



Fact sheet

Bekämpfung Versicherungsmissbrauch und Observationen

1. Fazit aus Sicht der IV-Stellen-Konferenz

Die IV-Stellen-Konferenz (IVSK) stellt fest, dass die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs (BVM) und Observationen grundsätzlich ein probates Mittel sind, um im Interesse der Versicherten-gemeinschaft ungerechtfertigten Leistungsbezug zu verhindern. Die Zahlen zeigen, dass es sich im Verhältnis zur Gesamtzahl der leistungsbeziehenden Personen um sehr wenige Fälle handelt, wobei die Einsparungen eindeutig grösser sind als die Kosten. Für die IVSK ist es wichtig, dass die rechtliche Situation rasch geklärt wird und die IV-Stellen wissen, auf welcher Grundlage sie die BVM-Abklärungen durchführen können.

Zusammenfassend halten wir fest:

1. Die neue Rechtsgrundlage regelt die Kompetenzen der Sozialversicherungsträger im Bereich BVM und Observationen und gibt allen Beteiligten mehr Rechtssicherheit.
2. Die IV-Stellen haben bei weniger als 0.5 % der Leistungsbeziehenden ein BVM-Verfahren durchgeführt. Hierbei handelt es sich klar um eine sehr gezielte Massnahme.
3. Observationen waren schon immer eine „Ultima Ratio“, die von den IV-Stellen bereits unter der alten Rechtslage sehr zurückhaltend eingesetzt wurde (14 % der BVM-Fälle oder 0.06 % bezogen auf alle Leistungsbezügerinnen und -bezüger).
4. In zwei Drittel der BVM-Fälle konnte dank der Observation der Missbrauchsverdacht bestätigt werden. Sie ist damit eine angemessene und erfolgreiche Massnahme.
5. Allein 2016 konnten mittels Hochrechnung durch BVM rund 178 Mio. Franken und damit etwa 2 % der IV-Ausgaben eingespart werden. Diese Einsparungen kommen der Versichertengemeinschaft zugute.
6. Die Kosten der BVM betragen 0.08 % der IV-Ausgaben. Sie werden durch die Einsparungen um ein Mehrfaches übertroffen.

Im Allgemeinen

Die BVM ist eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe der IV-Stellen. Das Bundesparlament hat im Rahmen der 5. IVG-Revision entschieden, dass für die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs Spezialisten beigezogen werden können.¹

Die letzten aussagekräftigen nationalen Zahlen zu Observationen liegen für das Jahr 2016 vor, da das Bundesgericht mit Urteil vom 14. Juli 2017 entschieden hat, dass für die Überwachung von Versicherten keine genügende gesetzliche Grundlage besteht. Die Aufsichtsbehörde der IV-Stellen, das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), hat in der Folge die IV-Stellen angewiesen, die Observationen vorläufig einzustellen.²

Im Rahmen der laufenden Diskussion um die „Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten“ (ATSG-Teilrevision vom 16. März 2018) und der Verabschiedung des dazugehörigen Entwurfs im Parlament besteht ein grosses öffentliches Interesse an diesem Thema.

¹ Art. 59 Abs. 5 IVG lautet: „Zur Bekämpfung des ungerechtfertigten Leistungsbezuges können die IV-Stellen Spezialisten beiziehen.“

² IV-Rundschreiben 366 vom 2. August 2017.

In diesem Zusammenhang ist es der IVSK als Dachverband der IV-Stellen ein Anliegen, klare Fakten zu den quantitativen und finanziellen Eckwerten der BVM zu vermitteln. Ebenfalls sollen die Grundsätze und Anforderungen an das Verfahren dargelegt werden.

2. Grundlagen und Verfahren der BVM nach bisherigem Recht

Jede Anmeldung für eine Leistung der Invalidenversicherung (IV) wird umfassend geprüft. Zur Prüfung gehören Abklärungen wirtschaftlicher und medizinischer Natur. Berücksichtigt werden dabei Informationen von der versicherten Person, dem Arbeitgeber, dem behandelnden Arzt, dem persönlichen Umfeld sowie die bereits vorhandenen Akten. Die medizinischen Akten werden zusätzlich durch den RAD (regionalen ärztlichen Dienst) beurteilt. Mit dieser umfassenden Abklärung bezweckt die IV-Stelle, ein schlüssiges Bild der versicherten Person zu erhalten. Ist dieses Bild widersprüchlich, prüft die IV-Stelle, ob eventuell ein ungerechtfertigter Leistungsbezug vorliegt. In solchen Fällen folgen zuerst weitere Abklärungen, wie z.B. Internetrecherchen. Erst danach, und wenn es sich als richtiges Mittel erweist, erwägt die IV-Stelle die Anordnung einer Observation.

Bislang erfolgte die BVM in der IV auf Grundlage von Art. 59 Abs. 5 IVG. Dieser Artikel erlaubte ausdrücklich das Beiziehen von Spezialisten. Gemäss dem Willen des Gesetzgebers waren laut diesem Artikel als «Ultima Ratio» auch Observationen möglich.

Die Anwendung des Artikels wurde vom Bundesgericht jedoch sehr restriktiv ausgelegt, da eine Observation einen Eingriff in die Grundrechte der persönlichen Freiheit und den Schutz der Privatsphäre darstellte. Ein solcher Eingriff war nur zulässig, wenn ein schutzwürdiges öffentliches Interesse bestand und die Massnahme (sprich die Observation) an sich verhältnismässig war. Gemäss Entscheid des Bundesgerichtes mussten daher konkrete Anhaltspunkte vorliegen, welche Zweifel an den gemachten Äusserungen zu gesundheitlichen Beschwerden oder Arbeitsunfähigkeit weckten.³

Eine Observation konnte nur durchgeführt werden, wenn alle anderen Abklärungsmassnahmen nicht dazu geführt hatten, sämtliche Zweifel am Anspruch auf Leistungen der IV auszuräumen. Zusätzlich waren Verhältnismässigkeit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit vertieft zu prüfen. Eine Observation war daher immer „Ultima Ratio“.

3. Anforderungen an Spezialisten (Externe Observationsspezialisten)

Die IV-Stellen sind frei in der Wahl ihrer externen Observationsspezialisten, so wie sie dies z.B. für die Wahl externer Partner in der beruflichen Eingliederung sind. Generell arbeiten die IV-Stellen nur mit grösseren, spezialisierten Unternehmen zusammen. Die Mitarbeitenden solcher Unternehmen haben sehr häufig eine Ausbildung im Polizeibereich und/oder Personenschutz.

Bevor zum ersten Mal ein Auftrag an ein spezialisiertes Unternehmen erteilt wird, werden dessen Pflichten und die Qualität der Arbeit festgelegt. Jeder Observationsauftrag wird schriftlich erteilt. Darin wird das Ziel, die erlaubte Vorgehensweise sowie Fragen des Datenschutzes, der Berichterstattung und die allgemeinen Pflichten des Unternehmens festgehalten. Die Unternehmen werden insbesondere auch auf die Einhaltung der vom Bundesgericht aufgestellten Grundsätze für eine Observation hingewiesen.

Zur allgemeinen Qualitätskontrolle kommt der Austausch zwischen den IV-Stellen in spezialisierten BVM-Erfahrungsgruppen dazu. Diese Gruppen bieten die Möglichkeit, die gemachten Erfahrungen mit den einzelnen Unternehmungen abzugleichen.

³ BGE 137 I 327, E.5.4.2 f.)

4. Grundlagen der BVM nach neuem Recht

Auch die neue Rechtsgrundlage, welche das Parlament im März 2018 verabschiedet hat, legt grossen Wert auf die Anforderungen der Verhältnismässigkeit in der Anwendung. Die IV-Stellen werden eine Observation daher weiterhin nur sehr restriktiv in Betracht ziehen.

Ausserdem werden diverse Kompetenzen klar geregelt, um den besonderen Umständen einer Observation Rechnung zu tragen. So müssen folgende Voraussetzungen für die Anordnung einer Observation erfüllt sein:

- Es liegen konkrete Anhaltspunkte vor, dass die versicherte Person unrechtmässige Leistungen bezieht oder versucht, solche zu erhalten.
- Der Einsatz von anderen Abklärungsmassnahmen zur Lösung des Falls ist aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert.

Die Anordnung einer Observation erfolgt immer durch die Direktion.

Die versicherte Person kann wie bisher verdeckt mit Bild- und Tonaufnahmen observiert werden. Neu gilt, dass technische Instrumente zur Standortbestimmung eingesetzt werden können - dies jedoch nur mit einer richterlichen Genehmigung. Die versicherte Person muss sich an einem öffentlich zugänglichen Ort befinden oder an einem Ort, der von einem öffentlich zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist. Bei Letzterem handelt es sich beispielsweise um den Balkon Zuhause, der frei einsehbar ist.⁴ So kann in schweren Verdachtsfällen ein von der versicherten Person in Abrede gestelltes Verhalten überprüft werden.

Dass die IV-Stellen damit gleiche oder gar mehr Kompetenzen erhalten als die Strafverfolgungsbehörden, trifft nicht zu. Die einzige Gemeinsamkeit besteht darin, dass verdeckte Observations an allgemein zugänglichen Orten und dabei Bild- und Tonaufnahmen gemacht werden dürfen.

Strafverfolgungsbehörden haben viel weitreichendere Kompetenzen, welche den Sozialversicherungen nicht zustehen. So können die Strafverfolgungsbehörden z.B. verdeckte Ermittlungen unter falscher Identität und Fahndungen veranlassen, den Post- und Fernmeldeverkehr überwachen oder Personen ohne Formen und Fristen vorladen oder gar vorführen. Diese Möglichkeiten stehen den Sozialversicherungen nicht zur Verfügung.

5. Das Zahlengerüst

Im Jahr 2016 haben 434 000 Personen Leistungen der IV in Form von Eingliederungsmassnahmen, Renten oder Hilflosenentschädigungen bezogen.⁵

Da IV-Verfahren und insbesondere BVM-Verfahren oft lange dauern, kann nicht auf die Zahl der eröffneten oder pendenten Fälle abgestellt werden. Einzig die Zahl der abgeschlossenen BVM-Fälle ist aussagekräftig, da sonst keine Angaben über den Ausgang des BVM-Verfahrens gemacht werden können. Die folgenden Zahlen für das Jahr 2016 stammen aus dem Hintergrunddokument des BSV „Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der IV“⁶.

Im Jahr 2016 wurden 1950 BVM-Fälle abgeschlossen. Somit waren lediglich 0.45 % aller 434 000 IV-Leistungsbeziehenden von einer vertieften BVM-Abklärung betroffen.

Was war das Resultat dieser 1'950 BVM-Verfahren?

- In 650 Fällen konnte ein Missbrauch nachgewiesen werden, das entspricht einem Drittel der BVM-Fälle.

⁴ Vgl. BGE 137 I 327.

⁵ BSV, IV-Statistik 2016, S. 1, Mai 2017 ([IV-Statistik 2016, Mai 2017](#)).

⁶ [Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der IV, 23.05.2017](#), abgerufen am 07.05.2018.

- In 270 Fällen wurden Observationen durchgeführt, was 14 % der BVM-Fälle entspricht; die übrigen 86 % konnten ohne Observation abgeschlossen werden.
- In 180 von 270 Observationsfällen konnte der Missbrauchsverdacht bestätigt werden – das sind zwei Drittel der Observationsfälle oder 9 % aller BVM-Fälle.

6. Finanzielle Auswirkungen für die Versicherung

Die Gesamtausgaben der IV beliefen sich im Jahr 2016 auf 9,201 Mia. Franken.

Um eine substantielle Aussage zu den finanziellen Auswirkungen der BVM zu machen, muss für die 650 nachgewiesenen Fälle von Versicherungsmissbrauch die durchschnittliche IV-Rente auf die Rentendauer bis zum Erreichen des AHV-Alters hochgerechnet werden.

Aufgrund dieser Hochrechnung resultieren für das Jahr 2016 rund 178 Mio. Franken Einsparungen durch BVM-Abklärungen, was 2 % der IV-Gesamtausgaben entspricht.

Den Einsparungen müssen die Kosten für die BVM gegenübergestellt werden. Diese kostete im Jahr 2016 rund 8 Mio. Franken (6.8 Mio. Franken für das Personal der IV-Stellen und 1,3 Mio. Franken für die Observationen). In Prozent ausgedrückt entsprechen die Kosten der BVM etwa 0.08 % der IV-Ausgaben und die Kosten für Observationsmassnahmen etwa 0.01 % der Gesamtausgaben.

Verabschiedet am 22. Juni 2018