

Im Detail

# Volksinitiative «Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)»

**Bund fördert tierfreundliche Haltung**

Der Bund fördert heute die besonders tierfreundliche Haltung mit sogenannten Tierwohlbeiträgen. Konkret unterstützt er die Haltung in Freilaufställen. Dort sind die Tiere nicht angebunden, sondern bewegen sich frei zwischen unterschiedlichen Bereichen für Ruhe, Fressen und Kontakte zu anderen Tieren. Zudem fördert der Bund den regelmässigen Auslauf ins Freie. Die Tierwohlbeiträge werden unabhängig davon ausgerichtet, ob die Tiere Hörner tragen oder nicht.

**Weniger Tiere mit Hörnern**

Hörner erhöhen für die anderen Tiere sowie die Tierhalterin oder den Tierhalter das Risiko von Verletzungen. Zudem benötigen Kühe und Ziegen mit Hörnern insbesondere in Freilaufställen mehr Abstand zu ihren Artgenossen und deshalb mehr Platz als Tiere ohne Hörner. Aus diesen Gründen entscheiden sich viele Halterinnen und Halter für hornlose Tiere. Heute haben rund drei Viertel der Kühe und ein Drittel der Ziegen keine Hörner.

**Unterstützung für Tiere mit Hörnern**

Die Initiative will erreichen, dass wieder mehr der ausgewachsenen Kühe, Zuchtstiere, Ziegen und Ziegenböcke Hörner tragen. Zu diesem Zweck fordert sie, dass der Bund Landwirtinnen und Landwirte mit einem Beitrag unterstützt, wenn sie Tiere mit Hörnern halten.

Argumente Initiativkomitee	→	12
Argumente Bundesrat	→	14
Abstimmungstext	→	16

### Enthornete und natürlich hornlose Tiere

Die Hornlosigkeit von Tieren kann auf zwei Arten erreicht werden: durch das Entfernen der Hornanlagen bei Jungtieren oder durch die Zucht von Tieren ohne Hörner.

- Die Hornanlagen sind beim neugeborenen Kalb kleine Stellen am Kopf, an der die Haut leicht verdickt und haarlos ist. Daraus beginnt das Horn wenige Wochen nach der Geburt zu wachsen. Um dies zu verhindern, wird die Hornanlage in den ersten drei Lebenswochen entfernt. Diesen Eingriff dürfen nur speziell dafür ausgebildete Personen mit Einsatz von Betäubungs- und Schmerzmitteln vornehmen. Nach dem Eingriff verheilen die betroffenen Stellen rasch. Bei rund 40 Prozent der Tiere kann an diesen Stellen nach drei Monaten noch eine erhöhte Empfindlichkeit festgestellt werden.
- Es gibt Rinderrassen, bei denen die Tiere keine Hornanlagen mehr haben. Bei anderen, stark verbreiteten Rassen wurden in den letzten Jahren zunehmend hornlose Kühe und Stiere gezüchtet. Dank dieser Entwicklung können in Zukunft immer mehr Landwirtinnen und Landwirte auf das Enthornen verzichten und trotzdem hornlose Tiere halten.

### Kein Enthornungs- verbot

Die Initiative will kein Verbot des Enthornens. Landwirtinnen und Landwirte hätten auch bei einer Annahme der Initiative die Möglichkeit, die Jungtiere wie bisher vorschriftsgemäss zu enthornen. Die Initiative will jedoch mit einem finanziellen Anreiz erreichen, dass weniger Tiere enthornt werden und mehr Tiere ihre Hörner ausbilden können.

### Kosten

Die Initiative lässt offen, wie das Anliegen finanziert werden soll und wie hoch der Beitrag für das Halten von Tieren mit Hörnern sein soll. Das würden bei einem Ja zur Initiative Parlament und Bundesrat festlegen. Gemäss den Initiantinnen und Initianten sollen die Beiträge durch Kürzungen bei anderen Beiträgen an die Landwirtschaft kompensiert werden.

## Argumente

# Initiativkomitee

**Weshalb die Hornkuh-Initiative ein JA verdient:**

Die Initiative ermuntert die Bauernfamilien, den Kühen und Ziegen die Hörner zu belassen. Sie setzt ganz auf Freiwilligkeit und Förderung, braucht keine zusätzlichen Subventionen und stellt das Wohl der Tiere in den Mittelpunkt. Ende 2017 lag ein Gegenvorschlag vor, den die zuständige Kommission des Nationalrates übernahm. Leider stellte sich die Kommission des Ständerates dagegen. Nur darum muss die Initiative nun doch zur Abstimmung kommen.

### Unvorstellbar bei Haustieren

Es begann mit dem Bündner Bergbauern Armin Capaul, dessen Familie im Jura einen Hof bewirtschaftet. Ihm will es nicht in den Kopf, dass aufgrund der immer stärkeren Industrialisierung bei Nutztieren weiterhin Verstümmelungen erlaubt sind, die bei Haustieren nicht mehr toleriert werden. Die Enthornung ist solch ein massiver Eingriff, der nur mit dem Einsatz von Betäubungs- und Schmerzmitteln halbwegs erträglich gemacht wird. Über 20 % der enthornten Kälber leiden unter Langzeitschmerzen, weitere Belastungen sind unerforscht.

### Kein Verbot – Freiwilligkeit

Um Abhilfe zu schaffen, gilt es, den Mehraufwand für die Haltung behornter Rinder und Ziegen fair zu entschädigen. Das ist kein Verbot der Enthornung, sondern ein Anreizsystem, das den freien Entscheid beim Tierhalter lässt. Dafür haben wir uns auf einen achtjährigen Instanzenweg gemacht und schliesslich 119626 gültige Unterschriften eingereicht.

### Kurze Verfassungs- ergänzung

Die Initiative kommt mit einer kurzen, klaren Ergänzung im Landwirtschafts-Artikel 104/3b der Bundesverfassung aus: «(...) dabei sorgt er (der Bund) insbesondere dafür, dass Halterinnen und Halter von Kühen, Zuchtstieren, Ziegen und Zuchtziegenböcken finanziell unterstützt werden, solange die ausgewachsenen Tiere Hörner tragen.» Nötig ist das nur, weil bisher nicht gehandelt wurde und wir mit einem Gesetzesvorschlag kein Gehör fanden.

## Umsetzung ist erarbeitet

Eine mögliche Umsetzung liegt mit dem indirekten Gegen-vorschlag der zuständigen Nationalratskommission bereits vor: Die Förderung wird ins Landwirtschaftsgesetz und seine Tierwohl-bestimmungen eingebettet. Sie ist an den regelmässigen Auslauf der Tiere zu knüpfen, im Winter im Freien, im Sommer auf der Weide bzw. Alp. Durch diese Verbindung mit dem bestehenden RAUS-Programm wird in jeder Art Stall die tiergerechte Haltung der Horntiere garantiert. Eine Entschädigung in der Höhe wie bei RAUS kostet rund 15 Millionen Franken, was ohne Erhöhung im landwirtschaftlichen Budget von jährlich 3000 Millionen Platz hat. So wird erreicht, dass natürlich behornnte Tiere wieder zunehmen.

Wer den Tieren helfen will, stimmt ja.

Wir vom Initiativkomitee danken Ihnen.

## Empfehlung des Initiativkomitees

Darum empfiehlt das Initiativkomitee:

# Ja

 [hornkuh.ch](http://hornkuh.ch)

 [facebook.com/IGHornkuh](https://facebook.com/IGHornkuh)

## Argumente

## Bundesrat

Die Hornkuh-Initiative verlangt, dass Halterinnen und Halter von ausgewachsenen Kühen, Zuchstieren, Ziegen und Ziegenböcken mit Hörnern einen Beitrag erhalten. Das könnte falsche Anreize schaffen und letztlich den Tieren mehr schaden als nützen. Zudem würde die Eigenverantwortung der Landwirtinnen und Landwirte eingeschränkt. Der Bundesrat lehnt die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen ab:

### **Tieren würde es nicht besser gehen**

Das Entfernen der Hörner bei Kühen und Ziegen mag von vielen als ein schwerer Eingriff empfunden werden. Gemäss Tierschutzgesetzgebung ist der Eingriff aber erlaubt, weil er das Tierwohl nach heutigem Stand des Wissens nicht übermässig beeinträchtigt. Andere Aspekte wie Bewegung, Sozialkontakte und der Umgang der Halterin oder des Halters mit den Tieren sind entscheidender. Gerade diese Vorteile für das Tierwohl könnten bei einer Annahme der Initiative jedoch in Frage gestellt werden: Da behornete Tiere in Ställen mit Anbindehaltung weniger Platz beanspruchen als in Freilaufställen, könnte ein Hornbeitrag dazu führen, dass sich Landwirtinnen und Landwirte bei Neu- und Umbauten von Ställen vermehrt für die Anbindehaltung entscheiden. Diese Haltungsform schränkt die Bewegungsfreiheit und die Sozialkontakte ein und bedeutet für die Tiere somit eine grössere Beeinträchtigung als das Enthornen.

### **Hörner erhöhen die Verletzungsgefahr**

Tiere mit Hörnern können sich gegenseitig verletzen. Besonders die schwächeren Tiere einer Herde sind gefährdet. Auch für die Landwirtinnen und Landwirte sind Tiere mit Hörnern gefährlicher als Tiere ohne Hörner. Je mehr Tiere mit Hörnern gehalten werden, desto höher ist also die Unfallgefahr für Mensch und Tier.

---

**Kosten der  
Umsetzung**

Je nachdem, wie die Initiative konkret umgesetzt würde, müsste der Bund zwischen 10 und 30 Millionen Franken pro Jahr einsetzen. Diesen Betrag könnte er zwar über die bestehenden Kredite für die Landwirtschaft finanzieren. Dies würde aber zu Kürzungen in anderen Bereichen der Landwirtschaft führen. Zudem wäre die Erfassung der Tiere mit Hörnern für Bund und Kantone mit einem beachtlichen Aufwand und mit Kosten verbunden.

**Unternehmerische  
Eigenverantwortung**

Ob auf einem Hof Tiere mit Hörnern oder ohne Hörner gehalten werden, kann am besten die Landwirtin oder der Landwirt selber entscheiden. Sie oder er kennt die Platzverhältnisse und die Tiere am besten. Es ist nicht Sache des Bundes, die unternehmerische Freiheit von Landwirtinnen und Landwirten einzuschränken, indem diese mit einem Beitrag zur Haltung von Kühen und Ziegen mit Hörnern animiert werden. Das würde der Stossrichtung der Agrarpolitik hin zu mehr unternehmerischer Eigenverantwortung widersprechen.

**Empfehlung  
von Bundesrat  
und Parlament**

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)» abzulehnen.

# Nein

 [admin.ch/hornkuh-initiative](https://admin.ch/hornkuh-initiative)

**Im Detail**

# **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»**

Argumente Initiativkomitee	→	22
Argumente Bundesrat	→	24
Abstimmungstext	→	26

---

**Internationale  
Vernetzung**

Die Schweiz braucht als relativ kleines Land mitten in Europa mit einer starken Exportwirtschaft gute Beziehungen zu ihren Nachbarn und zur Welt. Sie hat deshalb zahlreiche Verträge mit anderen Ländern abgeschlossen. Diese Verträge werden auch als «Völkerrecht» bezeichnet.

**Die eigenen  
Interessen wahren**

Die Schweiz schliesst solche internationale Verträge ab, damit sie ihre eigenen Interessen wahren kann. Diese Verträge sind von grosser Bedeutung für die Wirtschaft, aber auch für die Menschen in unserem Land, und zwar in unterschiedlichsten Bereichen. So hat die Schweiz beispielsweise Verträge, die den Warenhandel, den Schutz des Kulturerbes, den Umweltschutz oder die Polizei-Zusammenarbeit regeln oder die Menschenrechte schützen (siehe Kasten «Internationale Verträge», S. 21).

**Die Schweiz  
entscheidet selber**

Es liegt in der Natur von Verträgen, dass sie ein Geben und Nehmen darstellen. Die Schweiz schliesst einen Vertrag ab, wenn er ihr unter dem Strich Vorteile bringt. Ob sie einen Vertrag abschliessen oder kündigen will, entscheidet sie selber. Dabei gelten die demokratisch festgelegten Regeln. Die Mitsprache der Stimmbevölkerung funktioniert wie beim Landesrecht: Bei allen wichtigen Fragen hat sie das letzte Wort.

**Lösung bei  
Konflikten**

Es kann vorkommen, dass zwischen dem Schweizer Recht und einem internationalen Vertrag ein Konflikt entsteht. Zum Beispiel dann, wenn die Stimmbevölkerung eine Volksinitiative annimmt, die in gewissen Punkten nicht mit einem abgeschlossenen Vertrag vereinbar ist. Heute hat die Schweiz verschiedene Möglichkeiten, wie sie einen solchen Konflikt löst. Die Lösung wird in unseren demokratischen Verfahren erarbeitet. Meist kommt es zu einer Gesetzesänderung, die dem fakultativen Referendum untersteht.



## Was will die Initiative?

Die Initiative will die Bundesverfassung ergänzen und verlangt insbesondere Folgendes:

- Genereller Vorrang der Bundesverfassung gegenüber Völkerrecht – ausser bei zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts<sup>1</sup>.
- Die Gerichte und die Verwaltungsbehörden wenden einen internationalen Vertrag nicht an, wenn er verfassungswidrig ist. Ausgenommen sind Verträge, die beim Abschluss dem Referendum unterstanden.
- Im Fall eines «Widerspruchs» sorgen die Behörden für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung. Gelingt dies in Verhandlungen mit den Vertragspartnern nicht, so muss der Vertrag «nötigenfalls» gekündigt werden.
- Eine Übergangsbestimmung hält fest, dass diese Bestimmungen auch auf alle bereits bestehenden internationalen Verträge angewendet werden müssen.

## Folgen der Initiative

Die Initiative verlangt also, dass die Schweiz immer nach dem gleichen Schema vorgeht, wenn es zwischen einer Verfassungsbestimmung und einem abgeschlossenen Vertrag einen «Widerspruch» gibt. Bisher hat die Schweiz in diesen Fällen Lösungen gefunden, oft durch Gesetzesänderungen. Die Initiative schränkt diesen Spielraum ein. Bei einer Annahme der Initiative müsste die Schweiz jeden betroffenen Vertrag neu verhandeln und für eine Anpassung die Zustimmung der jeweiligen Verhandlungspartner bekommen – oder den Vertrag «nötigenfalls» kündigen. Das könnte in den betroffenen Bereichen zu einem vertragslosen Zustand führen, was unter Umständen nicht im Interesse der Schweiz ist. Der Initiativtext lässt offen, wann ein «Widerspruch» besteht und eine Anpassung nötig wird. Er regelt

1 Zu den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts zählen etwa das Folter- und das Sklavereiverbot oder das Recht, nicht zweimal wegen derselben Sache bestraft zu werden. Von solchen fundamentalen Bestimmungen des Völkerrechts darf nicht abgewichen werden.

nicht, wann es «nötigenfalls» eine Kündigung braucht und wer darüber entscheidet. Diese Unklarheiten müssten im Einzelfall in politischen Diskussionen und eventuell vor Gericht geklärt werden.

#### Internationale Verträge (Völkerrecht): Bedeutung im Alltag, demokratische Mitwirkung

Internationale Verträge ergänzen das Landesrecht. Sie bringen Verlässlichkeit und Stabilität in die Beziehungen zwischen den Staaten. Es gibt bilaterale Verträge (zwischen zwei Vertragspartnern) und multilaterale Verträge (zwischen mehr als zwei Vertragspartnern). Aktuell hat die Schweiz ungefähr 4000 bilaterale Verträge, oft mit Nachbarstaaten, und rund 1000 multilaterale Verträge. Beispiele:

- Als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) ist die Schweiz über multilaterale Verträge mit sehr vielen anderen Staaten verbunden. Diese Verträge ordnen etwa den Handel und öffentliche Beschaffungen.
- Abkommen mit anderen Staaten regeln beispielsweise die Polizei-Zusammenarbeit, die soziale Sicherheit, Steuerfragen oder die Luftfahrt.
- Viele Abkommen, an denen die Schweiz beteiligt ist, legen technische Standards fest und gewährleisten damit, dass etwa der Personen- und Gütertransport, die Kommunikation oder die Verwendung von Geräten über Landesgrenzen hinweg möglichst reibungslos funktionieren.
- Die Schweiz ist an zahlreichen multilateralen Verträgen beteiligt, die die Menschenrechte schützen, speziell die Rechte besonders schutzbedürftiger Personengruppen wie etwa der Kinder oder der Personen mit einer Behinderung.

Welche Verträge der Stimmbevölkerung zur Abstimmung unterbreitet werden, regelt die Verfassung. Im Jahr 1977 wurde das Staatsvertragsreferendum grundlegend revidiert. Seither unterstanden mehr als 300 Verträge dem fakultativen Referendum. Gegen sechs Genehmigungsbeschlüsse des Parlaments kam das Referendum zustande; alle Verträge hat das Stimmvolk angenommen. 2012 wurde eine Volksinitiative abgelehnt, die das obligatorische Referendum – also die zwingende Volksabstimmung – für völkerrechtliche Verträge ausweiten wollte.<sup>2</sup>

2 Die Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» wurde am 17. Juni 2012 mit 75,3 % Nein-Stimmen und von allen Kantonen abgelehnt; BBl 2012 7685 ([admin.ch](https://www.admin.ch) > Bundesrecht > Bundesblatt).

## Argumente

# Initiativkomitee

**JA zur Selbstbestimmung – JA zur Schweizer Demokratie.**

In der Schweiz haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger im Rahmen von Volksabstimmungen das letzte Wort bei allen wichtigen politischen Entscheidungen. Diese weltweit einzigartige Selbstbestimmung in Form der bewährten direkten Demokratie hat der Schweiz Wohlstand, Freiheit und Sicherheit gebracht. Die Selbstbestimmungsinitiative sichert die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger als wichtigen Pfeiler des Erfolgsmodells Schweiz auch in Zukunft.

### **Bürgerinnen und Bürger bestimmen**

Mittels Initiativen und Referenden können wir in der Schweiz bei allen wichtigen Vorlagen entscheiden. Dank diesem Recht behalten wir als Bürger die Kontrolle über unsere Rechtsordnung, unser Leben, unsere Heimat und unsere Zukunft.

### **Volksentscheide müssen gelten**

Wir können in der Schweiz selber bestimmen, wie hoch unsere Steuern sind, ob und wie man unsere Landschaft vor Überbauung oder heimische Arbeiter vor Lohndumping schützt. Zentral für das Funktionieren unserer direkten Demokratie ist, dass Volksentscheide auch respektiert und umgesetzt werden.

### **Selbstbestimmung gefährdet**

Internationale Gremien und Behörden weiten den Geltungsbereich der internationalen Verträge jedoch laufend aus. So setzen Politiker und Gerichte in letzter Zeit mit Verweis auf internationale Verträge Schweizer Volksentscheide nicht mehr oder nur teilweise um. Diese Tendenz führt zu Rechtsunsicherheit. So können beispielsweise verurteilte Straftäter nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden, weil sie sich auf internationales Recht berufen. Oder die eigenständige Steuerung der Zuwanderung wird – trotz Volksentscheid – mit Verweis auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU nicht umgesetzt.

## Direkte Demokratie schützen

Die Selbstbestimmungsinitiative schafft hier Klarheit und Rechtssicherheit. Demokratisches schweizerisches Verfassungsrecht ist in der Schweiz die oberste Rechtsquelle. Im Konfliktfall soll es gegenüber internationalem Recht Vorrang haben. Ausgenommen ist natürlich das zwingende Völkerrecht. Auch die Menschenrechte sind dadurch nicht tangiert, da diese bereits in unserer Verfassung festgeschrieben sind.


### Ein JA zur Selbstbestimmungsinitiative

- sichert das Stimmrecht der Bürgerinnen und Bürger auch in Zukunft;
- schützt die direkte Demokratie und damit das Erfolgsmodell Schweiz;
- schafft Rechtssicherheit;
- erhält die rechtliche Selbstbestimmung der Schweiz.

## Empfehlung des Initiativkomitees

Darum empfiehlt das Initiativkomitee:

# Ja

 [selbstbestimmungsinitiative.ch](http://selbstbestimmungsinitiative.ch)

## Argumente

# Bundesrat

**Verträge mit anderen Ländern schaffen Verlässlichkeit und Stabilität für Bevölkerung und Wirtschaft. Die Initiative setzt das aufs Spiel. Der Bundesrat lehnt die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen ab:**

### Schweiz bestimmt selber

Die Schweiz lässt sich Verträge nicht aufzwingen. Sie bestimmt heute schon selber, welchen Vertrag sie abschliesst und welchen nicht. Und die Stimmberechtigten können mitentscheiden, so wie es in unserer Demokratie üblich ist.

### Verlässlichkeit gefährdet

Die Verträge, welche die Schweiz mit anderen Staaten abschliesst, schaffen für Bevölkerung und Wirtschaft Verlässlichkeit und Stabilität. Die Initiative könnte auch als Aufforderung zum Vertragsbruch verstanden werden. Das widerspricht unserer Tradition und birgt Risiken: Hält die Schweiz ihre Vereinbarungen nicht mehr ein, darf sie das von ihren Vertragspartnern auch nicht mehr erwarten.

### Heute gute Lösungen

Ist ein internationaler Vertrag nicht mehr im Interesse der Schweiz, kann sie diesen kündigen. Sie prüft das aber vorher sorgfältig und wägt – wie auch vor dem Abschluss eines Vertrags – die Vor- und Nachteile einer Vertragsbeziehung ab. Dabei zieht sie auch andere Lösungen in Betracht als eine Neuverhandlung oder eine Kündigung.

### Starrer Mechanismus birgt Risiken

Die Initiative hingegen will einen starren Mechanismus einführen, wenn das Verfassungsrecht in gewissen Punkten nicht mehr mit einem internationalen Vertrag vereinbar ist. Dieser Mechanismus birgt Risiken für Bevölkerung und Wirtschaft. Es kann nämlich selbst dann die Kündigung eines wichtigen Vertrags oder eines Vertragspakets drohen, wenn die Verfassung diesen nur in einem untergeordneten Punkt widerspricht und die Schweiz alles Interesse daran hat, den Vertrag beizubehalten.

---

**Abhängigkeit von  
anderen Staaten**

Bei einer Annahme der Initiative gäbe es immer wieder endlose politische Diskussionen darüber, ob im konkreten Fall tatsächlich ein «Widerspruch» im Sinne der Initiative vorliegt und Neuverhandlungen aufgenommen werden müssen. Gelingt die Anpassung eines Vertrags nicht, müsste darüber diskutiert werden, ob eine Kündigung wirklich nötig ist. Da es für jede Anpassung die Zustimmung der Vertragspartner braucht, macht die Pflicht zur Neuverhandlung, welche die Initiative verlangt, die Schweiz abhängig von der Gunst anderer Staaten.

**Erfolgsmodell  
nicht gefährden**

Damit wird klar: Die Initiative bringt nicht mehr Selbstbestimmung. Sie schützt das Erfolgsmodell Schweiz nicht – sie gefährdet es.

**Empfehlung  
von Bundesrat  
und Parlament**

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» abzulehnen.

# Nein

 [admin.ch/selbstbestimmungsinitiative](https://admin.ch/selbstbestimmungsinitiative)

Im Detail

# Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) (Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten)

Ausgangslage

Unsere Sozialversicherungen funktionieren gut. In den allermeisten Fällen kann mit Gesprächen und anhand von Unterlagen, zum Beispiel Arztberichten, abgeklärt werden, ob jemand Anspruch auf eine Leistung hat. Es gibt aber vereinzelt Fälle, in denen das nicht möglich ist. Nötig sind dann als letztes Mittel verdeckte Beobachtungen, sogenannte Observationen. Mit dieser Vorlage erhalten die Sozialversicherungen dafür die rechtliche Grundlage, aber auch die notwendigen Grenzen. Die Versicherten sollen vor willkürlichen und unverhältnismässigen Beobachtungen geschützt werden.

Wann darf  
observiert werden?

Eine Observation darf nur dann angeordnet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte für einen unrechtmässigen Bezug von Versicherungsleistungen vorliegen und der Sachverhalt nicht mit anderen Mitteln oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand geklärt werden kann.

Wie darf  
observiert werden?

Erlaubt sind Bild- und Tonaufzeichnungen. Ortungsgeräte wie GPS-Tracker sind gestattet, wenn anders nicht herausgefunden werden kann, wo sich die gesuchte Person aufhält. Für den Einsatz solcher Ortungsgeräte braucht es aber immer die Bewilligung des zuständigen Gerichts.

Argumente Referendatskomitee	→	32
Argumente Bundesrat	→	34
Abstimmungstext	→	36

## Wo darf observiert werden?

Von einer Person dürfen Bild- und Tonaufnahmen gemacht werden, wenn sie sich an einem allgemein zugänglichen Ort befindet, zum Beispiel auf der Strasse oder in einem Laden. Die Person darf zum anderen beobachtet werden, wenn sie sich an einem Ort aufhält, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus ohne Weiteres frei einsehbar ist, zum Beispiel auf einem Balkon. Dabei dürfen nach dem Willen von Parlament und Bundesrat keine Hilfsmittel wie Leitern, Drohnen oder Richtmikrofone eingesetzt werden. Das Innere einer Wohnung oder eines Wohnhauses – zum Beispiel die Waschküche, das Treppenhaus oder das Schlafzimmer – darf nicht überwacht werden. Gemäss Bundesgericht gehören diese Orte zur geschützten Privatsphäre.<sup>1</sup>

### Observationen: Vergleich der erlaubten Mittel

Was Sozialversicherungen (bei Annahme der Gesetzesvorlage), Polizei und Staatsanwaltschaft sowie Nachrichtendienst dürfen:

	Sozial- versicherungen	Polizei und Staats- anwaltschaft	Nachrichten- dienst
Bild- und Tonaufnahmen an frei zugänglichen Orten	●	●	●
Bild- und Tonaufnahmen im Innern eines Hauses (Wohn-, Schlafzimmer, Waschküche etc.)	●	●	●
Bild- und Tonaufnahmen mit Drohnen	●	●	●
Bild- und Tonaufnahmen mit Richtmikrofonen, Nachtsichtgeräten, Wanzen etc.	●	●	●
Ortung mit GPS-Trackern oder ähnlichen Geräten	●	●	●
Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs	●	●	●
Eindringen in Computersysteme	●	●	●

● erlaubt    ● erlaubt mit richterlicher Genehmigung    ● nicht erlaubt

**Sozialversicherungen:** Anspruch auf Versicherungsleistungen abklären

**Polizei und Staatsanwaltschaft:** Straftaten gemäss Art. 269 Abs. 2 der Strafprozessordnung verfolgen

**Nachrichtendienst:** u. a. Terrorismus- und Spionageabwehr



**Wie lange dürfen Observationen dauern?**

Eine Observation darf sich maximal über ein halbes Jahr erstrecken, in begründeten Fällen über ein ganzes Jahr. Während dieser Zeit darf eine Person an höchstens 30 Tagen beobachtet werden.

**Wer darf Observationen anordnen?**

Nur eine Person mit Direktionsfunktion bei der Versicherung kann eine Observation veranlassen, etwa ein Mitglied der Geschäftsleitung. Damit soll erreicht werden, dass Observationen nicht leichtfertig angeordnet werden.

**Welche Rechte haben Observierte?**

Die betroffene Person wird in jedem Fall nach der Observation darüber informiert, dass sie beobachtet wurde. Das sorgt für Transparenz. Versicherungen müssen Observationen korrekt durchführen und ihre Entscheide begründen. Wer observiert worden ist, hat nämlich die Möglichkeit, vor Gericht zu gehen und beurteilen zu lassen, ob die Observation rechtmässig war. Das kann vor allem dann wichtig sein, wenn eine Leistung nicht gewährt wird, zum Beispiel eine Rente. Wenn sich der Verdacht nicht bestätigt, muss das ganze Observationsmaterial vernichtet werden. Die betroffene Person kann aber auch verlangen, dass es in den Akten bleibt, wenn es sie entlastet.

**Observationen: Für wen gilt die Regelung?**

Die Observationen werden im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) geregelt. Dieses gilt für die folgenden Sozialversicherungen des Bundes:

- Invalidenversicherung
- Unfallversicherung (nur obligatorische Versicherung)
- Arbeitslosenversicherung
- Krankenversicherung (ohne Zusatzversicherung)
- Ergänzungsleistungen
- Alters- und Hinterlassenenversicherung
- Erwerbsersatz für Dienstleistende
- Mutterschaftsversicherung
- Familienzulagen

Die Observationen sind nicht für alle diese Versicherungen gleich relevant. In der Vergangenheit haben nur die Invalidenversicherung und die Unfallversicherung davon Gebrauch gemacht. Die Observationsartikel gelten nicht für die Sozialhilfe. Diese ist Sache der Kantone und der Gemeinden.

## Observationen sind selten

Die Invalidenversicherung (IV) und die Unfallversicherung haben bereits Erfahrungen mit Observationen gemacht. Die IV hat in der Zeit von 2010 bis 2016 im Durchschnitt in rund 2400 Fällen jährlich den Verdacht auf einen Versicherungsmissbrauch abgeklärt, davon in rund 150 Fällen mit einer Observation.<sup>2</sup> Die Suva hat in der gleichen Zeit durchschnittlich rund 400 Verdachtsfälle pro Jahr bearbeitet und davon rund ein Dutzend Personen observiert.<sup>3</sup> Bei der IV haben die Observationen den Verdacht auf Versicherungsmissbrauch in rund der Hälfte der Fälle bestätigt, bei der Suva in rund zwei Dritteln der Fälle.

## Derzeit keine Observationen

Derzeit finden keine Observationen statt. Im Oktober 2016 kam der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum Schluss, dass die Unfallversicherung dafür keine ausreichende gesetzliche Grundlage hat. Im Juli 2017 entschied das Schweizerische Bundesgericht, dass auch in der IV die gesetzliche Grundlage nicht genügt. Beide Versicherungen stellten in der Folge die Observationen ein.

## Was passiert bei einem Nein?

Wird die Gesetzesvorlage abgelehnt, so werden die Sozialversicherungen auch in Zukunft keine Observationen mehr durchführen können.

- 2 Hintergrunddokument IV: Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der IV (Zahlen 2017) unter: [bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Invalidenversicherung IV > Grundlagen & Gesetze > Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der IV](https://www.bsv.admin.ch/sozialversicherung/invalidenversicherung-iv/grundlagen-und-gesetze/bekaempfung-des-versicherungsmissbrauchs-in-der-iv).
- 3 Zahlen zum Versicherungsmissbrauch bei der Suva unter: [suva.ch > Die Suva > Versicherungsmissbrauch](https://www.suva.ch/die-suva/versicherungsmissbrauch).

## Argumente

# Referendumskomitee

### Nein zur willkürlichen Überwachung von Versicherten!

Mit dem neuen Gesetz können alle Versicherten mit Bild und Tonaufnahmen, mit GPS-Trackern oder Drohnen von Versicherungsdetectiven überwacht werden. Kontrolle gibt es dabei keine. Auch das Referendumskomitee will den Missbrauch bei Sozialversicherungen bekämpfen. Dazu braucht es aber keinen Blankoscheck für Versicherungsdetective. Augenmass und Rechtsstaatlichkeit sind Grundprinzipien der Schweiz und müssen auch für die Versicherungen gelten.

#### Alle sind betroffen

Die Versicherungslobby hat im Parlament dafür gesorgt, dass mit dem neuen Gesetz die bisherige Überwachungspraxis auf Krankenkassen, die AHV, die Arbeitslosenversicherung und die Ergänzungsleistungen (EL) ausgeweitet wird. Die Privatdetective können uns mit dem neuen Gesetz auf Schritt und Tritt folgen, in unsere Wohnung fotografieren und selbst das Schlafzimmer filmen. Das geht viel weiter als bisher und ist eine massive Verletzung der Privatsphäre von jeder und jedem von uns!

#### Missbrauch heute schon strafbar

Sozialversicherungsbetrug ist zu Recht strafbar. Die Polizei und die Justiz haben die Kompetenz und die Instrumente, um Missbrauch strafrechtlich zu verfolgen. Das geschieht nach genauen Regeln. Damit sie sich nicht an diese Regeln halten müssen, haben die Versicherungen massiv lobbyiert. Sie können neu Überwachungen nach Gutdünken einleiten, ohne dass sie dabei kontrolliert werden. Kein Richter entscheidet über den gravierenden Eingriff in die Privatsphäre.

---

## Mehr als die Polizei darf

Die Detektive dürfen nicht nur an öffentlichen Orten observieren, sondern auch Foto-, Ton- und Filmaufnahmen von frei einsehbaren privaten Orten wie Balkonen und Wohnzimmern tätigen. Auch Drohnen dürfen neu eingesetzt werden. Nur bei Ortungsgeräten braucht es einen richterlichen Beschluss. Die technischen Mittel der Versicherungsdetektive sind in Zukunft kaum eingeschränkt. Mit dem neuen Gesetz haben die Versicherungsdetektive mehr Kompetenzen als die Polizei und der Nachrichtendienst.


## Rechtsstaatliche Regeln sind nötig


Krankenkassen und Versicherungen verlangen vom Stimmvolk einen Blankoscheck für die Überwachung von uns Versicherten. Mit einem Nein zu diesem Gesetz fordern wir klare rechtsstaatliche Regeln für die Missbrauchsbekämpfung, die auch das Grundrecht auf Privatsphäre von uns versicherten Bürgerinnen und Bürgern schützen.

## Empfehlung des Referendums- komitees

Darum empfiehlt das Referendumskomitee:

# Nein

 [versicherungsspione-nein.ch](https://versicherungsspione-nein.ch)

 [nein-zur-kamera-im-schlafzimmer.ch](https://nein-zur-kamera-im-schlafzimmer.ch)

## Argumente

# Bundesrat

**Unsere Sozialversicherungen sind wichtig für die Gesellschaft. Sie garantieren den Menschen ein Leben in Würde und finanzieller Sicherheit. Es ist ihre Pflicht, genau abzuklären, wer Anspruch auf welche Leistungen hat. Dazu braucht es in Ausnahmefällen auch eine Observation. Die neuen Gesetzesbestimmungen legen für diese verdeckten Beobachtungen die notwendigen Regeln fest, schützen die Menschen vor Willkür und garantieren Transparenz. Der Bundesrat befürwortet die Vorlage insbesondere aus folgenden Gründen:**

### In Einzelfällen nötig

Die Sozialversicherungen geniessen in der Bevölkerung grosses Vertrauen. Dieses Vertrauen beruht auch darauf, dass die Sozialversicherungen ihren Auftrag korrekt erfüllen: Nur wer einen Anspruch darauf hat, erhält eine Leistung, etwa eine Rente der IV oder der Unfallversicherung. Es gibt vereinzelt Fälle, in denen es konkrete Anhaltspunkte für einen unrechtmässigen Bezug von Leistungen gibt und die Sachlage nicht anders geklärt werden kann als mit einer Observation.

### Enge Grenzen

Eine verdeckte Beobachtung ist ein starker Eingriff in die Privatsphäre. Umso wichtiger ist es, dass es keine unnötigen, willkürlichen oder unverhältnismässigen Observationen gibt. Darum werden ihnen enge Grenzen gesetzt. Sie sind nur als letztes Mittel erlaubt, wenn die Abklärung anders nicht möglich ist oder unverhältnismässig schwierig wäre. Sie dürfen nicht in der geschützten Privatsphäre, zum Beispiel im Wohnzimmer, stattfinden, ihre Dauer ist begrenzt, und es sind nicht alle Mittel erlaubt. Die Sozialversicherungen dürfen nicht so weit gehen wie die Polizei und der Nachrichtendienst, die im Kampf gegen das Verbrechen und den Terrorismus viel weiter reichende Massnahmen ergreifen können.

### Rechte der Betroffenen geschützt

Die Observationsartikel schützen auch die Rechte der Betroffenen. Wer observiert wurde, muss darüber informiert werden und kann von einem Gericht beurteilen lassen, ob die Observation rechtmässig war. Das schafft Transparenz und beugt willkürlichen und unnötigen Beobachtungen vor. Wer observiert, untersteht dem Amtsgeheimnis.

---

**Ausgewogene  
Vorlage**

Die Sozialversicherungen haben die Pflicht, den Anspruch auf Leistungen sorgfältig abzuklären. Wer Leistungen beantragt, hat das Recht auf ein korrektes Verfahren und den Schutz der Privatsphäre. Die Gesetzesvorlage schafft den richtigen Ausgleich zwischen den notwendigen Kontrollen und dem Schutz der Grundrechte.

**Empfehlung  
von Bundesrat  
und Parlament**

Aus all diesen Gründen empfehlen Bundesrat und Parlament, die gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten anzunehmen.

**Ja**

 [admin.ch/ueberwachung-versicherte](https://admin.ch/ueberwachung-versicherte)