



Hintergrunddokument

FR / IT

Erfahrungen der Invalidenversicherung mit Observationen

Im Rahmen von:

Abstimmung vom 25.11.2018 / Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten

Datum:	7.11.2018
Stand:	Abstimmungsvorlage
Themengebiete:	ATSG, AHV, IV, UV, KV, ALV, EO, EL, FZ

Am 25. November wird über eine gesetzliche Grundlage für die verdeckte Beobachtung von Versicherten abgestimmt. Damit sollen die Sozialversicherungen die Erlaubnis erhalten, zur Abklärung von Leistungsansprüchen als letztes Mittel auch Observationen durchzuführen, wenn ein Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug besteht. Die Invalidenversicherung und die Unfallversicherung haben in der Vergangenheit bereits Observationen durchgeführt.

Ausgangslage

Die Abklärung von Leistungsansprüchen

Das Gesetz verpflichtet die Sozialversicherungen, von Amtes wegen alle notwendigen Abklärungen vorzunehmen, um einen Anspruch auf Leistungen zu ermitteln. Das bestimmt Artikel 43 des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Wer eine Versicherungsleistung beansprucht, ist dazu verpflichtet, die notwendigen Auskünfte zu geben, bei der Abklärung mitzuwirken und sich ärztlichen oder fachlichen Untersuchungen zu unterziehen, wenn diese notwendig und zumutbar sind.

Für die Abklärung werden Gespräche geführt, Arztberichte konsultiert und im Bedarfsfall weitere medizinische Untersuchungen veranlasst. Auch unangemeldete Besuche, Nachfragen beim Arbeitgeber, Erkundigungen bei den Steuerbehörden oder Recherchen im Internet kommen in Frage, um die Voraussetzungen für eine Leistung beurteilen zu können. In vereinzelt Fällen ist die Abklärung nur mit verdeckten Beobachtungen möglich.

Beginn der Observationen

Erste Erfahrungen und Gerichtsurteile zu Observationen

Ab den 1990er-Jahren verzeichneten die Invalidenversicherung (IV) und die Unfallversicherung (UV) eine überdurchschnittliche Zunahme der Rentenleistungen, vor allem die IV. Die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von IV-Renten stieg zwischen 1990 und 2003 um fast 5 Prozent pro Jahr. In der Folge fand eine intensive öffentliche Auseinandersetzung über den unrechtmässigen Leistungsbezug im Bereich der sozialen Sicherheit statt. Auch die Möglichkeit von Observationen wurde zum Thema, insbesondere nachdem das Bundesgericht der Suva erlaubt hatte, die Observationsergebnisse eines privaten Haftpflichtversicherers zu verwenden (BGE 129 V 323 vom 25.2.2003). Gemäss Bundesgericht verpflichtet das Gesetz die Suva zur Sachverhaltsabklärung, ohne dabei eine Beschränkung der Beweismittel vorzusehen. Der Schutz der Privatsphäre dürfe eingeschränkt werden, denn es bestehe ein öffentliches Interesse daran, keine nicht geschuldeten Leistungen zu erbringen. In einem späteren Urteil

gab das Bundesgericht der Suva dann auch ausdrücklich grünes Licht, selber Observationen durchzuführen (BGE 135 I 169 vom 15.6.2009).

Gesetzgebung

Gesetzesgrundlage für die Invalidenversicherung

Diese Diskussion und die Praxis der Unfallversicherungen hat dazu geführt, dass die Frage der Observationen auch bei der IV zum Thema wurde. Den politischen Anknüpfungspunkt bildete die 5. IV-Revision, die der Bundesrat 2005 dem Parlament unterbreitet hatte. So wurde das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) im Zuge dieser Revision mit Artikel 59 Absatz 5 ergänzt: «Zur Bekämpfung des ungerechtfertigten Leistungsbezugs können die IV-Stellen Spezialisten beiziehen». Die Bestimmung ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Das Parlament war der Ansicht, diese Bestimmung bilde eine ausreichende Grundlage auch für den Einsatz von Detektiven und Observationen. Das Bundesgericht hat diese Auffassung in einem Grundsatzurteil (BGE 137 I 327 vom 11. November 2011) gestützt.

Gesetzesgrundlage für die anderen Sozialversicherungen gescheitert

Beim Inkrafttreten der 5. IV-Revision war noch nicht geklärt, ob die Unfallversicherungen im Bereich des Unfallversicherungsgesetzes (UVG) die Möglichkeit haben, auch selber Observationen durchzuführen – und nicht nur bestehende Observationsergebnisse zu verwenden. Darum hat der Bundesrat in der Botschaft zur Revision des Unfallversicherungsgesetzes im Jahr 2008 vorgeschlagen, im ATSG eine entsprechende Gesetzesgrundlage für alle Sozialversicherungen (Art. 44a) zu schaffen. Damit wären die Observationen umfassender, klarer und detaillierter geregelt worden als im IVG. Die UVG-Revision scheiterte jedoch 2011 im Parlament. Allerdings hatte das auf die Überwachungstätigkeit der Unfallversicherungen keine unmittelbaren Folgen, nachdem das Bundesgericht diese Praxis im Jahr 2009 schon unter dem geltenden Recht legitimiert hatte (siehe oben).

Anwendung in der IV

Konzept zur Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs

Gestützt auf Artikel 59 Absatz 5 IVG aus der 5. IV-Revision erarbeitete das BSV zusammen mit den IV-Stellen ein einheitliches Konzept zur «Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs» (BVM), das seit dem 1. August 2008 umgesetzt wird. Das Konzept lässt sich grob in vier Phasen unterteilen:

- Erkennen von Verdachtsfällen
- Vertiefte Abklärungen bei den Verdachtsfällen
- Observationen als letzte Möglichkeit
- Allenfalls versicherungs- und strafrechtliche Massnahmen

Liegen konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass jemand unrechtmässig Leistungen bezieht oder versucht, solche Leistungen zu erhalten, so wird der Verdachtsfall in der IV-Stelle von der Sachbearbeitung an die Betrugsbekämpfung weitergeleitet. Dort arbeiten spezialisierte Mitarbeitende, die sowohl das Versicherungsgeschäft kennen als auch Ermittlungserfahrung haben. Diese nehmen weitergehende Abklärungen vor, beispielsweise indem sie Einkommensdaten einholen, im Internet recherchieren oder unangemeldete Besuche machen. Wichtig ist auch die Zusammenarbeit mit anderen Versicherungen, die möglicherweise in den gleichen Fall involviert sind, beispielsweise die Unfallversicherung, die Krankentaggeld- oder die Haftpflichtversicherung und die Pensionskasse. Zudem kommen Hinweise auf unrechtmässigen Leistungsbezug auch von den Kontrollorganen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit oder aus der Bevölkerung.

Wenn es nicht gelingt, mit diesen Mitteln Klarheit zu schaffen, sich der Verdacht aber erhärtet hat, kann eine Observation eingeleitet werden. Die Observation ist immer die «ultima ratio» in der Sachverhaltsabklärung und dient der Beweissicherung. Sie kommt nur dann zum Einsatz, wenn es um hohe Leistungen (also um Renten), um kurze Beobachtungszeiträume und um eine hohe Aussagekraft der gesuchten Beweise geht.

In den Fällen, in denen sich der Verdacht bestätigt und belegen lässt, stellt die IV die Rentenzahlung ein und fordert die unrechtmässig bezogenen Leistungen ein, respektive sie

verweigert die geforderte Leistung. Ergibt sich aus den Abklärungen, dass auch strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt, beispielsweise Betrug gemäss Artikel 146 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) oder Urkundenfälschung (Art. 251 StGB), erstattet die IV-Stelle Strafanzeige.

Statistische
Auswertung

Observationen wurden selten eingesetzt

Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2016 hat die IV jedes Jahr rund 50 000 laufende Renten überprüft und annähernd 17 000 neue Renten zugesprochen. Dabei haben die IV-Stellen in rund 2400 Fällen pro Jahr den Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug abgeklärt, davon in 150 Fällen mit Hilfe einer Observation. Die Observation wurde von der IV also sehr zurückhaltend eingesetzt.

In 520 der 2400 Verdachtsfälle, also in etwa jedem fünften Fall, haben die Abklärungen den Missbrauchsverdacht bestätigt. In den 150 Observationsfällen wurde bei 70 Fällen, also in etwa jedem zweiten Fall, tatsächlich ein unrechtmässiger Leistungsbezug festgestellt.

Finanzielle Auswirkungen von Observationen

Primär geht es der IV um den rechtskonformen Vollzug der Versicherung. Nur diejenigen, die ein Anrecht darauf haben, sollen Leistungen der IV erhalten. Die Bevölkerung und insbesondere diejenigen, die für die Finanzierung der IV aufkommen, müssen die Gewissheit haben, dass die IV ihrer Pflicht zur Abklärung nachkommt.

Die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs hatte für die IV aber auch finanzielle Auswirkungen. Seit 2010 führte sie zu einer Einsparung von rund 10 Millionen Franken pro Jahr, davon 1,6 Millionen in der Folge von Observationen. Da eine Rente in der Regel während mehrerer Jahre ausgerichtet wird, liegt die tatsächliche Einsparung sogar wesentlich höher. Nach vorsichtigen Hochrechnungen liegt der Wert der Renten, die dank BVM zwischen 2010 und 2016 eingespart werden konnten, bei mehr als einer Milliarde Franken, davon wurden 170 Millionen durch Observationen ermöglicht.

Rechtsprechung

Praxis des Bundesgerichts

Seit 2009 wurden die Observationen durch die IV mehrmals durch die Gerichte überprüft. Dabei hat das Bundesgericht eine klare Praxis entwickelt. Insbesondere die Frage der örtlichen Gegebenheiten war Thema einiger Urteile des Bundesgerichts. Dazu hielt es in einem Leitentscheid fest, die Observation sei zulässig, wenn sich die beobachtete Person auf einem von der Strasse aus frei einsehbaren Balkon aufhalte (BGE 137 I 327 vom 11.11.2011). Eine Person dürfe auch beim Einkauf in einem Laden observiert werden (Urteil 9C_343/2012 vom 9.3.2012). Hingegen sei es nicht zulässig, eine Überwachung im Treppenhaus oder in der Waschküche in einem Mehrfamilienhaus vorzunehmen (Urteil 8C_829/2011 vom 9.3.2012).

Im erwähnten «Balkon-Urteil» unterzog das Bundesgericht die möglichen Auswirkungen einer Observation auf den Schutzbereich der Privatsphäre und allenfalls der persönlichen Freiheit gestützt auf Artikel 36 der Bundesverfassung (BV) einer eingehenden verfassungsrechtlichen Betrachtung. Gemäss diesem Artikel müssen zur Einschränkung eines verfassungsmässig garantierten Grundrechts vier Voraussetzungen erfüllt sein: Es braucht eine gesetzliche Grundlage; es muss ein öffentliches Interesse daran bestehen; die Verhältnismässigkeit muss gewahrt sein; der Kerngehalt des Grundrechts darf nicht verletzt werden. Das Bundesgericht sah alle diese Voraussetzungen erfüllt:

- Art. 59 Abs. 5 IVG sei «von seinem Wortlaut sowie seinem Sinn und Zweck her eine hinreichende gesetzliche Grundlage»;
- Das öffentliche Interesse liege darin, «nur geschuldete Leistungen zu erbringen, um die Gemeinschaft der Versicherten nicht zu schädigen»;
- Die betroffene Person erhebe gegenüber der Versicherung einen Anspruch und habe «zu dulden, dass allenfalls auch ohne ihr Wissen von der Versicherung die objektiv gebotenen Untersuchungen durchgeführt werden»;
- Wenn die Observation nur während einer begrenzten Zeit stattfindet und einzig Verrichtungen des Alltags ohne engen Bezug zur Privatsphäre gefilmt würden, sei

«der Persönlichkeitsbereich auch bei einer Observation im öffentlich einsehbaren, privaten Raum nur geringfügig tangiert». Der Kerngehalt von Artikel 13 der Bundesverfassung (BV) zum Schutz der Privatsphäre werde dadurch nicht angetastet.

In keinem Urteil betreffend Observationen der Invalidenversicherung ist ein Gericht zum Schluss gekommen, die von der IV-Stelle durchgeführte Observation sei unverhältnismässig gewesen.

Urteil des Gerichtshofs für Menschenrechte

Diese Rechtsprechung änderte sich jedoch mit einem Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Am 18. Oktober 2016 stellte der EGMR fest, die schweizerische Unfallversicherung verfüge nicht über eine ausreichende Rechtsgrundlage für die verdeckte Beobachtung von Versicherten. Nach Auffassung des Gerichts sind das Ausmass und die Modalitäten von Observation in der Schweiz gesetzlich nicht klar genug geregelt. Insbesondere sei nicht bestimmt, wann und für welche Dauer Observierungen vorgenommen oder wie die so erhobenen Daten aufbewahrt und verwendet werden dürften. Die Gesetzgebung bietet somit gemäss EGMR keine ausreichende Garantie gegen Missbrauch. Die Unfallversicherer stellten darauf die Observationen ein.

In der Folge kam das schweizerische Bundesgericht am 14. Juli 2017 zum Schluss, auch die gesetzliche Grundlage der Invalidenversicherung für Observationen genüge den Anforderungen des EGMR nicht. Gemäss EGMR müssten sich nämlich Art und Weise, Umfang, Dauer, Grund, Zuständigkeiten und Rechtsmittel aus dem Gesetz ergeben. Bei Artikel 59 Absatz 5 IVG sei dies nicht der Fall. Darum könne an der bisherigen Rechtsprechung nicht weiter festgehalten werden. In der Folge stoppte auch die Invalidenversicherung im August 2017 die Observationen.

Sprachversionen dieses Dokuments:

Expériences faites dans l'assurance-invalidité en matière d'observations
Esperienze dell'assicurazione invalidità con le osservazioni

Ergänzende Dokumente des BSV

Die Observationsartikel im Detail
Der Schutz der Privatsphäre im Rahmen von Observationen
Der Einsatz von technischen Instrumenten im Rahmen von Observationen
Fakten und Hintergründe zu den Observationsartikeln im ATSG (Fragen und Antworten)

Weiterführende Informationen:

- [Abstimmungsvorlage](#)
- [Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts \(ATSG\)](#)
- [Bundesgesetz über die Invalidenversicherung \(IVG\)](#)
- [Urteil des Bundesgericht BGE 129 V 323 vom 25.2.2003](#)
- [Urteil des Bundesgerichts BGE 135 I 169 vom 15.6.2009](#)
- [Urteil des Bundesgerichts BGE 137 I 327 vom 11.11.2011](#)
- [Urteil des Bundesgerichts BGE 143 I 377 vom 14.7.2017](#)
- [Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte No. 61838/10 Vukota-Bojić gegen die Schweiz vom 18.10.2016](#)
- [5. IV-Revision \(Dossier des Parlaments\)](#)
- [Revision der Unfallversicherung \(Dossier des Parlaments\)](#)
- [Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der IV \(Dokumentation des BSV\)](#)
- [Soziale Sicherheit CHSS 3/2009: Betrugsbekämpfung in der Invalidenversicherung – eine Standortbestimmung \(Seite 168\)](#)
- [Soziale Sicherheit CHSS 2/2013: Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs – verschiedene Beiträge](#)

Kontakt

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Kommunikation
+41 58 462 77 11
kommunikation@bsv.admin.ch