsrechtlich versierte Professorinnen und Professoren die Rechtsstaatlichkeit dieses Entwurfes, den die Kommission jetzt präsentiert, infrage stellen und ebenfalls eine Rückweisung aus rechtsstaatlichen Überlegungen empfehlen?

**Hess Lorenz (BD, BE), für die Kommission:** Ja, danke sehr, Frau Kollegin Leutenegger. Ich könnte zwar die Gegenfrage stellen, ob Sie auch Kenntnis von den anderen juristischen Auskünften genommen haben, die wir in der Kommission verlangt haben. Davon gehe ich zum einen aus. Zum andern denke ich, dass auch der Gerichtshof für Menschenrechte nicht unbedingt nur von Nichtjuristen besetzt ist. Dieser Gerichtshof hat festgehalten, dass das Problem nicht die Observationen an sich sind, sondern die gesetzliche Grundlage. Diese gesetzliche Grundlage verbessert den Status quo, der als solcher nicht unbedingt hinterfragt wurde.

**Moret Isabelle (RL, VD), pour la commission:** En octobre 2016, la Cour européenne des droits de l'homme condamne la Suisse pour absence de bases légales suffisantes régissant la surveillance des assurés. Les assurances-accidents et invalidité suspendent dès lors toute mesure de surveillance en cas de suspicion de fraude. Le mois suivant, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats se penche sur la question. En janvier 2017, la commission de notre conseil approuve le dépôt de l'initiative parlementaire 16.479. Débattu en décembre 2017 au Conseil des Etats, le projet qui en est issu, adopté par 32 voix contre 8, se retrouve aujourd'hui devant vous.

La commission, par 18 voix contre 8 et 0 abstention, vous propose d'entrer en matière.

Ce projet de base légale vise à introduire dans la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) un article 43a permettant aux compagnies d'assurance de prendre ou de reprendre des mesures d'observation de leurs assurés. Il est en effet nécessaire de lutter contre les abus qui peuvent survenir



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • 11te Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



dans les assurances sociales. Cependant, les mesures de surveillance ne sauraient porter atteinte de manière disproportionnée au respect de la sphère privée des assurés. Elles doivent rester l'"Ultima Ratio" en cas de soupçon de fraude.

Cette proposition pose donc des conditions strictes pour ordonner des mesures d'observation et réglemente les types de mesure qui sont autorisés et dans quels lieux. Trois types de mesure sont visés par la loi. Premièrement, les enregistrements sonores et visuels normaux sont autorisés sur décision d'un dirigeant de la compagnie d'assurance. Deuxièmement, les instruments techniques permettant de localiser l'assuré, par exemple les puces GPS, nécessitent, eux, l'accord préalable du juge. Troisièmement et dernièrement, tout instrument augmentant sensiblement la perception humaine, tels les microphones directionnels ou les appareils de vision nocturne, sont eux clairement interdits.

La minorité Schenker Silvia s'oppose à l'entrée en matière. Elle estime qu'une telle base légale représente une trop forte atteinte aux droits fondamentaux de personnes particulièrement vulnérables et privilégie la voie du droit pénal pour les situations d'abus. Ce n'est pas l'avis de la majorité de la commission qui rappelle que notre système repose sur la solidarité des employeurs et des travailleurs qui paient pour ceux qui en ont besoin. Un tel système n'est possible que si l'on a confiance en lui. La fraude à l'assurance trouble cette confiance. Il est donc nécessaire de se donner des outils

AB 2018 N 355 / BO 2018 N 355

permettant de lutter contre les abus et la fraude. Le projet qui vous est présenté aujourd'hui propose de donner aux assureurs les moyens d'intervenir rapidement, dans un cadre strict et proportionné, en cas de soupçons de comportement abusif.

La majorité de la commission vous invite à entrer en matière sur ce projet.

J'ajoute deux mots sur l'initiative parlementaire Tuena 16.482. La commission estime avoir déjà statué sur cette question. Elle juge donc cette initiative parlementaire inutile si vous acceptez le projet de base légale. Elle vous propose donc, par 12 voix contre 7 et 5 abstentions, de ne pas donner suite à cette initiative.

Quant à la proposition individuelle Leutenegger Oberholzer de renvoyer le projet 16. 479 à la commission, qui, par la force des choses, n'a pas été discutée en commission, j'estime pouvoir vous dire, au nom de la commission, que nous avons fait notre travail et que cette base légale a été étudiée en commission de manière exhaustive. Je vous invite à soutenir la commission et donc à rejeter la proposition de renvoi.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** Geschätzte Kollegin, der Berichterstatter deutscher Sprache hat gesagt, dass vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nur gefordert wurde, dass eine Gesetzesgrundlage für die Observation vorhanden ist. Sie sind ja Anwältin, ich nehme an, Sie haben den Entscheid gelesen. Teilen Sie meine Ansicht – ich habe sie auch im Rückweisungsantrag begründet –, dass es vonseiten des Gerichtshofes auch inhaltliche Auflagen gibt, z. B. die Bestimmtheit des Rechtssatzes, die ausgewogene Balance zwischen den beteiligten Parteien, also den Versicherten und den Institutionen, usw.?

**Moret Isabelle (RL, VD), pour la commission:** Au nom de la commission, je peux vous dire qu'après avoir étudié une importante documentation et les différents avis juridiques qui ont été émis, nous avons estimé que la base légale que nous vous proposons est suffisante et complète et qu'elle permet une surveillance des assurés selon des conditions strictes et proportionnelles.

**Tuena Mauro (V, ZH):** Bis vor etwa fünfzehn Jahren galt in weiten, insbesondere links denkenden Bevölkerungskreisen die Meinung, wer Versicherungsleistungen oder auch Sozialhilfe beziehe, betrüge nicht. Ich höre heute noch die Worte der ehemaligen grünen Nationalrätin Monika Stocker, die sagte, dass das alles arme und kranke Menschen seien, welche Hilfe bräuchten. Unter ihnen befänden sich keine Betrüger. Als die SVP wagte, das Gegenteil zu sagen, wurde sie mit Häme übergossen.

Doch die Realität sieht anders aus. Auf Druck der SVP und der Öffentlichkeit kamen unzählige, zum Teil krasse Missbräuche ans Tageslicht. Diese bewegten sich sowohl bei Versicherungen wie auch in der Sozialhilfe in der Größenordnung von 6 Prozent der ausbezahlten Leistungen. In den letzten zwölf Jahren war der Einsatz von Versicherungs- wie auch von Sozialdetektiven mehrheitlich unbestritten. Auch linke Kreise nahmen die grossen Erfolge des genaueren Hinsehens und des Aufdeckens zähneknirschend zur Kenntnis. Die Missbrauchsquoten gingen in der Folge massiv zurück. Mutmassliche Erschleicher von ungerechtfertigten Leistungen wussten, dass sie damit rechnen mussten, erwischt zu werden. Diese überlegten sich wohl zweimal, ob sie betrügen sollten. Der präventive Charakter ist also offensichtlich ebenfalls gegeben.

Mit einem denkwürdigen Entscheid vom 18. Oktober 2016 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Überwachungsmassnahmen durch eine Versicherung für nicht zulässig erklärt. Er bemängelte, dass



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



hierfür die gesetzlichen Grundlagen fehlen. Nur Tage später stellten private Versicherer und diverse Sozialämter Überwachungsmassnahmen ein. Mutmassliche Erschleicher von ungerechtfertigten Leistungen jubelten lauthals.

Ich reagierte sofort mit meiner parlamentarischen Initiative 16.482, "Schaffung der rechtlichen Grundlage für Überwachungsmassnahmen durch eine Versicherung". Gleichzeitig erarbeitete auch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates einen Entwurf. Entsprechend haben Sie heute eine Ergänzung des ATSG zur Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Überwachung von Versicherten auf dem Tisch. Diese Änderungen sind ausgewogen und zementieren die Praxis der letzten zwölf Jahre.

Das missbräuchliche Erschleichen von Versicherungsleistungen ist im groben Stil asozial. Es treibt die Prämien für alle, grösstmehrheitlich ehrlichen Versicherten massiv in die Höhe. Sie sind die Leidtragenden von Versicherungsbetrügereien. Die Suva zum Beispiel hat im Jahr 2017 ohne den Einsatz von verdeckten Ermittlern 12,5 Millionen Franken an ungerechtfertigten Leistungsbezügen verhindert. Mit dem Einsatz von Versicherungsdetektiven waren es 2016, also im Jahr zuvor, 5,5 Millionen Franken mehr gewesen, also rund 18 Millionen Franken.

Zur Aufdeckung von Missbräuchen sind Versicherungsdetektive das letzte Instrument. Die versicherungsinternen Hürden für das Losschicken eines solchen Detektivs sind enorm hoch. Vorgängig werden intern unzählige andere Massnahmen durchgeführt.

Ich bitte Sie, diese Ergänzung im ATSG heute zu unterstützen. Falls Sie heute die parlamentarische Initiative 16.479 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates, "Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten", unterstützen, werde ich meine parlamentarische Initiative mit dem identischen Inhalt zurückziehen.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Herr Tuena, eine Vorbemerkung: Die Linke hat den Sozialmissbrauch nie gutgeheissen. (*Zwischenruf Tuena: Ha, hal!*) Das war eine persönliche Vorbemerkung. Jetzt kommt meine Frage: Haben Sie zur Kenntnis genommen, dass die Observation selbstverständlich Teil der Vorlage zum ATSG ist bzw. war? Es hätte also Ihres Vorstosses gar nicht bedurft.

**Tuena** Mauro (V, ZH): Wissen Sie, Frau Kollegin, Sie haben in Ihrer Vorbemerkung gesagt, die Linke habe nichts gegen solche Detektive. Ich erinnere mich noch gut ein paar Jahre zurück, es sind etwa zehn Jahre, da haben Sie sich mit Händen und Füssen dagegen gewehrt. Ich habe ja die Worte der ehemaligen grünen Nationalrätin und späteren Sozialvorsteherin der Stadt Zürich zitiert, wie sie ausgeführt hatte, dass es keine solchen Missbräuche gegeben habe. Die genau gleichen Worte habe ich von Ihrer Partei gehört.

**Kiener Nellen** Margret (S, BE): Sehr geehrter Herr Kollege Tuena, sind Sie bereit, auch einen Ansatz zu unterstützen, der Steuerdetektive bei Verdacht auf Steuerhinterziehung zulässt? Auch das ist Verwaltungsstrafrecht. Die Behörden wissen es oft, haben aber im heutigen Recht keine Mittel, bei hohem und schwerem Verdacht auf Steuerhinterziehung zu observieren.

**Tuena** Mauro (V, ZH): Wir haben im heutigen System, und das gerade in den letzten Jahren, im Bereich der Steuern sehr viel unternommen, damit mutmassliche Steuerhinterziehungen aufgedeckt werden können. Weitere Massnahmen erachte ich hier für nicht nötig.

**Schenker** Silvia (S, BS): Wir sind drauf und dran, unsere Privatsphäre auf dem Altar der Sozialversicherungsträger zu opfern. Wenn diese Vorlage so verabschiedet wird, wie das die Mehrheit Ihrer Kommission will, dann können Sie alle hier im Saal in Zukunft ohne Ihr Wissen observiert werden. Wenn Sie bis heute gemeint haben, von diesem Observationsartikel seien nur IV-Bezügerinnen und -Bezüger betroffen, dann ist es höchste Zeit, dass Sie gut zuhören und sich mit der Vorlage beschäftigen. Wenn Sie bis heute die Haltung hatten, dass sowieso nur diejenigen observiert werden, die Sozialversicherungsmisbrauch begehen, dann sollten Sie umgehend die Zahlen im Bericht zur Vorlage studieren. Dort sehen Sie nämlich, dass ein Drittel der Observationen zu Unrecht erfolgte und dass man bei diesen Personen keine

AB 2018 N 356 / BO 2018 N 356

Anhaltspunkte für einen ungerechtfertigten Leistungsbezug oder für Missbrauch gefunden hat.

Tatsache ist: Der sogenannte Observationsartikel wird im ATSG verankert werden. Der Geltungsbereich des ATSG erstreckt sich neben der Invalidenversicherung über die Unfallversicherung, die Krankenversicherung, die Ergänzungsleistungen bis hin zur Arbeitslosenversicherung. Das bedeutet, dass in Zukunft all diese Versicherungsträger Observationen anordnen können. Das ist eines der Probleme dieser Vorlage.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • 11te Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



Das nächste Problem ist, dass irgendeine Sachbearbeiterin der Versicherung aufgrund eines schlechten Bauchgefühls sagen kann: "Hier stimmt etwas nicht, wir observieren die Person jetzt mal eine Weile." Sie denken vielleicht, ich übertreibe. Das tue ich nicht. Lesen Sie die entsprechende Bestimmung im Gesetz, wie die Mehrheit der SGK sie definiert hat. Ich spreche von Absatz 1bis.

Lesen Sie außerdem noch die Bestimmung, welche definiert, unter welchen Voraussetzungen die Observation angeordnet werden kann. Hier steht unter anderem wörtlich, dass die Observation angeordnet werden kann, wenn die Abklärungen sonst "unverhältnismässig erschwert würden". Was heisst das, "unverhältnismässig erschwert"?

Damit nicht genug: Besonders stossend ist, dass Sie – und ich meine wirklich Sie – nicht nur an einem allgemein zugänglichen Ort beobachtet werden können, sondern auch an einem Ort, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist. Damit das nicht so abstrakt daherkommt, will ich das veranschaulichen. Haben Sie das Pech, eine Parterrewohnung zu haben, und geht Ihr Schlafzimmer zur Strasse, müssen Sie damit rechnen, im Schlafzimmer beobachtet zu werden. Es könnte ja sein, dass Ihre Krankenversicherung sich dafür interessiert, ob Sie wirklich im Bett liegen, wenn Sie sich gegen eine Grippe behandeln lassen.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Schweiz gerügt, weil die Rechtsgrundlage für die Observation in der Unfallversicherung nicht genügt. Die beiden Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit haben daraufhin im Eiltempo eine Vorlage erarbeitet. Die Versicherungswirtschaft, allen voran die Suva, hat massiv dafür lobbyiert. Das Resultat dieser Gesetzesarbeit ist absolut ungenügend und – ich betone es noch einmal – ignoriert eines unserer wichtigsten Grundrechte, nämlich das Recht auf Privatsphäre. Es kann nicht sein, dass wir wegen ein paar Hundert Personen, die zu Unrecht Leistungen aus einer Sozialversicherung beziehen, alle Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger unter Generalverdacht stellen und zulassen, dass in deren Privatleben herumgeschnüffelt wird und sie heimlich beobachtet werden. Was wir aufgeben, wenn wir dieser Vorlage zustimmen und damit den Schnüfflern freie Bahn geben, steht in keinem Verhältnis zu dem, was wir damit gewinnen. Wir geben unser Recht auf Privatsphäre auf.

Ich empfehle Ihnen dringend, den Rückweisungsantrag Leutenegger Oberholzer zu lesen. Frau Leutenegger Oberholzer hat darin ausführlich begründet, weshalb die Vorlage ungenügend ist. Eine solche Vorlage verdient nur eine Antwort: Nichteintreten. Genau das bitte ich Sie namens der Minderheit zu tun, auf dass Sie auch in Zukunft ungestört auf Ihrem Balkon oder in Ihrem Wintergarten sitzen können und Ihnen kein Privatdetektiv dabei zuschaut.

**Herzog** Verena (V, TG): Kollegin Schenker, denken Sie nicht auch, dass Invaliden sogar dankbar sind, wenn IV-Betrüger entdeckt werden?

**Schenker** Silvia (S, BS): Ich habe mit sehr vielen Betroffenen gesprochen. Ich habe sehr viele Rückmeldungen erhalten. Ich kann Ihnen versichern: Bezügerinnen und Bezüger von Invalidenrenten sind nicht dankbar dafür, dass man ihnen Privatdetektive auf den Hals jagt.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Frau Schenker, sind Sie auch der Meinung, dass es für eine Observation, die einen grossen Eingriff in die persönliche Freiheit bedeutet, eines klar begründeten Anfangsverdachts bedarf, damit man derart schwerwiegende Eingriffe in die persönliche Freiheit überhaupt rechtsstaatlich rechtfertigen kann?

**Schenker** Silvia (S, BS): Ich teile Ihre Meinung. Sie wissen auch, dass die Professorin und die Professoren, die uns diesen Brief geschickt haben, dies darin auch erwähnt haben. Der Anfangsverdacht, wie er jetzt im Gesetz beschrieben ist und wie die Mehrheit ihn beschreibt, ist zu vage, zu unbestimmt. Es gibt einen bekannten Professor in unserem Land, der genau diese Äusserung gemacht hat. Er hat gesagt, es sei das Bauchgefühl, das darüber entscheiden könne, ob wir observiert werden oder nicht. Das geht mir deutlich zu weit.

**Häsler** Christine (G, BE): Ja, wir sind auch dafür, dass nur jene Personen Sozialversicherungsleistungen beziehen, welche die Voraussetzungen dafür erfüllen. Und ja, Missbrauch soll bekämpft werden, weil er den fairen, den korrekten Bezügerinnen und Bezügern sehr schadet. Dazu benötigen wir eine gesetzliche Grundlage mit Augenmaß, mit der wir die anerkannten rechtsstaatlichen Regeln einhalten. Was nun aber die Mehrheit der SGK-NR beantragt, widerspricht diesen Vorgaben, und es höhlt die Regeln des Rechtsstaates aus. Wir haben schon einiges dazu gehört.

Die SGK-NR hatte ursprünglich einen recht annehmbaren Entwurf erarbeitet. Jetzt aber wird ein Parallelstrafverfolgungsgesetz für Sozialversicherte vorgeschlagen, das weiter geht als die ordentliche Strafprozessordnung. Die Mehrheit der SGK-NR will also strenger gegen mutmassliche Verstösse bei den Ergänzungslie-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



stungen, in der Unfallversicherung, der Krankenversicherung, der Invalidenversicherung und der Arbeitslosenversicherung vorgehen, als man dies gegen mutmassliche Steuerbetrüger oder sogar gegen Angehörige von terroristischen Organisationen tut. Das ist nicht Augenmass.

Wir alle, wir alle sind potenziell von diesen Vorschlägen betroffen, denn wir alle sind Sozialversicherte, und wir werden unter Umständen einmal Bezügerinnen oder Bezüger von Leistungen der Sozialversicherungen sein – jeder und jede von uns. Wenn Sie sich nun überlegen, dass gerade Sie plötzlich zum Ziel einer solchen Observation würden, dass gerade Sie zu Unrecht überwacht würden, zum Beispiel als Schmerzpatientin oder Schmerzpatient nach einer schweren Krankheit oder nach einem Unfall oder als Patientin oder Patient mit einer psychischen Erkrankung, die man Ihnen eben nicht ansehen würde, wenn Sie sich also vorstellen, dass nun Sie plötzlich das Ziel einer solchen Observation wären, dann geht es Ihnen wahrscheinlich doch auch ein bisschen wie mir: Es wird einem ein bisschen unangenehm beim Gedanken, das Ziel einer solchen Observation zu sein.

Bei der vorgesehenen Gesetzgebung müssen wir uns nun wirklich fragen: Wo bleibt denn da das Augenmass, wo bleibt denn da die Verhältnismässigkeit, und wo bleibt vor allem der Schutz der mutmasslich unschuldigen Verdächtigten? Und wo bleibt – das finde ich enorm wichtig, wenn wir über diesen Bereich und diese Menschen sprechen – die Würde der riesengrossen Mehrheit von korrekten Bezügerinnen und Bezügern von IV-, Suva- oder Ergänzungsleistungen? Wir Grünen wollen nicht, dass all diese Menschen einem Generalverdacht ausgesetzt werden. Das ist entwürdigend, und es zeichnet ein Bild vom Menschen, das wir so nicht teilen.

Wir unterstützen deshalb den Antrag auf Nichteintreten, und wir sind froh, wenn Sie ihn mitunterstützen. Die parlamentarische Initiative Tuena lehnen wir ab.

**Tuena Mauro (V, ZH):** Frau Kollegin, Sie haben in Ihrem Votum von einem Generalverdacht gesprochen. Sind Sie tatsächlich der Meinung, dass Versicherungen und Sozialämter in Zukunft sämtliche Personen mit Sozial- bzw. Versicherungsdetektiven überwachen werden?

**Häsler** Christine (G, BE): Schauen Sie, Herr Tuena, ich denke, in dieser Sache spricht die Vorlage für sich. Sie zeigt genau auf, wie weitreichend, wie weit bis in die persönlichsten Bereiche hinein man eben überwachen können soll und wie wenig eigentlich da von der einen Seite auf die Rechtsstaatlichkeit geachtet wird. Ich gehe schon davon aus, dass man

AB 2018 N 357 / BO 2018 N 357

sagen kann, dies sei ein gewisser Generalverdacht, der diese Menschen entwürdigt und verletzt, ja.

**Humbel** Ruth (C, AG): Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom Oktober 2016 bezog sich auf einen Fall der Unfallversicherung. Dieses Urteil beanstandete nicht Observationen an sich, sondern das Fehlen von präzisen und detaillierten gesetzlichen Grundlagen.

Im letzten Juli entschied das Bundesgericht, dass auch im Bereich der IV eine umfassende gesetzliche Grundlage fehle. Dies war ein überraschender Entscheid, haben wir doch bei der 5. IV-Revision die Thematik der Bekämpfung des ungerechtfertigten Leistungsbezugs eingehend besprochen und mit Artikel 59 Absatz 5 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Auch die IV hat in der Folge ihre Observationstätigkeit eingestellt.

Seit dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision 2009 standen den IV-Stellen die im Gesetz zur Diskussion stehenden Observationsmöglichkeiten zur Verfügung. Es wurden Bildaufzeichnungen, Tonaufzeichnungen und vereinzelt GPS-Tracker eingesetzt.

Es ist klar: Eine Überwachung ist ein Eingriff in die persönliche Freiheit. Es muss daher sehr sorgsam und verhältnismässig beim Einsatz der Mittel vorgegangen werden. Aber Überwachung liegt auch im öffentlichen Interesse, weil Versicherungsmissbrauch nur durch diese Instrumente aufgedeckt werden kann. Die Medizin allein stösst an Grenzen, wenn die Versicherten und deren Umfeld mit unwahren Angaben zur Anamnese die Mediziner in die Irre führen. Das sind wenige Fälle. Solches Verhalten schadet aber dem Ruf der ehrlichen Versicherten, und es geht um betrügerisch erworbene Gelder in Millionenhöhe.

Am Hearing in der Kommission wurden uns unglaubliche Bilder gezeigt im Vergleich von medizinischem Befund und tatsächlichem Gesundheitszustand: Ein Mann, scheinbar auf einen Rollstuhl angewiesen, wurde wacker zupackend auf dem Bau gefilmt. Eine Frau konnte offiziell kaum gehen und stöckelte dann auf den Überwachungsbildern mit High Heels davon.

Angesichts dieser Bilder ist Nichteintreten auf die Vorlage verantwortungslos. Wer nicht auf die Vorlage eintreten will, schützt implizit betrügerische Machenschaften, und wer Missbrauch schützt, tut behinderten Menschen sowie den IV- und Unfallversicherungs-Rentnerinnen und -Rentnern keinen Gefallen, im Gegenteil. Eine



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



konsequente Ahndung von Missbrauch schützt vor Generalverdacht und Stigmatisierung. Renten sind unbestrittenermassen unerlässliche Ersatzeinkommen für den Fall, dass jemand wegen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung nur teilweise oder nicht mehr erwerbstätig sein kann. Gerade zum Schutz dieser Menschen, welche auf eine Rente angewiesen sind, braucht es griffige Instrumente zur Aufdeckung von unrechtmässigem Leistungsbezug.

Die vorgesehenen Überwachungsmassnahmen dürfen nur bei konkreten Anhaltspunkten eingesetzt werden, was auch bisher mit grosser Zurückhaltung geschehen ist, wie die Zahlen der aargauischen IV-Stelle zeigen: Im Jahr 2016 bezogen 15 261 Personen eine IV-Rente. Im gleichen Jahr wurden 25 Observationen durchgeführt, und bei all diesen Observationen wurde der Anfangsverdacht erhärtet, Renten wurden gekürzt oder aufgehoben, oder es kam zu einer Ablehnung eines Anspruchs. Der Bezug von unrechtmässig erworbenen Renten ist kein Kavaliersdelikt, sondern Betrug an der prämienzahlenden Solidargemeinschaft und in der Regel auch Sozialversicherungsbetrug im strafrechtlichen Sinn.

In der Kommission hat sich noch die Frage der Verwertbarkeit von Überwachungsbeweisen in einem Strafverfahren gestellt. Das EJPD hat uns bestätigt, dass einer Verwertung von Beweismitteln einer Observation gemäss ATSG im Strafverfahren nichts im Wege stehen dürfte.

Wir müssen nun die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen schaffen. IV, Suva und Privatversicherer benötigen die Instrumente, die es ihnen erlauben, zeitgerecht und ohne grosse juristische Hindernisse ihren Auftrag zu erfüllen. Wir wollen die Praxis, wie sie für die IV seit dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision gegolten hat, wiederherstellen.

In diesem Sinn wird die CVP-Fraktion auf die Vorlage eintreten und in der Detailberatung den Anträgen der Kommissionsmehrheit folgen.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Sie sprachen von verantwortungslosem Handeln, wenn man nicht auf die Vorlage eintrete. Ich habe hier einen Rückweisungsantrag deponiert. Wissen Sie, warum? Ich finde es verantwortungslos, wenn man einen derart massiven Eingriff in die persönliche Freiheit ohne die erforderlichen rechtlichen Schutzmassnahmen ergreift. Das ist aber nicht meine Frage.

Meine Frage ist die: In der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates zur ATSG-Revision ist eine Observation vorgesehen. Wieso müssen Sie mit einer derartigen Zwängerei, die rechtsstaatlich nicht zu verantworten ist, das nun vorziehen? Wieso lassen Sie dies nicht im Rahmen der ATSG-Revision ordnungsgemäss beraten?

**Humbel** Ruth (C, AG): Geschätzte Kollegin, mit diesen Argumenten haben Sie schon gegen die 5. IV-Revision gekämpft. Damals gab es nämlich die gleiche Diskussion über die Observationsmöglichkeiten bei Verdacht auf Versicherungsbetrug. Nachdem nun das Bundesgericht im letzten Sommer entschieden hat, dass auch für die IV detaillierte gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen, tun wir das nun im ATSG. Die Kommissionen beider Räte haben einer parlamentarischen Initiative Folge gegeben. Und nun beraten wir die Vorlage. Es ist sachgerecht, diesen Teil jetzt zu behandeln, insbesondere damit die IV die im letzten Jahr eingestellten Observationen wieder durchführen kann.

**Rytz** Regula (G, BE): Geschätzte Kollegin, auch ich habe eine Frage. Sie wollen ja den Sozialversicherungen jetzt mehr Möglichkeiten bezüglich Überwachung geben, als sie die Polizei hat, und fordern, dass die Überwachung auch ohne richterlichen Beschluss möglich sein soll. Ich frage Sie: Wozu ist das überhaupt nötig? Weshalb schicken Sie im Verdachtsfall Detektive gegen allfällige Betrüger und Betrügerinnen auf den Weg, anstatt auf die Vertrauensärzte zu setzen? Diese könnten überprüfen, ob diese Menschen tatsächlich eine IV-Rente verdienen; das ist doch der Weg, den man gehen muss. Haben Sie kein Vertrauen in die Ärztinnen und Ärzte? Oder weshalb spielen Sie hier "Detektiverlis"?

**Humbel** Ruth (C, AG): Frau Kollegin, wir wollen nicht neue Instrumente einführen, sondern wir wollen jene wieder etablieren, die seit 2009 von den IV-Stellen bei Verdacht auf Versicherungsmisbrauch eingesetzt worden sind. Ich habe schon Mühe, wenn Sie jetzt bei Verdacht auf Versicherungsmisbrauch diesen Menschen plötzlich die Polizei und Justiz auf den Hals jagen wollen. Sie wollen also bei Verdacht auf Versicherungsbetrug ein Polizei- und Justizverfahren einleiten, und das ist doch eigentlich überreagiert. Zudem kann bei polizeilich bewilligten Überwachungsverfahren auch der private Bereich eingeschlossen werden, und das ist mit diesem Gesetz klar verboten. Es darf niemand, wie es fälschlicherweise von der Sprecherin der Minderheit gesagt worden ist, in ein Schlafzimmer hinein filmen.

**Schenker** Silvia (S, BS): Kann es sein, dass Sie Frau Rytz nicht richtig zugehört haben? Frau Rytz hat nichts von Polizei und Strafbehörde gesagt. Sie hat Sie gefragt, ob man nicht mit Vertrauensärzten, Gutachten usw.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



zu den Resultaten kommen könnte, ohne dass es Detektive braucht.

**Humbel Ruth** (C, AG): Frau Kollegin, möglicherweise haben auch Sie mir nicht zugehört. Ich habe Ihnen aufgezeigt, wie in einem möglichen Versicherungsbetrug Ärzte durch Betroffene und ihr Umfeld getäuscht werden können. Sie waren mit mir in der Kommission, als wir die Bilder sahen einer Frau, die nicht gehen konnte. Es wurde ärztlich bestätigt, dass sie nicht in der Lage ist zu gehen. Kaum fühlte sie sich unbeobachtet, zog sie ihre High Heels an und stöckelte davon. Wir

AB 2018 N 358 / BO 2018 N 358

haben einen Herrn gesehen, dem wegen Rückenproblemen ärztlich dieselbe Unfähigkeit zu gehen attestiert wurde. Dieser Mann wurde dann auf dem Bau gefilmt. Sie sehen an diesen Beispielen: Mit einer gewissen Energie gelingt es, Ärzte, Vertrauensärzte zu täuschen. Deshalb kommen solche Observationsmöglichkeiten nur in extrem seltenen Fällen zum Einsatz. Ich habe Ihnen die Zahlen des Kantons Aargau genannt. Von über 15 000 IV-Rentnerinnen und -Rentnern wurden 25 mit solchen Instrumenten der Observation beobachtet, und bei allen Fällen konnte der Verdacht mit Beweisen erhärtet werden. Es konnten Beträge von Millionen von Franken eingespart werden, die viel besser eingesetzt werden für jene Menschen, die es nötig haben, die zu Recht eine IV-Rente bekommen und auf sie angewiesen sind.

**Weibel Thomas** (GL, ZH): Auslöser für diese Vorlage war, wie Sie wissen, der Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Dieser Entscheid hält fest, dass in der Schweiz keine genügende gesetzliche Grundlage besteht, um Observationen durchzuführen. Dies soll nun behoben werden.

In der Sitzung der SGK wurde uns eindrückliches Bildmaterial aus Observationen gezeigt. Frau Humbel hat Beispiele daraus erläutert. Was soll nun geregelt werden, was sind die wichtigen Punkte in dieser Vorlage? Einmal ist es die Frage: Von wo aus darf observiert werden? Das ist ein wichtiger Entscheid, denn jede Observation ist ein starker Eingriff in die persönliche Freiheit einer Person. Wir sind aber der Meinung, dass es zulässig sein soll, öffentlich einsehbares Gelände und öffentlich einsehbare Räume observieren zu dürfen. Hier sind wir klar auf der Linie der Mehrheit.

Die nächste Frage ist: Mit welchen technischen Hilfsmitteln darf man observieren? Es dürfen normale Bild- und Tonaufnahmen gemacht werden. Explizit nicht erlaubt sind Richtmikrofone und Wärmebildkameras. Zudem sollen GPS-Tracker erlaubt sein.

Damit komme ich zur weiteren Frage: Wer soll und muss eine Observation anordnen? Hier unterstützen wir einerseits die Meinung, dass es nur für die GPS-Überwachung einen Richter braucht. Andererseits genügt uns der Entscheid eines Sachbearbeiters, einer Sachbearbeiterin nicht. Hier sehen wir das gleich, wie Frau Leutenegger Oberholzer in der Begründung ihres Rückweisungsantrages argumentiert hat. Auch wir wollen, dass eine Person mit Direktionsfunktion diese Anordnung unterzeichnen muss.

Wichtig ist auch die Regelung der Frage, was passiert, wenn eine Observation erfolgt ist, aber keine Anhaltpunkte für Missbrauch gefunden worden sind. Hier wollen wir, dass eine Verfügung erlassen werden muss. Wir lehnen die Formulierung der Kommissionsminderheit ab, auch wenn diese Formulierung auf den ersten Blick Ähnlichkeit mit der Regelung in der Strafprozeßordnung hat. Wenn man aber genau hinschaut, sieht man, dass in der Strafprozeßordnung die Anforderungen kumulativ erfüllt werden müssen, während der Antrag der Kommissionsminderheit dies nicht so vorsieht. Deshalb unterstützen wir dort den Antrag der Kommissionsmehrheit.

Wir Grünliberalen sind überzeugt, dass wir zum Schutz der Ehrlichen in den Sozialversicherungen Observationsmöglichkeiten brauchen. Wir anerkennen, dass in den Jahren, in welchen diese bereits genutzt werden konnten, mit Augenmaß observiert worden ist. Wir stützen uns bei dieser Einschätzung auf die Erfahrungen und die Auswertung, dass in zwei Dritteln der Fälle – eine hohe Rate – ein erfolgreiches Ergebnis erzielt werden konnte. Wir sind auch der Meinung, dass berücksichtigt werden muss, dass die Zahl von tatsächlich durchgeführten Observationen überschaubar ist. Übrigens, eine flächendeckende Observation aller fraglichen Fälle wäre nur schon aus Kostengründen gar nicht möglich.

Wir Grünliberalen werden aus diesen Gründen die Vorlage nicht zurückweisen. Wir unterstützen die Anträge der Kommissionsmehrheit, außer bei Artikel 43a Absatz 1bis, wo es um die Anordnungskompetenz geht: Dort unterstützen wir den Antrag der Minderheit Ruiz Rebecca.

Somit habe ich unsere Haltung erläutert. Ich verzichte auf weitere Wortmeldungen in der Detailberatung, dies im Sinne einer effizienten Debatte.

**Clottu Raymond** (V, NE): Pour le groupe UDC, cette initiative parlementaire doit être mise en oeuvre afin que les bases légales puissent, aussi rapidement que possible, être créées pour que la surveillance des



## AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • 11te Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



assurés reste possible dans notre pays en cas de soupçons concrets. Il en va de dizaines de millions de francs détournés. Les observations sont décisives pour la récupération de l'argent des assurés. Nous devons redonner aux assureurs – AI, Suva et assurances privées – les moyens de le faire afin de protéger la grande majorité des assurés et des rentiers honnêtes.

En effet, le 18 octobre 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que les mesures de surveillance mises en place par une assurance étaient illicites, faute de base légale. Les conséquences de cet arrêt sont claires pour les assureurs: la lutte contre la perception abusive de prestations d'assurance est désormais plus difficile, voire impossible. Du reste, les premières assurances ont réagi à cet arrêt en suspendant leurs mesures de surveillance.

Comme vous pouvez le constater, une révision de la LPGA est nécessaire. Cette dernière comprend en particulier un article sur l'observation, l'article 43, qui permet de créer une base légale claire et formelle pour pouvoir observer des personnes dont on peut présumer qu'elles perçoivent ou cherchent à obtenir des prestations des assurances sociales de manière illicite. La surveillance d'assurés suspects réalisée par des spécialistes externes, par exemple des détectives privés, est un moyen efficace pour dépister les fraudeurs aux prestations d'assurance. Elle permet de prouver des cas d'abus, de poursuivre en justice les fraudeurs et enfin d'économiser des prestations indues. L'utilité des mesures de surveillance mises en oeuvre lors de cas suspects et leur effet préventif sont évidents.

Dans l'ensemble, ce projet élargit les possibilités de surveillance. Outre les enregistrements visuels, il permet les enregistrements sonores et, si nécessaire, le recours à des instruments techniques permettant de localiser l'assuré.

Le groupe UDC entrera en matière et suivra la majorité de la commission, sauf à l'article 43a alinéa 6, où il soutiendra la proposition de la minorité Brand, et à l'article 43b, où il soutiendra la proposition de la minorité Tuena, propositions que les auteurs développeront lors de la discussion par article. Il rejetera la proposition Leutenegger Oberholzer qui vise à renvoyer le projet à la commission.

Pour notre groupe, le message doit être clair: quiconque demande à percevoir des prestations des assurances sociales sans y avoir droit le fait au détriment de personnes qui seraient, elles, réellement habilitées à les toucher. Pour que ces prestations soient servies à tous dans le respect de l'égalité de droit, les assureurs sociaux et les assureurs privés doivent avoir les instruments adéquats pour lutter contre la fraude à l'assurance, et ceci dans l'intérêt, je le répète, de la grande majorité des assurés et des rentiers honnêtes.

Nous soutiendrons également l'initiative parlementaire Tuena 16.482 sous réserve du retrait de celle-ci par son auteur.

**Ruiz** Rebecca Ana (S, VD): La lutte contre les abus dans le domaine des assurances sociales doit être possible. Elle est même nécessaire pour la crédibilité de notre système social. Les citoyens adhèrent en effet à ce système s'il existe des règles et s'ils partagent la conviction qu'elles seront respectées et qu'elles s'appliqueront uniformément à tous ceux et toutes celles qui bénéficient de prestations.

Cette première précision me paraît indispensable pour répondre à celles et ceux qui diront que le groupe socialiste ne souhaite pas entrer en matière, car il s'oppose prétendument à la possibilité de combattre les fraudes aux assurances sociales. Des contrôles doivent être possibles, des surveillances également, si un certain nombre de critères sont remplis. Mais le projet qui nous est soumis ici n'est pas acceptable en l'état.

En effet, après que la Suisse a été condamnée par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme de 2016, qui a

AB 2018 N 359 / BO 2018 N 359

mené à la suspension de toutes les mesures de surveillance par des assureurs sociaux dans notre pays, il semblerait logique – et souhaitable – de constituer une base légale qui réponde aux exigences de la CEDH, si l'on souhaite éviter de se faire condamner à nouveau. Avec le nouvel article 43a LPGA qui nous est soumis ici, ce but n'est de toute évidence pas atteint.

Comme l'ont relevé de nombreux milieux académiques, les dispositions adoptées par le Conseil des Etats puis proposées par la majorité de votre commission connaissent trop d'imprécisions, la première portant sur les circonstances qui permettent de déclencher ou non une surveillance. A l'avenir, un bénéficiaire d'une rente AI pour motifs psychiatriques devra-t-il s'attendre à être surveillé parce qu'il refait le crépi dans son appartement? Un assuré qui demanderait une rente AI au motif de troubles neurologiques, notamment de migraines et de troubles de la concentration, devra-t-il s'attendre à être surveillé parce qu'il a conduit sa voiture de la plaine à la montagne pour admirer le paysage?

Autre point discutable, le projet prévoit de permettre une surveillance lorsque d'autres mesures d'investigation



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



seraient "excessivement difficiles". Ce dernier point est évidemment problématique puisqu'il laisse à l'assureur une marge d'appréciation extrêmement large, subjective, qui pourrait mener à des surveillances abusives. On pourrait imaginer qu'un assureur fasse le choix de la surveillance pour des raisons de coûts ou alors simplement parce que le gestionnaire du dossier en question souhaite économiser du temps et délègue ainsi les tâches de recherches à un détective en autorisant par conséquent des moyens intrusifs de surveillance qui ne se justifieraient en réalité aucunement.

Un autre problème soulevé par la doctrine concerne le fait que des observations secrètes seront, pour la première fois, statuées en dehors du cadre défini par le droit pénal ou de celui défini par la loi qui régit les activités du Service de renseignement de la Confédération, ce qui, du point de vue du respect de l'Etat de droit, pose quelques questions. Le projet soutenu par la majorité de la commission prévoit en effet de soumettre à une autorisation judiciaire uniquement les mesures pour localiser les assurés avec des traceurs GPS. Toutes les autres mesures pourront être réalisées sans autorisation judiciaire, alors que le Code de procédure pénale prévoit, à son article 282, que la police peut faire des enregistrements audio et vidéo sans autorisation d'un juge uniquement dans des lieux librement accessibles, par exemple l'espace public ou les établissements publics. Or, ici, il est prévu de le faire également si l'assuré se trouve dans un lieu qui est "visible depuis un lieu librement accessible", alors que le Code de procédure pénale exige une autorisation judiciaire pour de telles observations.

Il paraît, dès lors, totalement disproportionné de se montrer plus précautionneux envers un potentiel criminel qu'envers un potentiel fraudeur, et il est totalement inacceptable, du point de vue de la hiérarchie des valeurs, que des observations dans le cadre d'une procédure administrative soient réglées de manière moins restrictive que dans le cadre pénal. Ceci est d'autant plus inacceptable que les enregistrements visuels et sonores ainsi que les traçages GPS seront la plupart du temps effectués et utilisés par des détectives et des firmes privées mandatés par les assurances, et non par des professionnels assermentés, des policiers ou des agents du renseignement.

Je le disais au début de mon intervention, le groupe socialiste n'est pas opposé à la lutte contre la fraude aux assurances. Nous ne sommes pas non plus contre la création d'une base légale qui, depuis la condamnation de notre pays dans le cadre de l'affaire Vukota-Bojic par la CEDH, fait défaut. Nous estimons simplement que le projet préparé par le Conseil fédéral pour pallier cette lacune dans le cadre de la révision générale de la LPGA est largement suffisant, qu'il répond aux exigences de la CEDH et qu'il comprend, enfin, des critères qui garantissent l'Etat de droit.

La nécessité de légitérer ne justifie pas le fait que l'on porte atteinte à notre système de protection sociale ainsi qu'aux assurés et que l'on jette le soupçon sur l'ensemble de ces derniers. Car oui, les modifications dont nous allons débattre auront de lourdes conséquences pour nombre de bénéficiaires d'assurances sociales en Suisse. Les personnes qui touchent des prestations de l'assurance-invalidité, de l'assurance-chômage ou des prestations complémentaires ainsi que celles qui reçoivent des prestations de l'assurance-accidents pourraient désormais être davantage surveillées que de potentiels terroristes ou des présumés criminels. Aussi, plusieurs millions de personnes en Suisse pourraient être surveillées par des personnes non assermentées sur la simple base d'un soupçon, alors même que l'on sait que, dans un cas sur trois, en raison de fausses allégations, on procède à des surveillances d'individus qui n'ont pas commis de fraudes, donc qui sont innocents.

Pour ces différentes raisons, nous vous invitons à ne pas entrer en matière sur le projet 16.479.

Si la majorité des membres du conseil devait toutefois le faire, le groupe socialiste soutiendrait alors la proposition de renvoi Leutenegger Oberholzer à la commission car il estime que de nombreuses questions restent encore ouvertes avec ce projet, questions qui méritent d'être approfondies dans le cadre d'un examen moins expéditif que celui qui a mené à ce projet.

**Pezzatti** Bruno (RL, ZG): Die Fraktion der FDP/die Liberalen ist für Eintreten und lehnt den Nichteintretensantrag ab. Wie von den Kommissionssprechern dargelegt, ist die vorliegende Revision des ATSG notwendig und das richtige und zweckmässige Vorgehen, um den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellten Mangel einer fehlenden gesetzlichen Grundlage zu beseitigen. Um für die Überwachung von versicherten Personen eine präzise und für die Umsetzung in der Praxis zweckmässige und brauchbare gesetzliche Grundlage zu schaffen, ist der beantragte Weg über das ATSG der richtige und zielführende Weg. Wir werden deshalb auch den Rückweisungsantrag ablehnen.

Da ich in der Detailberatung das Wort nicht mehr ergreifen werde, weise ich darauf hin, dass die FDP-Fraktion durchwegs die Mehrheitsanträge unterstützen wird. Das gilt insbesondere auch für Artikel 43a, den umstrittensten Artikel: Bei Absatz 1 Buchstabe c werden wir den Minderheitsantrag, der einen generellen Vorbehalt einer richterlichen Genehmigung verlangt, ablehnen und demgegenüber den Mehrheitsantrag befürworten.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



Wir bewegen uns hier auf der Linie des Ständerates, welcher bei der Ausarbeitung der Vorlage gute Arbeit geleistet hat. So sind wir der Auffassung, dass verdeckte Observationen mit Bild- und Tonaufzeichnungen im Sozialversicherungsbereich grundsätzlich ohne Vorbehalt einer richterlichen Genehmigung möglich sein sollen. Andererseits sind wir – wie der Ständerat – auch dafür, dass es für den Fall, wo technische Instrumente zur Standortbestimmung, zum Beispiel GPS-Tracker, eingesetzt werden, eine richterliche Genehmigung braucht. Für sämtliche Observationen die Genehmigung eines Richters einholen zu müssen ist hingegen nicht sachgerecht, weil dies kurzfristige Handlungsmöglichkeiten einschränkt. In der Praxis werden Observationen bekanntlich kurzfristig angesetzt. Dabei ist relevant, dass die Ermittler Ort und Zeit des Aufenthalts einer Zielperson kennen und kurzfristig handeln können. Mit einem generellen Richtervorbehalt wird diese kurzfristige Handlungsfähigkeit erheblich eingeschränkt und behindert.

In Bezug auf die Verwendbarkeit von Observationsergebnissen in einem allfälligen Strafprozess hat der Vertreter des Bundesamtes für Justiz in der vorberatenden Kommission klar bestätigt, dass Bild- und Tonaufnahmen zulässig sind und dass die Verfolgung mit technischen Hilfsmitteln respektive mit GPS-Trackern mit richterlicher Genehmigung ebenfalls zulässig ist. Die so erhaltenen Beweise sind vor einem Strafgericht verwertbar.

Noch ein Wort zum Schreiben der erwähnten Universitätsprofessoren: Bei allem Respekt, ihre Überlegungen vermögen die Argumente der Kommissionsmehrheit und diejenigen der praxiserfahrenen Sozialversicherer nicht zu widerlegen. Im Grunde genommen geht es um folgende zwei Fragen: Wollen wir erstens die ehrlichen Bezügerinnen und Bezüger von Sozialversicherungsleistungen weiterhin vor denjenigen Versicherten schützen, welche Versicherungsleistungen

### AB 2018 N 360 / BO 2018 N 360

missbräuchlich bzw. betrügerisch erschleichen? Wollen wir zweitens, dass der Versicherungsmisbrauch auch inskünftig wirksam und mit einem vertretbaren, vernünftigen Aufwand bekämpft werden kann?

Die FDP-Fraktion beantwortet die beiden Fragen mit einem klaren Ja und wird deshalb den Antrag der Kommissionsmehrheit und die entsprechenden Beschlüsse des Ständerates unterstützen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie einzutreten, die Rückweisung abzulehnen und in der Detailberatung die Mehrheitsanträge zu unterstützen.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Herr Pezzatti, Sie sagen, es sei nicht sachgerecht, eine Bewilligung durch eine Richterin, einen Richter des Versicherungsgerichtes einholen zu müssen. Sie wissen ja, von welchen Zeiträumen wir sprechen, nehme ich an. Ich wüsste nicht, warum fünf Tage Entscheidungsfrist für das Gericht nicht sachgerecht wären angesichts dieses massiven Eingriffs in die persönliche Freiheit.

**Pezzatti** Bruno (RL, ZG): Wir haben hier wiederholt festgestellt: Es geht bei dieser Vorlage darum, dass wir den Status quo, den wir vor dem Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Brüssel hatten, wiederherstellen wollen. Die Sozialversicherer haben hier in ihrer bisherigen Praxis ganz vernünftige Massstäbe angesetzt, und diese Massstäbe werden auch in Zukunft verwendet werden.

**Siegenthaler** Heinz (BD, BE): Die Vorgeschichte dieses Geschäftes ist bekannt, ich verweise auf die Unterlagen. Es handelt sich hier eindeutig um einen sehr sensiblen Bereich. Eine Überwachung von Privatpersonen durch den Staat lässt immer aufhorchen und die Alarmglocken läuten. Dies ist uns bewusst. Trotzdem ist die BDP-Fraktion überzeugt, dass zur Missbrauchsbekämpfung als letzte Möglichkeit, wenn alle anderen Massnahmen keine Erkenntnisse ergeben haben, diese Überwachungen möglich sein müssen.

Der Staat hat die Aufgabe, seine Massnahmen und Handlungen vor Missbrauch zu schützen, dies auch im Bereich der Sozialversicherungen. Diese geniessen eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Ohne Kontrollen und Überwachung entsteht aber ein Unbehagen. Der Generalverdacht, der hier oftmals erwähnt wurde, entsteht eben genau dann, wenn glaubwürdige Kontrollen fehlen. Wie die bisherige Praxis gezeigt hat, haben diese Überwachungen oftmals zu Recht stattgefunden und Erfolg gezeigt. Missbrauchsfälle, das ist uns bewusst, sind auch hier Einzelfälle und bedrohen die Sozialversicherungen nicht grundsätzlich in ihrer finanziellen Existenz. Aber durch diese Missbrauchsfälle, die meist in den Medien noch prominent dargestellt werden, leidet die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern. Es droht eine Entsolidarisierung und damit eine grundsätzliche Infragestellung der Sozialversicherungswerke. Das darf nicht sein.

Kontrollen dienen letztlich auch den ehrlichen Versicherten. Sie werden dadurch vor den unterschwelligen Vorwürfen geschützt, dass sie Geld vom Staat erhalten würden, das ihnen gar nicht zusteht. Eine Kontrolle muss aber praxistauglich und glaubwürdig sein, damit sie auch wirksam ist. Man muss den Tatbestand vor Ort und unangemeldet überprüfen können. Die BDP-Fraktion befürwortet daher eine klare gesetzliche Regelung, die – selbstverständlich nur im Bedarfsfall und wenn nötig – diese Überwachungen ermöglicht.



## AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • 11te Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



Wie eingangs erwähnt, sind wir uns der Sensibilität dieses Geschäfts bewusst. Daher können wir die Forderungen nach Persönlichkeitsschutz und Verhältnismässigkeit klar unterstützen. Wir sind überzeugt, dass mit der vorliegenden Gesetzesänderung das Anliegen erfüllt wird, und schliessen uns den Argumenten der Kommissionsmehrheit an.

Wir sind für Eintreten und lehnen auch den Rückweisungsantrag ab. In der Detailberatung unterstützen wir die Mehrheit der Kommission, mit Ausnahme von Artikel 43a Absatz 6 auf Seite 4 der Fahne, wo wir die Minderheit Brand unterstützen.

**Berset** Alain, président de la Confédération: Peut-être qu'il convient de rappeler en préambule quel est le cadre. Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme a mis en évidence le fait qu'il manquait une base légale pour pouvoir procéder à des observations dans le cadre de la surveillance des assurés au bénéfice de prestations de l'assurance-accident. Quelque temps plus tard, le Tribunal fédéral est arrivé à la même conclusion pour ce qui concerne l'assurance-invalidité. Je crois, cela a été rappelé dans ce débat, que personne ne conteste que tout abus doit être combattu. Personne ne conteste non plus que les observations sont un bon moyen pour y parvenir. Nous avons donc affaire à un problème simple, à savoir la création d'une nouvelle base légale pour permettre ce qui existait auparavant. Et il y a une réponse simple: créer la base légale qui vous est proposée, pour que les assureurs puissent à nouveau recourir, et ce le plus rapidement possible, aux observations.

Le Conseil des Etats et la commission du Conseil des Etats n'ont pas souhaité régler cette question dans le cadre de la révision de la LPGA qui est en cours. Cette révision avance rapidement, le projet a été mis en consultation par le Conseil fédéral. Nous aurions pu régler cette question ainsi, mais le Conseil des Etats a souhaité l'extraire de la révision de la LPGA pour en faire une question propre, pour essayer d'avancer encore plus rapidement.

Quelle est la position du Conseil fédéral à ce sujet? En vertu du droit pénal, il est interdit de photographier ou de filmer une personne, de même que d'enregistrer ses propos, sans son accord. Le but de cette base légale est donc de créer une exception à cette norme pénale en faveur des assureurs, de manière à ce qu'ils puissent lutter efficacement contre les abus pratiqués dans les assurances sociales, afin de toujours garantir, à l'avenir, la confiance de la population dans les assurances sociales. Cela dit, et tout le monde en est conscient, en menant de telles observations, les assureurs font une intrusion majeure dans la sphère privée des assurés. Pour conserver la confiance de la population, il est donc nécessaire, aux yeux du Conseil fédéral, d'assigner des limites claires aux assureurs. Il faut en effet que les citoyens puissent aussi se fier à l'Etat de droit. Cela signifie le respect de la proportionnalité. Cela suppose, par exemple, que les assurés doivent pouvoir savoir quand ils sont soumis à une observation, à quelles conditions générales elle est possible, comment ils peuvent se défendre. Je crois qu'un Etat de droit libéral comme la Suisse doit prévenir tout excès dans la surveillance des citoyens. Il faut donc respecter le principe de proportionnalité.

D'autre part, nous le savons, ces observations peuvent toucher un très grand nombre de personnes, parce que cela ne concerne pas seulement l'assurance-accidents, mais aussi l'assurance-invalidité et toutes les assurances sociales qui sont régies par la LPGA. C'est donc un nombre très important de citoyennes et de citoyens qui, un jour ou l'autre, vont être confrontés à une de ces assurances et donc confrontés aussi à la possibilité d'être soumis à une observation.

Nous savons en parallèle que, pour les personnes soumises à une observation, le soupçon d'abus ne se confirme que dans environ deux tiers des cas. On peut donc dire qu'elles ont été surveillées alors qu'elles n'avaient vraiment rien fait de mal, ce qui renforce encore la nécessité de règles claires et d'utiliser ces outils avec toute la proportionnalité requise. Dans ce cadre, le Conseil fédéral considère en particulier qu'il est hors de propos que les assureurs se retrouvent avec de plus grandes compétences en matière d'observation que les autorités pénales. C'est cette réflexion qui a dirigé les réflexions du Conseil fédéral au moment de préparer le projet de loi. J'aimerais vous inviter dans la présente discussion à avoir toujours en vue cette perspective: nous n'avons pas seulement à rédiger un article de loi qui soit solide et qui tienne le choc face à la Cour européenne des droits de l'homme; il faut aussi que cet article soit à la hauteur de l'Etat de droit suisse.

Le Conseil des Etats a pris en considération les réserves du Conseil fédéral. Et même s'il a autorisé l'utilisation d'instruments de localisation, il a prévu pour cela l'approbation de l'autorité judiciaire comme condition

AB 2018 N 361 / BO 2018 N 361

préalable. Il a donc ainsi assuré une certaine cohérence avec le Code de procédure pénale. Je dois vous le dire ici tout net: sans ce garde-fou pour ces moyens d'observation, le Conseil fédéral serait fermement opposé à l'utilisation d'instruments techniques, en raison des risques non négligeables qui pourraient en découler. Mais



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • 11te Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



la version adoptée par le Conseil des Etats et par votre commission tient compte de ce principe fondamental et donc des principes fondamentaux de l'Etat de droit et de la proportionnalité.

J'aimerais donc vous inviter à entrer en matière sur ce projet car nous avons besoin d'une base légale pour mener ces observations, mais à toujours avoir en tête notre Etat de droit, la défense des intérêts des citoyens et la nécessité de faire des observations. Il s'agit de faire la pesée des intérêts pour que le principe de proportionnalité soit respecté dans ce projet. Je vous invite donc à l'adopter de manière à pouvoir nous donner une base légale qui permette aux assureurs d'agir.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Herr Bundespräsident, nach Ihrem Votum stellt sich eigentlich eine ganz grundsätzliche Frage. Sie haben die rechtsstaatlichen Grundsätze in Erinnerung gerufen. Hier meine Frage: Denken Sie, dass der Gesetzentwurf in der Fassung der Mehrheit jetzt Ihren Anforderungen an die rechtsstaatlichen Grundsätze entspricht? Was halten Sie davon, dass die staatliche Unfallversicherung, die Suva, zusammen mit dem Versicherungsverband massiv in den Gesetzgebungsprozess interveniert hat? Lässt sich das mit rechtsstaatlichen Grundsätzen vertreten?

**Berset** Alain, président de la Confédération: En ce qui concerne votre première question, Madame Leutenegger Oberholzer, je peux vous confirmer que, pour le Conseil fédéral, la version adoptée par le Conseil des Etats et la version de la majorité de la commission, pour l'essentiel, correspondent à ce que le Conseil fédéral souhaite avoir en matière de garde-fous et de respect de la proportionnalité. Il y a deux ou trois éléments sur lesquels nous avons encore des réserves que je me permettrai, dans le cadre de la discussion par article, d'exprimer.

Pour l'essentiel, nous avons besoin de ce projet. Dans les grandes lignes, il correspond à ce que souhaite le Conseil fédéral, et nous vous prions d'entrer en matière et, à la fin, nous vous prierons de l'adopter.

Votre seconde question concerne le courrier de la Suva dont nous n'avons eu connaissance qu'indirectement, parce qu'il était en fait adressé à la commission. La Suva a une certaine indépendance pour s'exprimer. J'ai dû constater cependant, en lisant ce courrier, que les signataires ne sont membres, à ma connaissance en tout cas, ni du Conseil de la Suva ni de la direction. C'est un constat que j'ai dû faire. Dans ces conditions, on peut naturellement souhaiter aussi une certaine réserve dans le cadre des délibérations parlementaires.

**Hess** Lorenz (BD, BE), für die Kommission: Es mag jetzt zwischendurch der Eindruck entstanden sein, dass man sich in der Kommission nicht vertieft mit rechtlichen staatspolitischen Fragen befasst hat. Ich möchte – auch das gehört zur Berichterstattung aus der Kommission – doch darauf hinweisen, dass auch vonseiten von Rechtsverständigen Abklärungen getroffen worden sind; wir haben von diesen auch Berichte eingefordert, so unter anderem von Herrn Professor Schefer oder vom Bundesamt für Justiz. Ich wollte das einfach erwähnen, weil hier mehrmals der Eindruck erweckt worden ist, die Kommissionsmehrheit wolle Tür und Tor für einen Überwachungswildwuchs öffnen. Das ist aber keineswegs der Fall. Wenn Sie Artikel 43a Absätze 1 und 3 bis 6 lesen, sehen Sie, dass gegenüber dem Status quo der Schutz der Persönlichkeitsrechte tatsächlich verbessert wird.

Noch ein Hinweis auf einen Punkt, der in der Kommission besprochen worden ist: Ich möchte diesen erwähnen, um die Verhältnismässigkeit ein wenig aufzuzeigen. Bei einer schon mehrmals erwähnten Präsentation der IV-Stelle Graubünden – sehr wahrscheinlich nicht gerade der Ort, wo man die grösste Betrugsraten erwarten würde – hat man uns Erfahrungen aus der Praxis erläutert. Diese IV-Stelle hat uns Zahlen präsentiert: Von insgesamt 5000 Fällen hat die IV-Stelle Graubünden bei 46 zum Mittel der Observation gegriffen. Bei 16 dieser Fälle konnten Beweismittel erbracht werden, worauf es dann zu Einsparungen im Umfang von 2,6 Millionen Franken kam – dies bei 16 Fällen von insgesamt 5000. Diese Präsentation hat die Kommission unter anderem auch dazu bewogen einzusehen, dass es hier nicht darum geht, jeden und jede immer und überall zu überwachen. Sie können das in der Botschaft nachlesen. Es müssen konkrete Anhaltspunkte vorhanden sein. Einzig die Tatsache, dass jemand eine Leistung bezieht, macht eine Person nicht gleich zum Observationsopfer.

**Meyer** Mattea (S, ZH): Geschätzter Herr Kollege, ich wollte Sie fragen, ob Sie bereit sind, Ihrer Kommission oder dann eben der entsprechenden Kommission zu beantragen, in Zukunft auch bei Steuerdelikten in gleicher Masse konsequent vorstössig zu werden.

**Hess** Lorenz (BD, BE), für die Kommission: Sie waren vorhin offenbar nicht im Saal, als diese Frage schon gestellt wurde. Die Frage stellte kurz vorher Frau Kollegin Kiener Nellen Herrn Kollege Tuena. Er hat, denke ich, diese Frage beantwortet. Ich könnte noch eine praktische Antwort geben: Wenn man hier vorstössig werden möchte, müssten Sie mir dann noch sagen, was die Observation im Steuerwesen tatsächlich beinhalten



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • 5012 • Elfte Sitzung • 12.03.18 • 14h30 • 16.479  
Conseil national • 5012 • Onzième séance • 12.03.18 • 14h30 • 16.479



könnte. Das sehe ich jetzt in der Praxis nicht so ganz.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Herr Pezzatti hat vorhin davon gesprochen, dass das Ganze mit einem vertretbaren Aufwand vonstattengehen müsste. Ich bin überzeugt, dass Sie in der Kommission sicherlich abgeklärt haben, wie teuer eine solche Observation zu stehen kommt und wie sich die Nettoberechnung präsentiert. Nehmen wir zum Beispiel auf der einen Seite die IV und auf der anderen Seite die Unfallversicherung. Können Sie mir sagen, wie teuer das zu stehen kommt und wie die Nettobilanz der Observation aussieht?

**Hess Lorenz** (BD, BE), für die Kommission: Frau Kollegin Leutenegger Oberholzer, ich kann Ihnen nicht einfach sagen, wie teuer das kommt. Da müsste man sich Fälle beschaffen. Jeder Fall ist bezüglich des Aufwandes völlig unterschiedlich. Sie können jetzt dann bei den Abstimmungen jene Anträge unterstützen, bei denen es darum geht, nicht mit vielen Leuten und mit grossem, teurem Aufwand vorzugehen, sondern mit Observationsmitteln die gleichen Resultate zu erzielen. Das ist eine Frage, die die Kosten betrifft. Es ist ein Riesenunterschied, ob man mit einem Heer von Detektiven versuchen will, jemanden rund um die Uhr zu beobachten, oder ob man Hilfsmittel einsetzen kann. Klar ist, das bestätigen Ihnen sowohl die IV-Stellen wie auch Versicherungsgesellschaften, dass sich die Observation in dem doch immer noch bescheidenen Mass, in dem sie eingesetzt wird – ich habe vorhin Zahlen genannt –, durchaus rechnet. Wenn beispielsweise jemand es schafft – dieser Fall war sogar in den Medien –, knapp zehn Jahre lang eine Demenz vorzutäuschen, und so 900 000 Franken auflaufen und man am Schluss diesem Tun mittels Observation ein Ende setzen kann, dann ist es tatsächlich so, dass Kosten und Nutzen im positiven Bereich sind.

### 16.479

**Le président** (de Buman Dominique, président): Nous votons sur la proposition de non-entrée en matière de la minorité Schenker Silvia.

*Abstimmung – Vote*  
(namentlich – nominatif; 16.479/16688)  
Für Eintreten ... 141 Stimmen  
Dagegen ... 53 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

AB 2018 N 362 / BO 2018 N 362

**Le président** (de Buman Dominique, président): Nous votons maintenant sur la proposition Leutenegger Oberholzer visant à renvoyer le projet à la commission.

*Abstimmung – Vote*  
(namentlich – nominatif; 16.479/16689)  
Für den Antrag Leutenegger Oberholzer ... 54 Stimmen  
Dagegen ... 140 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*