



EFK-Diskussionspapier für mögliche Prüfthemen

**«Missbrauchsbekämpfung»
beim Leistungsbezug in den
Sozialversicherungen**



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.14496.318.00099.14
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

EFK-Aussprachepapier für mögliche Prüft Themen «Missbrauchs bekämpfung» beim Leistungsbezug in den Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Zwischen 2007 und 2012 stiegen die Ausgaben der Sozialversicherungen von 119 auf 142 Mrd. Franken. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) kommt zum Schluss, dass ordnungsgemässe und wirksame Vollzugsprozesse das Missbrauchsrisiko beim Leistungsbezug bedeutend eingrenzen. Zentrale Voraussetzungen dafür sind genügend personelle Ressourcen, Zugang zu den notwendigen Informationen und ein entsprechender Austausch zwischen den Sozialversicherungen. Die EFK wird sich bei Prüfungen im Sozialversicherungsbereich auch künftig auf deren Vollzugsstellen bzw. Prozesse konzentrieren.

Das Dokument stellt ein internes Diskussionspapier der EFK dar. Es wurde im Hinblick auf die Jahreskonferenz 2015 der kantonalen und städtischen Finanzkontrollen, die neue Arbeitsgruppe Sozialversicherungen sowie auf mögliche Prüfungen erstellt.

Das Aussprachepapier gibt einen Überblick über die Sozialversicherungen und zeigt die Einschätzung der EFK zum Thema «Missbrauch». Die Ausführungen konzentrieren sich nur auf den Leistungsbezug. Die Beitragsseite wurde bei den Abklärungen nicht berücksichtigt. Dort ist es zum Beispiel möglich, durch wahrheitswidrige Angaben die Beiträge ungerechtfertigt zu minimieren.

Verlässliche Zahlen über den effektiven Missbrauch stehen nicht zur Verfügung

Als Versicherungsmissbrauch ist die bewusste Handlung einer Person zu bezeichnen, die in der Folge zu einer unrechtmässigen Versicherungsleistung führt. Solche Handlungen sind z. B. die Simulation eines Gesundheitszustandes, die Einreichung gefälschter Dokumente, das absichtliche Unterlassen einer Meldepflicht, das Verheimlichen von Informationen oder auch die zweckwidrige Verwendung der Sozialhilfe. Aussagekräftige und verbindliche Zahlen über die Ausprägung des Missbrauchs bei den einzelnen Sozialversicherungen stehen nicht zur Verfügung. Die Privatversicherungen schätzen ihr «Schadensausmass» je nach Versicherungssparte auf 3 bis 10 Prozent.

Über Missbrauch wird informiert, Gegenmassnahmen sind eingeleitet

Vor zehn Jahren wurde die Missbrauchs bekämpfung bei Sozialversicherungen in der Öffentlichkeit kaum thematisiert. Das hat sich inzwischen erheblich geändert. Die Kommunikation der Versicherungen ist heute offensiver und zielführender. In den Medien wird immer wieder über aufgedeckte Fälle informiert. Dabei bestehen die Missbrauchsrisiken nicht nur auf Seite des Leistungsbezügers, sondern auf allen Ebenen der Abwicklung einer Sozialleistung. Vor diesem Hintergrund haben die Sozialversicherungen explizite Massnahmen getroffen. So wurden etwa Betrugs bekämpfungsdienste eingeführt. Zudem wird bei neuen Sozialversicherungsabkommen mit anderen Ländern eine Klausel aufgenommen, welche Observationen vor Ort ermöglichen.

Auch bei parlamentarischen Vorstössen wurde die Thematik in den letzten Jahren verschiedentlich aufgegriffen. Es werden unter anderem Verschärfungen bei Anspruchsvoraussetzungen oder die Intensivierung von Kontrolltätigkeiten gefordert.



Wirksame Vollzugsprozesse begrenzen das Missbrauchsrisiko wesentlich

Die EFK kommt zum Schluss, dass ordnungsgemässe und wirksame Vollzugsprozesse das Missbrauchsrisiko wesentlich begrenzen. Der Entscheid für einen Leistungsbezug anhand umfassender Informationen reduziert einen allfälligen Missbrauch massgeblich. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist, dass die notwendigen Ressourcen für die Abklärung und Festlegung der Leistungen sowie die periodische Überprüfung der aktuellen Situation der Bezüger zur Verfügung gestellt werden.

Die EFK wird sich bei künftigen Prüfungen bei den Sozialversicherungen weiterhin auf die Vollzugsstellen bzw. deren Prozesse konzentrieren.

Das Dokument wurde dem Bundesamt für Sozialversicherungen sowie dem Staatssekretariat für Wirtschaft zur Kenntnis zugestellt. Beide haben dazu ihre Stellungnahme abgegeben.

Note de discussion du CDF concernant des propositions de thèmes d'audit « Lutte contre les abus » en matière de prestations d'assurances sociales

L'essentiel en bref

Entre 2007 et 2012, les dépenses des assurances sociales se sont accrues, passant de 119 à 142 milliards de francs suisses. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est d'avis que la mise en place de processus d'exécution réglementaires et efficaces permet de restreindre notablement le risque que des abus soient commis par des bénéficiaires de prestations. Disposer de ressources en personnel suffisantes, s'assurer l'accès aux informations nécessaires et garantir l'échange d'informations entre les assurances sociales constituent, pour celles-ci, les conditions préalables fondamentales à la prévention d'abus. Dans le cadre de ses audits relatifs au domaine des assurances sociales, le CDF continuera, à l'avenir, de porter son attention sur les organes et les processus d'exécution.

La note de discussion est un document interne du CDF. Elle a été rédigée en vue de la conférence annuelle 2015 des contrôles des finances des cantons et des villes et de l'institution du nouveau groupe de travail dans le domaine des assurances sociales, ainsi que dans l'optique d'éventuels audits à mener.

La note de discussion présente brièvement les assurances sociales et donne l'avis du CDF sur la question des abus. L'analyse porte uniquement sur le problème des prestations reçues. Elle ne prend pas en considération les cotisations, qui peuvent être indûment minimisées par le biais, notamment, de fausses indications.

Pas de chiffres fiables concernant les abus effectifs

Est qualifié d'abus en matière d'assurance tout acte volontaire visant à entraîner le versement d'une prestation d'assurance illicite. Il peut s'agir, par exemple, de la simulation d'un état de santé, de la fourniture de documents falsifiés, du manquement volontaire à l'obligation d'annoncer, de la dissimulation d'informations ou d'une utilisation inappropriée de l'aide sociale. Des chiffres pertinents et fiables sur l'ampleur des abus commis dans les différents types d'assurance sociale ne sont pas disponibles. Les assurances privées estiment que l'étendue des préjudices par catégorie d'assurance oscille entre 3 et 10 %.

Information sur les abus, prise de mesures

Il y a dix ans, la question de la lutte contre les abus en matière d'assurances sociales n'était guère abordée dans les médias. Depuis lors, les choses ont considérablement changé. Aujourd'hui, le travail de communication des assurances est devenu plus offensif et ciblé. Les médias dévoilent régulièrement des cas d'abus ayant été découverts. En l'occurrence, les risques d'abus ne concernent pas uniquement les bénéficiaires de prestations, mais peuvent survenir à toutes les étapes du processus aboutissant au versement d'une prestation sociale. C'est pourquoi les assurances sociales ont pris diverses mesures ciblées, notamment la mise en place de services de lutte contre les fraudes. En outre, les nouveaux accords conclus avec d'autres pays en matière d'assurances sociales comprennent désormais une clause permettant d'effectuer des enquêtes sur place.



Ces dernières années, cette problématique a également été abordée de diverses manières dans le cadre d'interventions parlementaires. Celles-ci exigent, entre autres, un durcissement des conditions d'octroi ou l'intensification des contrôles.

Des processus d'exécution efficaces limitent considérablement les risques d'abus

Dans ses conclusions, le CDF indique que les risques d'abus peuvent être considérablement réduits grâce à la mise en place de processus d'exécution réglementaires et efficaces. En fondant la décision d'accorder une prestation sur des informations exhaustives, le risque d'un éventuel abus se voit réduit de façon déterminante. L'une des conditions fondamentale requise pour éviter les abus réside dans la mise à disposition des ressources nécessaires pour garantir l'évaluation préalable des besoins et la détermination des prestations ainsi que le réexamen périodique de la situation des bénéficiaires.

Dans le cadre de ses prochains audits, le CDF continuera de se concentrer sur les organes d'exécution et leurs processus.

La note de discussion a été transmise pour information à l'Office fédéral des assurances sociales et au Secrétariat d'Etat à l'économie. Ces deux offices ont communiqué leur avis à ce sujet.

Texte original en allemand

Nota di discussione del CDF per possibili temi di verifiche «Lotta contro gli abusi» nella riscossione di prestazioni in materia di assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

Nel periodo compreso tra il 2007 e il 2012, le spese delle assicurazioni sociali sono aumentate da 119 a 142 miliardi di franchi. Il Controllo federale delle finanze (CDF) giunge alla conclusione che, grazie a processi di esecuzione adeguati ed efficaci, il rischio di abusi nella riscossione di prestazioni viene limitato in maniera considerevole. A tale scopo sono indispensabili sufficienti risorse di personale, l'accesso a informazioni necessarie e la collaborazione tra le assicurazioni sociali. In occasione dei controlli nel settore delle assicurazioni sociali, anche in futuro il CDF si concentrerà sui relativi organi di esecuzione e sui processi.

La nota di discussione, che rappresenta un documento interno al CDF, è stata redatta in vista della conferenza annuale dei Controlli delle finanze cantonali e delle città del 2015, del nuovo gruppo di lavoro «Assicurazioni sociali» e delle possibili verifiche.

Il documento fornisce una panoramica delle assicurazioni sociali e illustra le valutazioni del CDF in relazione al tema degli abusi. Le spiegazioni si concentrano esclusivamente sulla riscossione di prestazioni. Negli accertamenti non è stata considerata la parte inerente ai contributi, i quali, ad esempio, potrebbero venire ingiustificatamente ridotti attraverso false indicazioni.

Assenza di cifre affidabili sugli abusi effettivi

Con abuso assicurativo si intende l'illecita riscossione di prestazioni assicurative a seguito di azioni consapevoli perpetrate da un individuo. Tali azioni sono, ad esempio, la simulazione di un certo stato di salute, la presentazione di documenti contraffatti, l'omissione intenzionale di un obbligo di annuncio, l'occultamento di informazioni o l'utilizzo contrario allo scopo dell'assistenza sociale. Non sono disponibili cifre attendibili e vincolanti sulla portata del fenomeno degli abusi per quanto riguarda le singole assicurazioni sociali. Le assicurazioni private stimano l'entità dei danni tra il 3 ed il 10 per cento a seconda della categoria di assicurazione.

Informazione sugli abusi e contromisure adottate

Fino a dieci anni fa si trattava a stento pubblicamente la questione della lotta contro gli abusi nelle assicurazioni sociali. Nel frattempo, la situazione è sensibilmente cambiata grazie a una comunicazione maggiormente offensiva e mirata da parte delle assicurazioni. Non solo, anche i media informano sempre più in merito ai nuovi casi di abuso. Inoltre, il rischio di abusi non riguarda unicamente i beneficiari di prestazioni, bensì anche tutti i livelli di gestione delle prestazioni sociali. Tale contesto ha spinto le assicurazioni sociali ad adottare misure esplicite, tra le quali l'introduzione di servizi di lotta contro le frodi. In aggiunta, nelle nuove convenzioni di sicurezza sociale stipulate con altri Paesi verrà inserita una clausola, che permetterà di effettuare indagini in loco.

Negli ultimi anni la tematica è stata altresì trattata a più riprese da interventi parlamentari, richiedenti l'inasprimento dei presupposti per il diritto alle prestazioni o l'intensificazione delle attività di controllo.



Processi di esecuzione efficaci limitano considerevolmente il rischio di abusi

Il CDF giunge alla conclusione che, grazie a processi di esecuzione adeguati ed efficaci, il rischio di abusi nella riscossione di prestazioni viene limitato considerevolmente. Se le decisioni in merito a riscossioni di prestazioni vengono effettuate sulla base di informazioni esaustive, eventuali abusi possono essere ridotti in maniera determinante. È quindi indispensabile che siano messe a disposizione le risorse necessarie all'accertamento e alla definizione delle prestazioni e che venga effettuata una verifica periodica della situazione corrente del beneficiario.

Il CDF, in occasione di verifiche future sulle assicurazioni sociali, si concentrerà ulteriormente sugli organi di esecuzione e sui rispettivi processi.

Il documento è stato presentato all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e alla Segreteria di Stato dell'economia. Ambedue hanno espresso il proprio parere in merito.

Testo originale in tedesco

SFAO discussion paper for possible audit topics

"Combating abuses" with regard to the receipt of social insurance benefits

Key points

Social insurance expenditure rose from CHF 119 billion to CHF 142 billion between 2007 and 2012. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) believes that proper and effective implementation processes significantly limit the risk of abuses with regard to the receipt of benefits. Sufficient human resources, access to the necessary information and an appropriate exchange between social insurance funds are key prerequisites for this. During its social insurance audits, the SFAO will also focus on the implementing offices and processes in the future.

The document is an internal SFAO discussion paper. It was prepared in view of the 2015 annual conference of the cantonal and city audit offices, the new social insurance working group and possible audits.

The discussion paper gives an overview of the social insurance funds and shows the SFAO's assessment with regard to abuse. The observations focus solely on the receipt of benefits. The investigations did not take into consideration the contribution side, where it is possible to minimise contributions unjustifiably by means of false details.

Reliable figures on actual abuses are not available

The term "insurance abuse" refers to deliberate action performed by a person that leads to an unlawful insurance benefit. Examples of such actions include faking a medical condition, submitting falsified documents, wilfully failing to comply with a reporting duty, concealing information and making improper use of social assistance. Meaningful and binding figures on the forms of abuse for the individual social insurance funds are not available. Private insurers estimate the extent of their loss to be between 3% and 10%, depending on the insurance line in question.

Information is provided on abuse, countermeasures are taken

Combating abuses in the area of social insurance was rarely discussed in public a decade ago. That has changed drastically in the meantime. The communication efforts of insurers are more aggressive and expedient today. The media regularly report on cases that are detected. In this regard, the risks of abuse exist not only in terms of benefit recipients, but also at all levels of social benefit processing. Against this backdrop, the social insurance funds have taken specific measures. For example, anti-fraud units have been introduced. Moreover, new social insurance agreements with other countries include a clause that allows for onsite observations.

Parliamentary procedural requests have also addressed the topic on several occasions in recent years, calling for more stringent eligibility requirements or the intensification of checking activities, among other things.



Effective implementation processes significantly limit the risk of abuses

The SFAO believes that proper and effective implementation processes significantly limit the risk of abuses. Basing benefit receipt decisions on comprehensive information substantially reduces any abuse. Ensuring that the necessary resources are made available for clarifying and determining the benefits as well as periodically reviewing recipients' current situation is a key prerequisite for this.

The SFAO will continue to focus on the implementing offices and their processes in future audits of social insurance funds.

The document was submitted for information purposes to the Federal Social Insurance Office and to the State Secretariat for Economic Affairs. Both have given their opinion on it.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Sozialversicherungen zur Prüfung

Die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs stellt für das BSV eine wichtige Aufgabe im Rahmen der Durchführung der Sozialversicherungen dar. Wir teilen daher die Schlussfolgerung im Diskussionspapier, wonach ein ordnungsgemässer und wirkungsvoller Vollzugsprozess eine Minimierung des Missbrauchsrisikos unterstützt.

Die Methodik des Diskussionspapiers zur Prüfung des Missbrauchs in den Sozialversicherungen vermag uns allerdings nur zum Teil zu überzeugen. Einerseits geht das Papier zu weit, andererseits geht es nicht weit genug und weist terminologische Unschärfen und teilweise auch Fehler auf.

Das Diskussionspapier geht unseres Erachtens zu weit, wenn es auch Bereiche thematisiert, die zwar in einem weiteren Sinn zur Sozialen Sicherheit gehören, nicht aber zu den Sozialversicherungen. So gehört insbesondere die Sozialhilfe nicht zu den Sozialversicherungen. Ganz abgesehen davon besteht im Bereich der Sozialhilfe grundsätzlich keine Regelungs- und damit auch keine Aufsichtskompetenz des Bundes. Nicht zu den Sozialversicherungen gehört im Weiteren auch die Opferhilfe.

Das Diskussionspapier geht auf der andern Seite zu wenig weit, wenn es sich nur auf den Leistungsbereich beschränkt. Missbrauchspotential besteht auch im Beitragsbereich. Zu erwähnen ist insbesondere die berufliche Vorsorge, die als Instrument zur Steuervermeidung missbraucht werden kann. Im Verhältnis dazu dürfte in der beruflichen Vorsorge die Zahlung unrechtmässiger Leistungen durch Verletzung von Meldepflichten eher weniger wichtig sein.

Unpräzise und teilweise falsch ist im Diskussionspapier die Bezeichnung der Aufsichtsbehörden und ihrer Aufgaben.

Was die Einschätzungen des Missbrauchspotenzials betrifft, so scheint es uns methodisch fragwürdig, sich dafür auf Zeitungsartikel und parlamentarische Vorstösse zu beschränken. In der IV werden seit einigen Jahren Zahlen über die aufgedeckten Missbrauchsfälle publiziert, die aus unserer Sicht ein aussagekräftigeres Bild abgeben würden.

Wir begrüssen, dass die EFK auch in den kommenden Jahren Prüfungen zum Vollzug der Sozialversicherungen und damit auch zur Missbrauchsprävention durchführen wird, da damit die Legitimation der Sozialversicherungen gestärkt wird.



Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO zur Prüfung

Das SECO begrüsst die Absicht der EFK, die Vollzugsprozesse in den Vollzugstellen der sozialen Sicherheit einer Prüfung zu unterziehen, um zu prüfen, ob die Finanzmittel korrekt, d.h. gesetzeskonform eingesetzt werden.

Wir bedauern aber, dass im Bericht der EFK nicht klar zwischen Missbrauch im Sinne einer Vornahme von Handlungen zur Erlangung oder Auslösung einer ungerechtfertigten Zahlung sowie Falschzahlungen wegen systemtechnischer oder individueller Fehler unterschieden wird. Ohne klare Definition des Missbrauchs und eine saubere Abgrenzung des Missbrauchs gegenüber Falschzahlungen, die aufgrund eines Fehlers und ohne Vorliegen von die Vollzugsstellen irreführenden Handlungen erfolgen, besteht die Gefahr, dass der Bericht das angestrebte Ziel, die Qualität und Wirksamkeit der Arbeit der Vollzugsbehörden im Hinblick auf die gesetzeskonforme Mittelverwendung zu überprüfen, nicht erreicht wird. Insbesondere können angebrachte Massnahmen nur dann ergriffen werden, wenn eindeutig identifiziert werden kann, weshalb es zu einer Fehlzahlung gekommen ist.

Zudem wird der Umfang des effektiven Missbrauchs mit Sicherheit überbewertet werden, wenn mangels einer klaren Aufteilung der verschiedenen möglichen Sachverhalte einfach alles unter dem Begriff «Missbrauch» erfasst wird.

Aus diesen Gründen hofft das SECO, dass die Definition von Missbrauch sowie die Abgrenzung des Missbrauchs von anderen Sachverhalten von der EFK präzisiert werden. Das SECO bietet hierzu seine fachtechnische Unterstützung an.

Nach Einschätzung der EFK besteht bei der Arbeitslosenversicherung ein hohes Missbrauchspotenzial. Das SECO bedauert, dass aus dem Bericht nicht hervorgeht, auf welchen objektiven, überprüfbaren Grundlagen diese Einschätzung beruht.

Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden erst ausgerichtet, wenn das Vorliegen sämtlicher Anspruchsvoraussetzungen durch die Vollzugsstellen überprüft worden ist. Diese Überprüfung erfolgt nicht nur vor der Erstauszahlung, sondern während der gesamten Bezugsdauer. Die Vollzugsstellen überprüfen die Richtigkeit der Angaben der Anspruchsteller und Anspruchstellerinnen auch mittels Rückfragen bei Drittstellen (Arbeitgebenden, anderen Sozialversicherungen etc.). Zudem erfolgt ein Datenabgleich zwischen den Systemen der Arbeitslosenversicherung und der AHV. Dadurch werden Fälle, in denen die Meldung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit während dem Bezug von Arbeitslosenentschädigung unterbleibt, eruiert.

Die Vollzugsstellen sind verpflichtet, ein internes Kontrollsystem (IKS) aufzubauen und zu unterhalten. Das SECO hat dabei den Mindeststandard mittels Weisung vorgegeben. Das IKS sowie dessen Anwendung werden vom SECO regelmässig überprüft. Zudem ist zu beachten, dass Vollzugsstellen einer Trägerhaftung bei Fehlzahlungen unterliegen.

Das SECO sowie die Vollzugsbehörden haben somit bereits umfangreiche Massnahmen zur Vermeidung von Falschzahlungen sowie zur Aufdeckung und Verhinderung von unrechtmässigen Bezügen ergriffen. Diese Massnahmen werden regelmässig einer Überprüfung unterzogen und bei Bedarf verbessert. Die von der EFK geplante Überprüfung der Prozesse und die daraus zu ziehenden Schlüsse werden die Bestrebungen der Vollzugsstellen der Arbeitslosenversicherung, die gesetzeskonforme Verwendung der Mittel sicherzustellen, unterstützen.

Präzisierung der EFK zu den Stellungnahmen

Wie an verschiedenen Stellen im Dokument erwähnt, hat die EFK im Diskussionspapier bewusst auf mögliche Prüfthemen bei der «Missbrauchsbekämpfung» beim Leistungsbezug fokussiert. Zudem war im Rahmen dieser Analyse der Missbrauchsfälle die Untersuchung der Gründe nicht vorgesehen.

Für die EFK ist eine wirksame Zusammenarbeit mit den Finanzkontrollen der Kantone und der grossen Städte wichtig. Dies besonders in Bereichen wo Verbundaufgaben bestehen.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	15
2	Vorgehen	15
2.1	Vorgehen Phase 1: IST-Aufnahme	16
2.2	Vorgehen Phase 2: Erarbeitung Prüfplan	16
3	Die Sozialversicherungen	17
3.1	Generelle Bemerkungen	17
3.2	Anstehende Herausforderungen	18
3.3	Die Sozialversicherungen in Kürze	20
3.4	Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle	21
3.5	Einschätzung des Missbrauchsrisikos	22
3.6	Massnahmen der Sozialversicherungen zur Missbrauchsverhinderung	25
3.7	Weitere Massnahmen des Bundes zur Missbrauchsverhinderung	27
3.8	Parlamentarische Vorstösse betreffend Missbrauch bei Sozialleistungen	27
4	Schlussfolgerungen für die Eidgenössische Finanzkontrolle	36
Anhang 1:	Befragte und kontaktierte Stellen	37
Anhang 2:	Bibliographie	38
Anhang 3:	Abkürzungen	40

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vereinfacht Darstellung der Prozesse einer Sozialversicherung	16
Abbildung 2:	Entwicklung der Sozialversicherungs-Ausgabenanteile 2007–2012	17
Abbildung 3:	Die Sozialversicherungen in Kürze (Zahlen 2012/2013)	20
Abbildung 4:	Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle 2011–2015	21
Abbildung 5:	Raster Sozialversicherungen	24
Abbildung 6:	Einschätzung des Missbrauchs pro Sozialversicherung	25
Abbildung 7:	Sozialversicherungen	26

1 Auftrag und Vorgehen

Im Hinblick auf die Einberufung der neuen Arbeitsgruppe Sozialversicherungen mit den Finanzkontrollen der Kantone und Städte sowie auf die mehrjährige Prüfplanung im Sozialversicherungswesen – bezogen auf Missbrauch beim Leistungsbezug – hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Erstellung einer Gesamtübersicht ins Jahresprogramm 2014 aufgenommen. Weiter sollen Erkenntnisse bei der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen (KFIKO) mit dem Thema «Sozialversicherungen und Sozialhilfe» im Herbst 2015 einfließen.

Die zu Übersicht soll Angaben zu Risiken, Kosten und Nutzen von Kontrollen, Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung, Zusammenarbeit und Informationsaustausch unter den verschiedenen involvierten Stellen enthalten.

2 Vorgehen

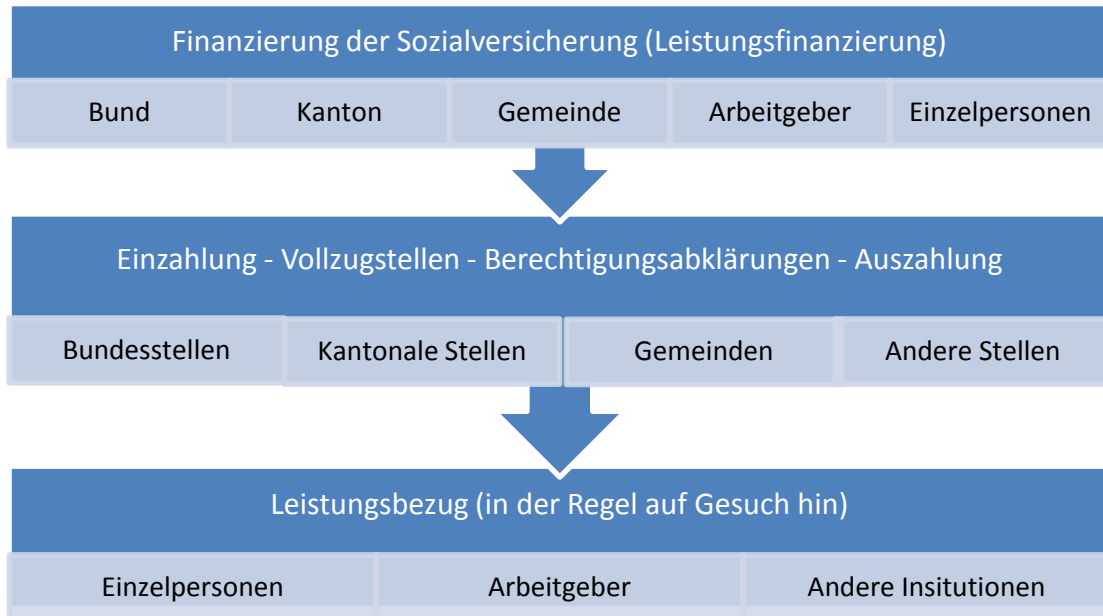
Anlässlich der EFK-internen Kick-off-Sitzung vom 7. März 2014 wurde folgendes Vorgehen beschlossen:

- Phase 1 Erarbeitung einer ersten IST-Aufnahme («Panorama»). Einerseits soll die IST-Aufnahme die Basis für die Erarbeitung einer mehrjährigen Prüfplanung dienen sowie als Input für die Kick-off-Sitzung der Arbeitsgruppe EFK-KFIKO im Bereich Sozialversicherungen vom 3. Juli 2014 dienen.
- Phase 2 Aus den Erkenntnissen der Phase 1 ist das Prüfvorhaben bzw. ein Prüfkonzept für die kommenden Jahre zu bestimmen. Dabei sind die Kantone (Stichwort KFIKO-Arbeitsgruppe Sozialversicherungen) soweit möglich einzubeziehen. Das Thema Sozialversicherungen bildet zudem das Schwerpunktthema der KFIKO-Konferenz 2015.

Die Arbeiten der Phase 1 wurden bis Ende September 2014 abgeschlossen. Das vorliegende Dokument zeigt den Informationsstand am Schluss der Phase 1 und dient eine Diskussionsgrundlage für die Bestimmung der künftigen Prüfplanung (Phase 2).

Die Funktionalität einer Sozialversicherung kann auf die drei zentralen Prozessschritte Finanzierung, Verarbeitung und Leistungsbezug reduziert werden. Siehe dazu die nachfolgende *Abbildung 1* vereinfachte Darstellung der Prozesse einer Sozialversicherung.

Abbildung 1: Vereinfacht Darstellung der Prozesse einer Sozialversicherung



Quelle: Darstellung EFK

Eine vertiefte Analyse der einzelnen Sozialversicherungen und deren Prozesse war im Rahmen dieses Auftrags nicht möglich ist. Die nachfolgenden Ausführungen sind somit als eine erste Einschätzung zu verstehen und entbehren jeglicher Vollständigkeit. Wie bereits eingangs erwähnt, konzentrieren sich die Ausführungen primär auf das Missbrauchspotential beim Leistungsbezug und nicht bei der Leistungserbringung (Finanzierung).

2.1 Vorgehen Phase 1: IST-Aufnahme

Die wichtigsten Schritte der Phase 1 sind wie folgt zusammenzufassen:

- Erarbeitung eines für alle Sozialversicherungen anwendbaren Rasters (vgl. Abbildung 5).
- Ausfüllen des Rasters mittels Informationen. Das im EXCEL-Format erstellte Raster gibt einen Überblick pro Sozialversicherung. Er ist als ein sich laufend ergänzendes EFK-internes Arbeitspapier zu betrachten.
- Zusammenstellung der EFK-Revisionen 2011–2015
- Einschätzung des Missbrauchs pro Sozialversicherung von Gesprächspartnern (primär EFK-intern und vereinzelt extern)
- Erstellung von Informationsgrundlagen als Basis für das weitere Vorgehen.

2.2 Vorgehen Phase 2: Erarbeitung Prüfplan

Anhand der gewonnenen Informationen aus Phase 1 soll die EFK-Prüfplanung im Bereich der Sozialversicherungen für die nächsten Jahre bestimmt werden.

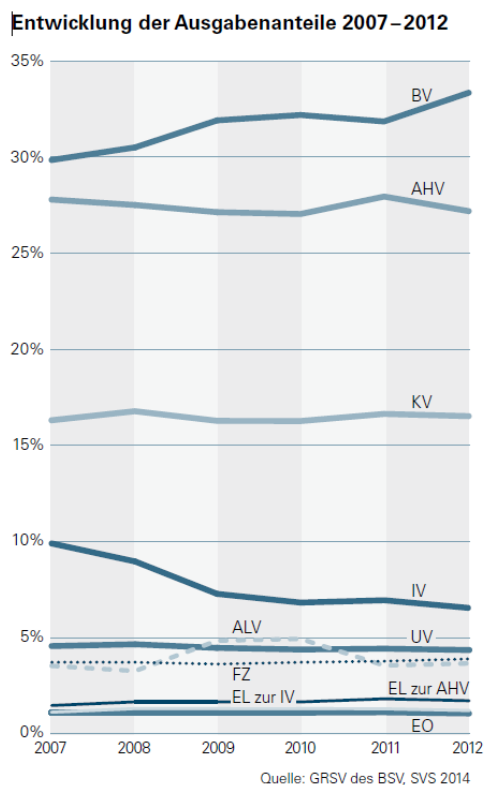
3 Die Sozialversicherungen

3.1 Generelle Bemerkungen

Die Gesellschaft in der Schweiz hat sich in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Diese Veränderungen wirken sich auch auf das System der Sozialversicherungen aus. So wird sich die Alterung der Bevölkerung voraussichtlich weiter fortsetzen. Zudem werden die Sozialversicherungen auch von strukturellen und konjunkturellen Wirtschaftsfaktoren beeinflusst.

Gemäss Art. 76 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts überwacht der Bundesrat die Durchführung der Sozialversicherungen und erstattet darüber regelmässig Bericht. Der letzte vom Bundesrat genehmigte Bericht liegt per 25. Juni 2014 über die Sozialversicherungen 2013 vor. Der Jahresbericht gibt einen umfassenden Überblick über die Entwicklung, Stand und Perspektiven der Sozialversicherungen sowie über die Strategie zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen. Dem Bericht ist zu entnehmen, dass sich die Sozialversicherungen stärker in der Ausgaben- als in der Einnahmenentwicklung unterscheiden und die die Ausgabenentwicklung vorwiegend von den Risiken, welche die einzelnen Sozialversicherungen abdecken, abhängen. Die folgende Abbildung vergleicht die Entwicklung der Ausgabenanteile der verschiedenen Sozialversicherungen über fünf Jahre.

Abbildung 2: Entwicklung der Sozialversicherungs-Ausgabenanteile 2007–2012



Quelle: Bericht Sozialversicherungen 2013

Die Ausgaben der Sozialversicherungen stiegen vom 2007 mit 119 Mrd. Franken bis ins 2012 auf 142 Mrd. Franken. Die Abbildung zeigt, dass vor allem die Berufliche Vorsorge zwischen 2007 und 2012 überdurchschnittlich, die Invalidenversicherung und die Alters- und Hinterlassenenversicherung



unterdurchschnittlich und die restlichen Sozialversicherungen durchschnittlich zum Ausgabenwachstum beigetragen haben. Den grössten Wandel seit 2007, mit einer Reduktion des Anteils um mehr als ein Drittel, erfuhr die Invalidenversicherung. Dies ist vermutlich auf die in den letzten Jahren durchgeführten Revisionen zurückzuführen.

3.2 Anstehende Herausforderungen

Der Bericht des Bundesrats hält fest, dass der Sozialversicherungsbereich laufend mit Veränderungen und Anpassungen konfrontiert ist und im Hinblick auf die künftige Sicherstellung der Finanzierung je nach Sozialversicherung grosse Herausforderungen zu meistern sind.

Bei der **Altersvorsorge** liegt das Hauptproblem bei der künftigen Finanzierung. Der Bundesrat ist der Meinung, dass nur mit einer gesamtheitlichen Reform der beiden Säulen (**AHV** und obligatorischen **Berufliche Vorsorge**) das aktuelle Leistungsniveau der Altersvorsorge erhalten werden kann. Im Vorentwurf zur Reform Altersvorsorge 2020 hat der Bundesrat verschiedenste Massnahmen in die Vernehmlassung geschickt (u.a. Flexibilisierung des Altersrücktritts, Sonderregelungen bei Frühpensionierungen, Erhöhung Mehrwertsteuersätze, Neuordnung des Bundesbeitrags an die AHV, Verbesserung der Aufsicht der zweiten Säule). Der Bundesrat verabschiedete die Botschaft zur Reform «Altersvorsorge 2020» Ende 2014.

Die **Invalidenversicherung** (IV) wurde in den letzten Jahren mehrmals revidiert. So wurde mit der 5. IV-Revision im 2008 ein Kulturwandel in Richtung Eingliederungsversicherung bewirkt. Die 6. IV-Revision ist im 2012 in Kraft getreten. Zurzeit läuft eine Entschuldung, welche bis ins 2030 abgeschlossen werden soll. Auch künftig soll in erster Linie Eingliederung, Selbstbestimmung und Eigenverantwortung gefördert werden. Damit die Herausforderungen gemeistert werden können, ist zurzeit eine Weiterentwicklung der IV-Gesamtstrategie in Bearbeitung.

Im Bereich der **Ergänzungsleistungen** (EL) enthält ein Bericht des BSV über die Kostenentwicklung und den Reformbedarf Optimierungsansätze des EL-System (u.a. Anrechnung von Freibeträgen auf Barvermögen und Einschränkung von Kapitalbezügen aus der zweiten Säule). Der Bundesrat hat das EDI beauftragt, die Arbeiten für eine Reform der EL in Angriff zu nehmen. Im 2016 soll die Gesetzesänderung in die Vernehmlassung geschickt werden.

Im Rahmen der Strategie Gesundheit 2020, welche die Prioritäten der Schweizerischen Gesundheitspolitik für die nächsten Jahre festlegt, sind auch Massnahmen enthalten, welche die **Krankenversicherung** (KV) betreffen. Im Jahr 2013 wurden z.B. die Botschaft zur Reduktion der Risikoselektion sowie Trennung der Grund- und Zusatzversicherung verabschiedet. Im Zusammenhang mit der Korrektur der «zu viel» bezahlten Krankenversicherungsprämien wird zurzeit die Durchführungsverordnung erarbeitet. Neben verschiedensten weiteren Projekten sollen die Kontrollmöglichkeiten des Bundesamtes für Gesundheit mit dem neuen Bundesgesetz zur Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAG) gestärkt werden. Weiter zur Diskussion steht u.a. auch eine mögliche Senkung der Anzahl der in der Schweiz über 280 000 angebotenen Prämien. Die Auswirkungen der KVG-Revision im Bereich der neuen Spitalfinanzierung werden im Auftrag des BAG 2013 bis 2018 evaluiert.

Im Bereich der **Arbeitslosenversicherung** (ALV) soll u.a. am Subsidiaritätsprinzip festgehalten, die Förderung der Eigeninitiative noch mehr Gewicht beigemessen, am dezentralen Vollzug mit

der wirkungsorientierten Steuerung der Vollzugsstellen festgehalten werden. Das System soll jedoch erweitert und mittels zusätzlichen Indikatoren zur Wirkungsmessung abgestützt werden. Zudem soll die Zusammenarbeit mit anderen Sozialversicherungen und der Sozialhilfe im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ¹) optimiert werden. Für eine raschere Entschuldung der ALV werden ab 2014 auch Lohnanteile über 315 000 Franken mit einem Beitragsprozent belastet.

Bei der **Unfallversicherung** (UV) wurde nach der Vernehmlassung Ende 2014 eine erneute Zusatzbotschaft zur Änderung des Gesetzes erstellt. Die erste Vorlage aus dem 2008 wurde von den eidg. Räten zurückgewiesen.

Bei der **Erwerbsersatzordnung** (EO) werden die Auswirkungen der Armeereform einerseits zu Einsparungen (z.B. Verkürzung der Ausbildungspflicht) andererseits auch zu Mehrausgaben (z.B. Einführung eines Entschädigungsanspruches zwischen Ausbildungsdiensten) führen. Ebenfalls werden Verordnungsänderungen (u.a. VO über ausserdienstliche Tätigkeiten der Truppe) Mehrausgaben für die EO zur Folge haben. So wird z.B. neu ein über die EO finanziertes Spitzensportfördermodell eingeführt. Überdies ist z.Z. ein Bericht in Bearbeitung, welcher eine mögliche EO-Ungleichbehandlung zwischen Zivildienst- und Militärdienstleistenden aufzeigen soll.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die **Familienzulagen** (FamZ) im 2009 werden auch beim Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft Ausbildungszulagen eingeführt. Im 2013 wurden auch Familienzulagen für Selbständigerwerbende eingeführt. Das seit 2011 bestehende Familienzulagenregister soll u.a. verhindern, dass für das gleiche Kind Familienzulagen mehrfach bezogen werden.

Im Bereich der **Sozialhilfe** (SH) hat die durchschnittliche Bezugsdauer in den letzten Jahren zugenommen². Es zeigt sich, dass die Sozialhilfe von einer vorübergehenden Hilfe in Notlagen zu einer langfristigen Existenzsicherung wandelt und somit immer mehr strukturelle Risiken auffängt. Die Städte und Gemeinden beklagen sich zunehmend über die teure Bürokratie sowie die stetig wachsenden Ausgaben bei der Sozialhilfe. Aus Sicht Städteinitiative Sozialpolitik³ ist eine Gesamtschau der sozialen Sicherheit notwendig. Dabei sollte der Bund das soziale Sicherungssystem unter Einbezug der Kantone, Städte und Gemeinden koordinieren. Dazu würde jedoch ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe auf Bundesebene benötigt.

International gesehen geht es u.a. darum, das Schweizer System zu wahren und die finanziellen Auswirkungen zu beschränken oder die Versicherungsbedingungen von Ausländern in der Schweiz oder Schweizer Staatsangehörigen im Ausland zu harmonisieren. Dazu schliesst die Schweiz multilaterale Abkommen mit den EU- und EFTA-Staaten ab. Dabei soll der freie Personenverkehr im Bereich der sozialen Sicherheit sichergestellt werden. Bei bilateralen Sozialversicherungsabkommen mit anderen Ländern gilt es zu erwähnen, dass die jüngsten Abkommen auch eine Missbrauchs- und Betrugs Klausel zur besseren Kontrolle enthalten. Dies betrifft primär die in einem anderen Vertragsstaat wohnenden Bezüger mit einer Schweizer Rente.

¹ IIZ steht z.B. für die Interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Regionaler Arbeitsvermittlung RAV, Sozialhilfe und IV-Stelle. IIZ setzt dort an, wo erwerbslose Personen aufgrund einer komplexen Problemsituation mit mehreren dieser Institutionen in Kontakt sind oder wo auf Seite der Institutionen eine mehrfache oder unklare Zuständigkeit besteht

² Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe der Schweizer Städte, Berichtsjahr 2013.

³ Die Städteinitiative Sozialpolitik vertritt die sozialpolitischen Interessen von rund 60 Schweizer Städten.

3.3 Die Sozialversicherungen in Kürze

Abbildung 3: Die Sozialversicherungen in Kürze (Zahlen 2012/2013)

Sozial-versi- cherung	Total		Finanzierung	Vollzug	(Ober-)Aufsicht
	Bezüger	Leistungen in Mrd. CHF			
Alters- und Hinterlas- senenversiche- rung	2 661 000	39.8	Arbeitgeber/Arbeitnehmer (74%) Bund (20%) MWST (6%)	Ausgleichskas- sen (AK)	BSV
Invaliden-Ver- sicherung	440 000 (Renten 349 000)	8.4	Bund (50%) Arbeitgeber/Arbeitnehmer (50%)	Kant. IV-Stellen (Kantonale AK) ZAS / SAK	BSV (Kanton)
Ergänzungs- leistungen	301 000	4.5	Bund (30%) Kanton (70%)	Kantonale AK (EL-Stellen)	BSV (Kanton)
Berufliche Vor- sorge	1 026 000	45.5	Arbeitgeber (60%) Arbeitnehmer (40%)	Pensionskassen	OAK
Krankenversi- cherung (Prä- mienverbilli- gung)	2 274 000	4.1	Bund (50%) Kanton (46%) Gemeinden (4%)	Kantonale Stel- len / AK	BAG (Kanton)
Unfallversiche- rung (BU / NBU)	784 000	5.5	Arbeitgeber (35%) Arbeitnehmer (65%)	Versicherer (u.a. SUVA)	BAG
Militärversiche- rung	39 000	0.2	Bund (100%)	SUVA	BAG
Erwerbsersatz- ordnung (inkl. Mutterschaft)	255 000 + (70 000 Mutterschaft)	1.6	Arbeitgeber (50%) Arbeitnehmer (50%)	AHV-AK	BSV (BABS/Militär)
Arbeitslosen- versicherung	295 000 Taggeldbe- züger	4.9	Arbeitgeber (45%) Arbeitnehmer (45%) Bund/Kanton (10%)	AL-Kassen (RAV / LAM / KAST)	SECO
Familienzula- gen (inkl. Landwirt- schaft)	1 715 000	5.2	Arbeitgeber / Selbstständiger- werbende (100%) (Bund/Kanton für Landwirt- schaft)	Familienaus- gleichskassen	Kantone (BSV)
Sozialhilfe	250 000	2.4	Kanton Gemeinde	Kanton und Ge- meinden	Kanton
Opferhilfe ⁴	1 200	0.007	Kanton (95%) Bund (5%)	Kantonale Be- ratungsstellen	BJ

Quelle: Diverse Statistiken BFS, BSV, BAG 2012 und 2013

⁴ Wer durch eine in der Schweiz begangene Straftat in der körperlichen, psychischen oder sexuellen Unversehrtheit unmittelbar beeinträchtigt worden ist, kann Opferhilfe beanspruchen. Die Opferhilfe umfasst insbesondere folgende Leistungen:

3.4 Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Prüfungen der EFK im Bereich der Sozialversicherungen 2011 bis 2015 auf.

Abbildung 4: Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle 2011–2015

	2011			2012			2013			2014			2015		
AHV	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
IV	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
EL															
EO	■			■	■	■	■	■	■	■					
ALV	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
KV (individuelle Prämienerbilligung)		■												TA	
FamZ							■	■	■	■	■	■	■	■	■
UV (inkl. Militärversicherung)					■	■		■	■					■	■
BV		■			■	■		■	■		■	■		■	■
IKT-Schlüsselprojekt EESSI								■	■						
Sozialhilfe															
Opferhilfe															

Legende: ■ Revisionsstelle (Abschlussprüfungen/Zwischenrevision/Hauptrevision)
■ Übrige Prüfungen / ■ = Eine Prüfung / ■■ = Mindestens 2 Prüfungen

Quelle: Darstellung EFK

Es ist ersichtlich, dass die EFK im Bereich Sozialhilfe und Opferhilfe bis anhin keine Prüfungen durchgeführt hat. Bei den Ergänzungsleistungen, der Erwerbsersatzordnung sowie bei der Unfallversicherung bzw. Militärversicherung wurden in den letzten 5 Jahren ein bis zwei Prüfungen durchgeführt. Regelmässige Prüfaktivitäten finden bei der AHV, IV, ALV sowie im Bereich der KV statt. Bei der FamZ wurden im 2014 erstmals gewisse Prüfhandlungen durchgeführt. Die Prüfungen im Bereich der BV betreffen die OAK sowie neu die Freizügigkeitseinrichtungen. Das Thema Missbrauch wurde in vereinzelt Prüfungen angeschnitten bzw. thematisiert, jedoch nicht explizit untersucht.

Beratung, Soforthilfe und längerfristige Hilfe (z.B. medizinische, psychologische oder juristische Hilfe) sowie finanzielle Leistungen.

3.5 Einschätzung des Missbrauchsrisikos

Als Versicherungsmissbrauch kann die bewusste Handlung einer Person bezeichnet werden, die in der Folge zu einer unrechtmässigen Versicherungsleistung führt. Vor zehn Jahren war die Missbrauchsbekämpfung bei Sozialversicherungen in der Öffentlichkeit noch kaum ein Thema. Das hat sich inzwischen ganz klar geändert. Die Kommunikation der Versicherungen ist insgesamt offensiver und zielführender geworden und in den Medien wird über meist von den zuständigen Behörden selber aufgedeckte Fälle berichtet.

Exemplarisch sind nachfolgend einige Überschriften aus Pressemitteilungen aufgeführt:

- **Invalidenversicherung** IV-Bezügern auf die Finger schauen (Beobachter)
- Der Missbrauch in der **Invalidenversicherung** (Neue Zürcher Zeitung NZZ)
- Der Missbrauch der **Invalidenversicherung** habe in unserem Land beängstigende Ausmasse angenommen (Weltwoche)
- Neuer Balkan-Paragraf soll **IV-Missbrauch** stoppen (Oltener Tagblatt)
- **Sozialwahnsinn!**», 160'000 Franken für Luxustherapie (Obersee Nachrichten).
- Schwyz kürzt **Sozialhilfe** um 10 Prozent (Blick)
- **Sozialhilfe**: Auf über 1000 Fälle ein nachgewiesener Missbrauch (Der Bund)
- Die **Sozialhilfe** in der Schweiz soll neu ausgerichtet werden (NZZ)
- Bundesrat will **Sozialhilfe** für arbeitslose Einwanderer stoppen (Berner Zeitung)
- Gemeinden fordern mehr Mitspracherechte bei teuren **Sozialfällen** (NZZ am Sonntag)
- **Sozialhilfe** kostet Gemeinde Hagenbuch mindestens fünf Steuerprozent (Tagesanzeiger)
- **Sozialhilfe** frisst 80 Prozent der Steuern, Biel in der Fürsorge-Fälle (Blick)
- So erfolgreich kämpft die **Sozialversicherung** Aargau gegen den Missbrauch (Aargauer Zeitung)
- Scheinarbeitslose plündern die **Arbeitslosenkasse** (schweizerzeit)
- Um ihre Sozialhilfe zu entlasten, missbrauchten Thurgauer Gemeinden die **Arbeitslosenversicherung** (Beobachter)
- Mehr **Arbeitslosengelder** für Zuwanderer. Der Bund kündigt nun Massnahmen gegen Missbrauch an (Tagesanzeiger)
- Eine Art von Schwarzarbeit liegt bei Schweizern und Ausländern vor, die arbeiten und die **Sozialversicherungsbeiträge** nicht bezahlen (Tagesanzeiger).

Risiken für Missbrauch bestehen jedoch nicht nur auf Seite des Leistungsbezügers («ungerechtfertigte Auszahlungen») sondern auf allen Ebenen der Abwicklung einer Sozialleistung. Ebenso kann es sein, dass gewisse systembedingte Fehlanreize bestehen. Diese Thematik ist jedoch klar von Fragen im Zusammenhang mit dem Missbrauch zu trennen. Sehr präsent in den Medien war in der letzten Zeit die Debatte um die steigenden Sozialhilfekosten (u.a. teure Einzelmassnahmen, private Anbieter von sozialpädagogischen Familienbetreuungen, Funktion der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde KESB, fehlendes Mitspracherecht der Gemeinden).

Es stehen keine aussagekräftigen und verbindlichen Zahlen über die Ausprägung des Missbrauchs bei den einzelnen Sozialversicherungen zur Verfügung. Dazu bestehen in der Schweiz keine Studien. Im Bereich der Privatversicherungen werden nicht erhärtete Missbrauchsquoten zwischen 3 bis 10 Prozent genannt. Die Branche beurteilt jedoch die Probleme und Tendenzen je nach Art der

Versicherung unterschiedlich. So wird das Missbrauchsrisiko bei einer Hausratsversicherung höher als zum Beispiel bei einer Privaten Krankenversicherung eingestuft.

Ende 2012 hat die FINMA bei den grössten Schadenversicherungen eine Umfrage zum Umfang des externen und internen Missbrauchs (Feststellungen, Massnahmen, Zusammenarbeit und Prävention) durchgeführt. Gemäss FINMA zeigte sich, dass die Bekämpfung des Missbrauchs in der Praxis aller Befragten von grosser Bedeutung und in der jeweiligen Organisation gut verankert ist. Die Versicherungsbranche hat in den letzten Jahren vermehrt Anstrengungen bezüglich Missbrauchserkennung und -bekämpfung unternommen (u.a. Ausbau interne Kontrollen oder Einsatz von Betrugsbekämpfungsspezialisten).

Es können verschiedene Arten von Missbrauch auftreten, wie z.B.

- Simulation eines Gesundheitszustandes
- Vorsätzliche Herbeiführung eines Gesundheitsschadens
- Übertreiben von Symptomen
- Falsche Arztzeugnisse
- Gefälschte Dokumente
- Unterlassung einer Meldepflicht
- Falsche Informationen
- Zurückhaltung/Verschweigen/Verheimlichen von Informationen
- Aufrechterhaltung der Notlage
- Zweckwidrige Verwendung einer Sozialhilfeleistung.

Die EFK hat einen «Raster» erstellt (siehe *Abbildung 5*) und ihn pro Sozialversicherung mit verschiedenen Informationen ausgefüllt. Das im EXCEL-Format erstellte Raster gibt einen groben Überblick pro Sozialversicherung. Der Raster ist ein EFK-internes Arbeitspapier und kann laufend mit neuen Informationen ergänzt werden.



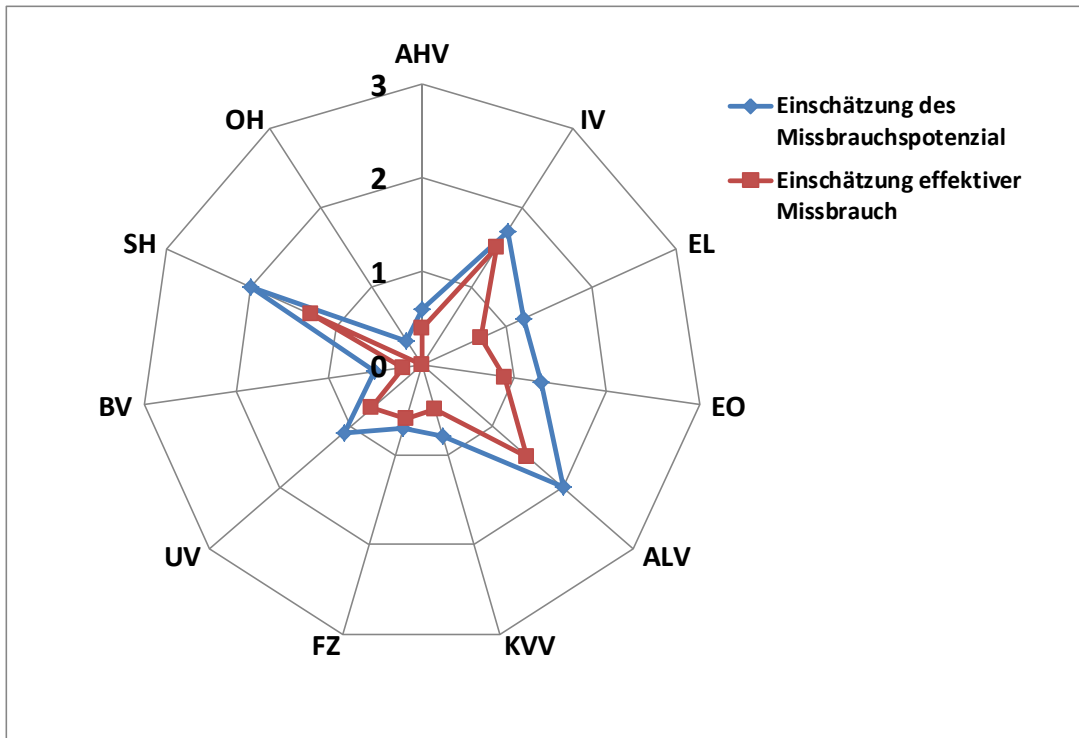
Abbildung 5: Raster Sozialversicherungen

		Informationen	Mögliche Risiken	Einschätzung Missbrauch
Allgemeines (Grundlagen)	in Kürze...			
	Um was es geht...			
Gesetzgebung	Mögliche Potentiale für einen Missbrauch (siehe Buchstabe K)			
	Bund			
	Kanton			
	Gemeinde			
Finanzierung	Vertragliche Regelung			
	Finanzierungsquellen (Bund, Kantone, andere)			
	Involvierte Beträge			
Leistung	Weitere Angaben			
	Total der Leistungen			
	Periodische Leistungen			
Bezüger	Einmalige Leistungen (wie Sachleistung und Einmalbeiträge)			
	Weitere Angaben			
	Privatperson			
	Arbeitgeber			
Vollzugsstellen	Hilfsorganisation			
	Bezugsbedingungen			
	Bund			
	Kanton			
Aufsicht / Revision	Gemeinnützige Organisationen			
	AHIV-IV Fonds			
	Aufsicht			
	Externe Revisionstelle (Bundesebene)			
EFK- "Knowledge"	Externe Revisionstelle (Kantonebene)			
	Interne Revisionstelle			
	Revisionsgesellschaften			
Missbrauchshinweise aus externen Informationsquellen	Wissensträgeraktiv (aktiv/passiv, oder in den Teilbereichen)			
	Prüfberichte der EFK			
	Offene Empfehlungen			
Massnahmen für die Einschränkung von	Medien			
	Massnahmen (Aufsichtskonzept)			
	Zuständigkeit in Sachen Missbrauchs-Verhinderung			
	Whistleblowing			
Daten- grundlagen	Anzahl Meldung			
	Organisatorisch			
	Finanziell			
Mögliche Missbräuche	Strafrechtlich			
	Register, Datenbank			
	Abgleichmöglichkeiten			
	Weitere Information (Evaluation, Berichte)			
	Statistiken			
	Beanspruchung von ungerechtfertigten Leistungen			
	Bezug von zu hohen Leistungen			
	Datenklau			
	Interne Missbräuche			

Quelle: EFK

Zudem wurden verschiedene EFK-interne Know-how-Träger im Sozialversicherungsbereich sowie externe Gesprächspartner gebeten, ihre **persönliche Einschätzung** zum Potential des Missbrauchs und dem effektiven Missbrauch je Sozialversicherung abzugeben. Der Durchschnittswert je Sozialversicherung ist aus nachfolgender *Abbildung 6* ersichtlich.

Abbildung 6: Einschätzung des Missbrauchs pro Sozialversicherung



Quelle: Erhebung und Darstellung EFK

Legende: Missbrauch 0 = kein/sehr gering / 1 = klein / 2 = mittel / 3 = gross

Die persönlichen Einschätzungen zeigen, dass sowohl das Missbrauchspotential als auch der effektive Missbrauch bei der ALV, der IV und der SH höher eingeschätzt werden als bei den übrigen Sozialversicherungen. Die Einschätzungen sind u.a. auch darauf zurückzuführen, dass in letzter Zeit primär über diese drei Sozialversicherungen in den Medien berichtet wurde.

3.6 Massnahmen der Sozialversicherungen zur Missbrauchsverhinderung

Je nach Sozialversicherung wurden mehr oder weniger explizite Massnahmen zur Bekämpfung bzw. Verhinderung des Missbrauchs vollzogen. Die nachfolgende *Abbildung 7* zeigt summarisch pro Sozialversicherung die wesentlichen Instrumente.

Abbildung 7: Sozialversicherungen

Sozialversicherung	Massnahmen gegen «Sozialversicherungsmissbrauch»
AHV	<ul style="list-style-type: none"> • AHV-Nummer • AHV-Rentenregister • Datenabgleich AHV – ALV • Datenabgleich mit INFOSTAR • Lebens- und Zivilstandsbescheinigung für im Ausland Lebende
IV	<ul style="list-style-type: none"> • Vergabe IV-Gutachten nach Zufallsprinzip (via SuisseMED@P) • Einsatz Betrugsbekämpfungs-Spezialisten BVM (5. IV-Revision) • Konzept BVM (Betrugsbekämpfung institutionalisiert, Prozess von vier Phasen: Erkennung, Abklärung und Ermittlung, Observation, Versicherungs- und strafrechtliche Massnahmen) • Periodische Revision des IV-Entscheidendes
EL	<ul style="list-style-type: none"> • 4-jährige Dossier Revision (Fallrevisionen) • Keine Zahlungen ins Ausland • Verschärfung Anspruchsvoraussetzungen (evtl. geplant Einschränkung Bezug Pensionskassenkapital) • Meldepflicht (geplant – aufenthaltsrechtlich relevante Daten)
BV	<ul style="list-style-type: none"> • Lebensbescheinigungen
KV (IPV)	<ul style="list-style-type: none"> • BVM-Dienste bei KV • Auszahlung der IPV direkt an die Krankenversicherungen, bei denen diese Personen versichert sind.
UV (inkl. MV)	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung von Fachstellen zur Missbrauchs- und Betrugsbekämpfung • Observationsrecht
EO (inkl. Mutterschaft)	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrales EO-Register ZAS (Registermeldung an ZAS durch die AK) • Datenabgleich mit PISA (teilweise) • Revision Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (u.a. Beschränkung von Einsatztagen) • Revision Militärdienstverordnung (u.a. Verschärfung Bewilligung- und Kontrollverfahren) • Neue Verordnung des VBS über die freiwilligen Dienstleistungen • Schaffung eines gesamtschweizerischen Zivilschutzregisters (pendent)
ALV	<ul style="list-style-type: none"> • Automatisierter Datenabgleich AHV – ALV (zeitlich verzögert) • Keine Zahlungen direkt ins Ausland • Meldepflicht (aufenthaltsrechtlich relevante Daten) • Kontrolle von Meldepflichten von Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden (Bundesgesetz über Schwarzarbeit)
FamZ (inkl. Landwirtschaft)	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrales Familienzulagenregister bei der ZAS (FamZReg) • Verpflichtung zum Datenaustausch der Durchführungsstellen • AHV-Nr. als Personen-Identifikator • Nationale Statistik
SV	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Sozialinspektoren oder kantonale Untersuchungsdienste • Einsicht in Steuerdaten, in finanzielle Verhältnisse mittels Vollmachten • Periodische Fallrevisionen • Vollzug von Sanktionen • Keine Zahlungen ins Ausland
Generell	<ul style="list-style-type: none"> • Registerharmonisierungsgesetz (u.a. AHV-Nr. als Personenidentifikator)

Quelle: EFK

3.7 Weitere Massnahmen des Bundes zur Missbrauchsverhinderung

Das **Massnahmenpaket** des Bundesrates⁵ vom 24. Februar 2010 betreffend **Vollzug des Freizügigkeitsabkommens** (FZA) enthält neben Massnahmen bezüglich Aufenthaltsrechts sowie zum Schutze von Lohn- und Sozialdumping auch vier umzusetzende Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge:

- a) Gewährleistung des Informationsflusses zwischen den Vollzugsbehörden der ALV, der Sozialhilfe und den Migrationsbehörden
- b) Missbrauchsbekämpfung bei der Totalisierung von Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung
- c) Entzug des Aufenthaltsrechts und des Leistungsanspruchs auf Sozialbeiträge bei Erlöschen der Arbeitnehmereigenschaft nach 6 Monaten
- d) Keine Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach 5 Jahren im Falle von Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Monaten.

Zur Umsetzung des Massnahmenpaketes hat das BFM sowie das SECO per März 2011 ein Rundschreiben erstellt, wobei festgehalten wird, dass für die Gewährleistung des Informationsflusses zum Teil gesetzliche Anpassungen vorzunehmen sind bzw. inzwischen vorgenommen worden sind.

Ebenfalls zu erwähnen, gilt es den **Bericht der Geschäftsprüfungskommission** des Nationalrats vom 4. April 2014, welcher neun Massnahmen im Hinblick auf eine **bessere Kontrolle des Aufenthaltsrechts von Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommens** enthält. Das Massnahmenpaket zur Missbrauchsbekämpfung, das seit dem 2. Juli 2014 in der Vernehmlassung ist, berücksichtigt zum Teil bereits Empfehlungen aus diesem Bericht. Gewisse Massnahmen betreffen auch die Sozialversicherungen. So sollen EU-Staatsangehörige, die zur Stellensuche in die Schweiz reisen von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Eine Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen sieht vor, dass die für Ergänzungsleistungen zuständigen Behörden die kantonalen Ausländerbehörden künftig automatisch informieren müssen, wenn sie einer ausländischen Person, die keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, Ergänzungsleistungen ausrichten.

Einer **Medienmitteilung** vom 15.6.2012 ist zu entnehmen, dass aus Sicht des Bundesrats eine Ausweitung des **Datenschutzes** in den Bereichen Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Einbürgerungen und Steuern nicht erforderlich ist, da die gelten Bestimmungen zwischen Bund und Kantonen ausreichend seien. So hält Art 32 ATSG fest, dass die Behörden des Bundes, der Kantone, Bezirke, Kreise und Gemeinden den einzelnen Sozialversicherungen auf Anfrage im Einzelfall die notwendigen Daten bekannt zu geben haben. Ebenso haben die einzelnen Sozialversicherungen untereinander Verwaltungshilfe zu leisten.

3.8 Parlamentarische Vorstösse betreffend Missbrauch bei Sozialleistungen

Die Sozialversicherungen bzw. deren Missbrauch waren in letzter Zeit verschiedentlich Thema bei parlamentarischen Vorstössen. Häufig stehen diese im Zusammenhang mit der Umsetzung des Per-

⁵ EJPD, Vollzug des FZA, Massnahmenpaket des Bundesrates vom 24. Februar 2010, Bern.



sonenfreizügigkeitsabkommens. Die Vorstösse fordern z.B. Verschärfungen der Anspruchsvoraussetzungen oder die Intensivierung von Kontrolltätigkeiten. Nachfolgend sind zeitlich aufsteigend einige Vorstösse aufgeführt, welche direkt den Missbrauch von Sozialleistungen ansprechen.

12.3128 – Interpellation Quadri Lorenzo, 12.03.2012, Nationalrat; Erledigt

Sozialhilfemissbrauch vor aller Augen

Der Interpellant weist anhand eines konkreten Sozialversicherungsbetrugsfalles (Kosovare Azem Sylja) auf schwerwiegende Unzulänglichkeiten bei der Beurteilung von Arbeitsfähigkeit und Notlagen von Asylsuchenden hin.

Der Bundesrat hält in seiner Antwort fest, dass Massnahmen umgesetzt worden, damit solche Fälle nicht wieder vorkommen. Dazu gehören die Einführung eines Monitoring, die verstärkte Aufsicht durch das BSV, die strengere Bundesgerichtspraxis und die Verschärfung der Praxis der Rentenzusprechung. Im Rahmen der 5. IV-Revision ist zudem die Möglichkeit eingeführt worden, Fachleute zur Bekämpfung missbräuchlicher Leistungsbezüge beizuziehen. Ein solcher Fall heute kaum wieder vorkommen dürfte. Er zeigt allerdings, wie wichtig die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Verwaltungsorganen in diesem Bereich ist und wie unerlässlich die Betrugsbekämpfung in den Sozialversicherungen ist. Die IV-Stellen können heute bei der Prüfung der Dossiers aus medizinischer Sicht professioneller vorgehen, indem die Kontrollen der Anträge umfassender und differenzierter sind. Dies führt zu einer strengeren Praxis der Rentenzusprechung und zwar für alle Versicherten.

12.3563 – Interpellation Keller Peter, 14.06.2012, Nationalrat; Erledigt

Sozialdetektive fürs Ausland

Der Interpellant will vom Bundesrat u.a. wissen, ob die Schweiz ein Problem mit nicht deklarierten Vermögenswerten (insbesondere Immobilien) ausländischen Sozialhilfeempfängern hat und welche Möglichkeiten bestehen, dies bei Verdachtsfällen ausfindig zu machen.

Der Bundesrat hält dazu fest, dass keine Zahlen zum Sozialhilfemissbrauch im Allgemeinen und zu nichtdeklarierten Vermögenswerten im Speziellen vorliegen. Erhebungen in Städten zeigen auf, dass der Anteil im einstelligen Prozentbereich liegt.

Die Möglichkeit, Verdachtsfälle im Ausland abzuklären, besteht in der Sozialversicherung heute. Mit dem Einverständnis der ausländischen Behörden kann sie Observationen im öffentlichen Raum der abzuklärenden Person auch im Ausland veranlassen.

Bei der Sozialhilfe liegt es in der Kompetenz der jeweiligen Kantone, die Missbrauchsbekämpfung in den kantonalen Erlassen zu regeln. Abklärungen im Ausland, insbesondere zu nicht deklarierten Vermögenswerten, werden in einigen Kantonen erfolgreich praktiziert. Für eine bundesgesetzliche Regelung zur Bekämpfung von Missbrauchsfällen in der Sozialhilfe im Ausland fehlt aktuell eine entsprechende verfassungsmässige Grundlage. Der Bundesrat sieht keine Notwendigkeit, eine solche zu schaffen.

12.4136 – Interpellation Reimann Maximilian, 12.12.2012, Nationalrat; Erledigt

Spitzensport zulasten der Arbeitslosenversicherung?

Bei dieser Interpellation ging es u.a. um die Frage, ob es gesetzeskonform sei, einen gegenüber einem früheren Engagement aktuell tieferen Lohn von Spitzensportler teilweise über die Arbeitslosenversicherung «quersubventionieren» zu lassen.

Der Bundesrat hält fest, dass es beim angesprochenen Beispiel um einen sogenannten Zwischenverdienst geht. Dabei bezahlt die Arbeitslosenversicherung (ALV) der arbeitslosen Person anstatt des vollen Taggelds lediglich eine Entschädigung, zusätzlich zu dem von der arbeitslosen Person aus dem Zwischenverdienst erzielten Lohn. Versicherte Berufssportler (Fussballer, Hockeyspieler usw.) werden gleich behandelt wie die Versicherten aller anderen Berufsgruppen. Die Bezahlung von Kompensationszahlungen bei der Ausübung eines Zwischenverdienstes ist somit auch bei Profifussballern gesetzeskonform.

13.3312 – Interpellation Schilliger Peter, 17.04.2013, Nationalrat; Erledigt

Missbrauchsbekämpfung beim Vollzug der Personenfreizügigkeit

Die erhöhte Zuwanderung aus Südeuropa erhöht das Missbrauchsrisiko vor allem im Bereich der Sozialleistungen und des Aufenthaltsrechts. Der Interpellant will vom Bundesrat wissen, wo man bei der Umsetzung des Massnahmenpaketes «Vollzug des Freizügigkeitsabkommens» 2010 steht. Dieses Paket enthält u.a. auch Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge und Aufenthaltsansprüche. Zudem schlägt der Bundesrat im Bericht 2012 über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz die Einführung eines «Missbrauchsmonitorings» unter Einbezug der Kantone vor.

Der Bundesrat hält fest, dass im Themenbereich der unberechtigten und missbräuchlichen Sozialleistungsbezüge die meisten Massnahmen auf Weisungsebene umgesetzt wurden (z.B. Erlöschen der Arbeitnehmereigenschaft nach sechs Monaten bei im Laufe der ersten zwölf Monate eintretender unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, keine Erteilung einer Niederlassungsbewilligung C bei Arbeitslosigkeit von mehr als zwölf Monaten). Einzelne Massnahmen benötigten inzwischen realisierte gesetzliche Grundlage (Datenfluss von den Sozialhilfebehörden zu den Migrationsbehörden sowie die Gewährleistung des Datenflusses zwischen den Arbeitslosenkassen und den Migrationsbehörden).

Mit dem Missbrauchsmonitoring sollen problematische Bereiche mit Missbrauchspotenzial identifiziert und mittels einer statistischen Erhebung von konkreten Fallzahlen erfasst werden. Dort wo nötig, sollen entsprechende Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen vorgenommen werden. Die Arbeitsgruppe hat Anfang Mai 2013 zum ersten Mal getagt.



13.3880 – Interpellation Flückiger-Bäni Sylvia, 26.09.2013, Nationalrat, Im Plenum noch nicht behandelt

Sozialhilfe für schon bei ihrer Einreise arbeitslose EU-Bürger

Die kantonalen Migrationsämter erteilen offenbar Dutzende von Aufenthaltsbewilligungen an EU-Bürger, die noch gar keine Arbeit haben. Gemäss Freizügigkeitsabkommen ist die Voraussetzung für den Aufenthalt eines EU-Bürgers in der Schweiz ein gültiger Arbeitsvertrag. Der Bundesrat soll Auskunft geben, wie hoch die jährlichen Kosten von Rückkehrgeldern, Sozial- und Nothilfe sind, welche vertragsgegenläufig an solche EU-Bürger ausbezahlt wurden. Zudem soll er sich dazu äussern, wie solche Auszahlungen verhindert oder zumindest verringert werden können.

Der Bundesrat hält fest, dass für die Erteilung von Rückkehr-, Not- und Sozialhilfe an EU-/Efta-Staatsangehörige die Kantone und Gemeinden zuständig sind. Es gibt keine Zahlen zu den entrichteten Unterstützungsleistungen. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, konsequent auf die Ausrichtung von Sozialhilfe an Stellensuchende zu verzichten. Vorbehalten ist stets die Auszahlung eines Notbedarfs, wenn dies für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist. Auf dieses Grundrecht können sich alle Personen unabhängig von der Staatsangehörigkeit und vom Aufenthaltsstatus berufen.

13.4248 – Interpellation Bischof Pirmin, 13.12.2013, Ständerat; Erledigt

Missbrauchsbekämpfung bei der Personenfreizügigkeit. Wo harzt der Vollzug?

In den letzten Jahren stossen Missbräuche in der Personenfreizügigkeit zunehmend auf Unverständnis und Wut in der Bevölkerung. Das Parlament hat gezielte und schnittige Massnahmen beschlossen. Aus der Sicht der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber funktioniert aber der Vollzug oft nicht.

Der Bundesrat hält fest, dass der Vollzug der flankierenden Massnahmen immer besser funktioniert und entsprechende Wirkung zeigt. Der Bundesrat ist sich aber bewusst, dass der Vollzug weiterhin verbessert werden muss. Die Massnahmen befinden sich teilweise bereits in Umsetzung oder bilden Gegenstand der Arbeiten der Arbeitsgruppe unter Leitung des Seco, welche im Juli 2013 im Auftrag der Departementsvorsteher des WBF und des EJPD eingesetzt wurde. Die obenerwähnte Arbeitsgruppe erstellt eine Auslegeordnung der flankierenden Massnahmen und prüft allfällige weitere Vollzugsmassnahmen.

13.3597 – Postulat Amarelle Cesla, 21.06.2013; Nationalrat; Stand der Beratung Überwiesen

Personenfreizügigkeit. Monitoring und Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens in den Bereichen Sozialleistungen und Aufenthaltsrecht

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über das Monitoring und die Evaluation der Massnahmen, die er am 24. Februar 2010 beschlossen hat, vorzulegen. Dabei soll insbesondere auch über die Massnahmen gegen unberechtigte und missbräuchliche Sozialleistungsbezüge im Bereich der Sozialhilfe informiert werden.

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

14.3075 – Motion Fraktion der SVP, 12.03.2014, Nationalrat; im Plenum noch nicht behandelt

Scheinstellungen mittels Mindeststrafen härter sanktionieren

Die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU wird vermehrt dazu missbraucht, Aufenthaltsbewilligungen zu erschleichen. Der Bundesrat wird beauftragt, Änderungen im Ausländergesetz und in weiteren einschlägigen Gesetzen vorzunehmen, um Scheinstellungen zur Erschleichung von Aufenthaltsbewilligungen, mittels Mindeststrafen härter zu sanktionieren. Um wirkungsvoll gegen diese Sozial- und Systemmissbräuche vorzugehen, muss der Strafrahmen ausgedehnt und müssen Mindeststrafen eingeführt werden.

Der Bundesrat hält dazu fest, dass der Bundesrat am 24. April 2013 bezüglich der Anmeldung der Stellensuchenden bei den zuständigen Behörden ab dem ersten Tag in der Schweiz, der Auszahlung von Sozialhilfe an Stellensuchende und der fiktiven Arbeitsverträge bereits Massnahmen ergriffen hat. Weitere Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung betreffen namentlich die Gewährung von Sozialhilfe und des Aufenthaltsrechts gegenüber Personen, die zur Stellensuche in die Schweiz einreisen oder ihre Erwerbstätigkeit während des Aufenthalts in der Schweiz aufgeben.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

14.3366 – Motion Humbel Ruth, 08.05.2014 Nationalrat, im Plenum noch nicht behandelt

Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligungen entkoppeln

Es wird eine Gleichstellung der EL-Bezüger mit der übrigen Bevölkerung bei der Prämienverbilligung verlangt. Die einfachste Art der Entflechtung bestünde in einer kompletten Ausklammerung der Krankenversicherungsprämie aus der EL-Berechnung. Dazu wird eine Änderung des EL-Gesetzes verlangt.

Nach Ansicht des Bundesrates sind die Modalitäten zur Berücksichtigung der Ausgaben im Zusammenhang mit den Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung in der EL zu prüfen. Dies ist im Bericht vom 20. November 2013 über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf bereits angekündigt.

Der Bundesrat beantragt somit die Ablehnung der Motion.



14.3703 – Motion Bortoluzzi Toni, 01.09.2014, Nationalrat; Im Plenum noch nicht behandelt

Missbrauchsbekämpfung in der Ergänzungsleistung

Der Bundesrat wird beauftragt, die Missbrauchsbekämpfung in der Ergänzungsleistung (EL) konsequent an die Hand zu nehmen und den kantonalen Durchführungsstellen Mindeststandards vorzugeben. Insbesondere sind Eigentumsverhältnisse im Ausland und der tatsächliche Wohnsitz, d.h. Lebensmittelpunkt zu überprüfen.

Der wachsende EL Bedarf verlangt in besonderen Fällen nach einer genauen Überprüfung des Anspruchs. So lohnt es sich aber für im Ausland lebende Personen sich mit einer pro forma Adresse in der Schweiz Ergänzungsleistungen auszuzahlen zu lassen. Es lohnt sich ebenso für Rentner und EL-Bezüger Vermögenswerte, z.B. Liegenschaften im Ausland zu verschweigen, um die Berechtigung für EL nicht zu gefährden.

14.426 – Parlamentarische Initiative Fraktion der SVP, 19.06.2014, Nationalrat, Im Plenum noch nicht behandelt

Voraussetzung für IV-Rentenbezug für Ausländer

Es wird eine Gesetzesänderungen (IVG) vorgeschlagen. Ausländische Staatsangehörige sind, nur anspruchsberechtigt, solange sie ihren Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben und sofern sie bei Eintritt der Invalidität während mindestens zwei vollen Jahren in der Schweiz Beiträge geleistet oder sich ununterbrochen während zehn Jahren in der Schweiz aufgehalten haben. Für im Ausland wohnhafte Angehörige dieser Personen werden keine Leistungen gewährt.

Mit dieser Massnahme würde dem Missbrauch vorgebeugt, dass Zuwanderer aufgrund von unseren sehr gut ausgebauten Sozialwerken in die Schweiz einwandern. Eine Fristerhöhung würde anreizbezogen entlastend wirken. Das System der IV könnte mit dieser Massnahme entlastet werden.

14.428 – Parlamentarische Initiative Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, 19.06.2014, Nationalrat, Im Plenum noch nicht behandelt

Dem Missbrauch bei der Arbeitslosenversicherung vorbeugen

Es wird eine Gesetzesänderung beim Gesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vorgeschlagen. Die Beitragszeit hat erfüllt, wer innerhalb der dafür vorgesehenen Rahmenfrist während mindestens 24 Monaten in der Schweiz eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat.

Mit dieser Massnahme würde dem Missbrauch vorgebeugt, dass Zuwanderer aufgrund der sehr gut ausgebauten Sozialwerke in die Schweiz einwandern. Heute ist fast jeder zweite ALV-Bezüger ein Ausländer. Eine Fristerhöhung würde anreizbezogen entlastend wirken. Im Rahmen der Gleichbehandlung gelten dieselben Regeln und Fristen aber auch für Schweizer. Das System der Arbeitslosenversicherung könnte mit dieser Massnahme generell entlastet werden.

14.429 – Parlamentarische Initiative Fraktion Schweizerischen Volkspartei, 19.06.2014, Nationalrat; im Plenum noch nicht behandelt

Voraussetzung für den AHV-Rentenbezug erhöhen

Es wird eine Gesetzesänderung beim Bundesgesetz über die AHV. Anspruch auf eine ordentliche AHV haben die rentenberechtigten Personen, denen für mindestens zwei volle Jahre Einkommen, Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften in der Schweiz angerechnet werden können, oder ihre Hinterlassenen.

Mit dieser Massnahme würde dem Missbrauch vorgebeugt, dass Zuwanderer erst kurz vor dem Pensionsalter in die Schweiz einwandern, um überproportional von noch gut funktionierendem Sozialsystem zu profitieren. Im Rahmen der Gleichbehandlung gilt dies auch für Schweizer, obwohl Artikel 121a der Bundesverfassung explizit die Möglichkeit gewährt, als Begleitmassnahme bei der Steuerung der Zuwanderung den Anspruch auf Sozialleistungen zu beschränken.

Weiter zu erwähnen sind Parlamentarische Vorstösse, welche sich mit Kapitalbezügen aus der Pensionskasse und deren möglichen «negativen» Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Versicherer und die frühzeitige Bezüge von Sozialleistungen (EL und Sozialhilfe).

12.4170 – Motion FDP-Liberale Fraktion, 13.12.2012, Nationalrat, Motion an 2. Rat

Zweckentfremdung des Vorsorgekapitals verhindern statt Bezugsmöglichkeiten einschränken

Es wird beantragt, die gesetzlichen Grundlagen für die Berechnung der EL zu überarbeiten. Ein vorgängiger Rentenvorbezug, eines Kapitalvorbezug für Wohneigentum oder einer Barauszahlung soll bei der Rentenberechnung mitberücksichtigt werden. Die Tatsache, dass diese Instrumente zum Teil missbraucht werden und es in der Folge zu einer Belastung der Ergänzungsleistungen kommt, ist stossend. Wer Vorsorgegelder vorbezieht und diese zweckentfremdet, soll im Umfang dieser Mittel keinen Anspruch mehr auf Ergänzungsleistungen haben.

Der Bundesrat hält dazu fest, dass er wie bereits bei anderen Vorstössen angekündigt im Rahmen eines Berichts, welcher mit der laufenden Reform der Altersvorsorge zu koordinieren sein wird, werden auch die Auswirkungen der Kapitalbezüge aus der zweiten Säule auf die Ergänzungsleistungen zu prüfen. Der Bundesrat wird in seinem Bericht sämtliche mögliche Lösungen prüfen und entsprechende Vorschläge unterbreiten.



13.3547 – Motion Fraktion CVP-EVP, 20.06.2013, Nationalrat, Erledigt

13.3656 – Motion Schwaller Urs, 21.06.2013, Ständerat, Überwiesen

Datenerhebung über Kapitalbezüge aus der zweiten Säule

Der Bundesrat wird beauftragt, das statistische Datenmaterial über den Vorbezug von Altersguthaben zwecks Erwerb von Wohneigentum aus der zweiten Säule zu erheben. Die sozialpolitischen und finanziellen Auswirkungen der Kapitalbezüge aus der zweiten Säule auf die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bzw. auf die Sozialhilfe können anhand des verfügbaren statistischen Datenmaterials nicht ermittelt werden.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass allfällige Auswirkungen der Kapitalbezüge aus der zweiten Säule einer vertieften Analyse zu unterziehen sind. Das BFS dazu hat ein Projekt zur Erhebung des gewünschten Datenmaterials in Angriff genommen. Das Projekt deckt die neuen Rentenleistungen der zweiten und dritten Säule ab (Rente und Kapital), die der Eidgenössischen Steuerverwaltung gemeldet werden («Neurentenerhebung»). Ausserdem läuft eine vom Bundesamt für Wohnungswesen und von der Kommission für Technologie und Innovation unterstützte Untersuchung zur Nutzung von Vorsorgegeldern zur Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum. Darüber hinaus plant das BSV ein Forschungsprojekt zu diesem Thema.

Die Motion wird mit folgender Änderung angenommen: Der Bundesrat wird beauftragt, das statistische Datenmaterial über den Vorbezug von Altersguthaben (Wohneigentum, selbstständige Erwerbstätigkeit, Rentenalter, Wohnsitz im Ausland, übrige) zu erheben.

13.4164 – Interpellation Schläfli Urs, 12.12.2013, Nationalrat, Erledigt

Kapitalbezüge aus der Pensionskasse und deren Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Versicherten

Unsere Altersvorsorge basiert unter anderem auf AHV und Pensionskassen. In jüngster Zeit sind nun Probleme bei der mittel- und langfristigen Finanzierung ersichtlich. Ein wichtiger Punkt in dieser Diskussion sind die Kapitalbezüge. Die langfristigen Auswirkungen von solchen Kapitalbezügen auf die finanzielle Lage der Versicherten nach solchen Bezügen nicht bekannt.

Der Bundesrat hat am 20. November 2013 den Bericht Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf verabschiedet. Der erwähnte Bericht zeigt verschiedene Aspekte des Systems der EL auf, die vertieft untersucht und allenfalls reformiert werden müssen. Dazu zählen die Problematik der Kapitalbezüge der zweiten Säule und das damit einhergehende möglicherweise erhöhte Risiko, auf EL angewiesen zu sein. Der Bundesrat hat deshalb das EDI damit beauftragt, ihm bis im Sommer 2014 ein Aussprachepapier zu einer möglichen Reform der EL zu unterbreiten. Das BSV führt in Zusammenarbeit mit einzelnen Kantonen zunächst eine Untersuchung bei einer repräsentativen Stichprobe von Personen durch, die EL beantragt haben. Die Ergebnisse sollen Ende 2014 vorliegen. Ein längerfristiges Projekt des BFS hat zum Ziel, sämtliche über die Eidgenössische Steuerverwaltung laufenden Meldungen von Kapitalbezügen oder neuen Renten der zweiten und dritten Säule zusammenzutragen.

14.3629 – Postulat Grossen Jürg, 20.06.2014, Nationalrat, Überwiesen an Bundesrat

Pensionskassengeld verschwenden und dann Ergänzungsleistungen beziehen? Dieser Fehlanreiz muss abgeschafft werden!

Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, wie der Fehlanreiz beseitigt werden kann, dass sich Personen ihre Pensionskassenguthaben zum Zeitpunkt ihrer Pensionierung auszahlen lassen, dann rasch aufbrauchen, um schliesslich EL zu beziehen. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise die Abschaffung oder Einschränkung des Kapitalbezugs beim obligatorischen Teil der Pensionskasse. Eigentlich ist nicht ersichtlich, warum der Gesetzgeber den Arbeitnehmern bis zur Pensionierung das Sparen vorschreibt, dann aber zum Zeitpunkt des Rentenalters die volle Auszahlung des Vorsorgekapitals zulässt.

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.



4 Schlussfolgerungen für die Eidgenössische Finanzkontrolle

Anhand der vorliegenden Informationen kommt die EFK zum Schluss, dass über alle Sozialversicherungen gesehen, ein ordnungsgemässer und wirkungsvoller Vollzug bei der Abwicklung der Beiträge und Leistungen wesentlich zur Minimierung des effektiven Missbrauchs beitragen kann.

Die EFK wird sich daher bei den Prüfhandlungen auch weiterhin auf den korrekten Vollzug bzw. die Vollzugsprozessen bei den Sozialversicherungen konzentrieren. Ein ordnungsgemässer und wirksamer Vollzugsprozess (u.a. klare Zuständigkeiten, klare Vorgaben für die Bezugsberechtigung, periodische Überprüfung der aktuellen Situation, gesetzliche Möglichkeiten vom Informationsaustausch, Sanktionsmöglichkeiten bei Verfehlungen) unterstützt eine Minimierung des Missbrauchsrisikos. Wenn anhand von korrekten und umfassenden Informationen ein Entscheid über einen Leistungsbezug getroffen werden kann, wird die Möglichkeit eines allfälligen Missbrauchs bereits zu grossen Teilen reduziert. Entscheidend ist jedoch, dass die notwendigen Ressourcen für die Abklärung und Festlegung der Leistungen sowie periodische Überprüfungen der aktuellen Situation der Leistungsbezüger zur Verfügung gestellt werden.

Für die Fixierung des Prüfplans sind die Ergebnisse der verschiedenen Aufsichtsprüfungen (EL, AHV, IV, BV OAK, MV und UV) entsprechend zu berücksichtigen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Befragte und kontaktierte Stellen

Ausgleichskasse Bern, Direktor

Eidgenössische Finanzkontrolle, diverse Prüfungsexperten

Stadt Thun, Abteilung Soziales, diverse Personen

Stadt Thun, Vorsteher Direktion Sicherheit und Soziales

WKS KV Bern, Leiter Bildungsgänge Sozialversicherung



Anhang 2: Bibliographie

AKTE Sozialversicherungen 2014 (2013), Keiser Verlag, 23. Ausgabe

AON Hewitt (2013 und 2014), Übersicht über die Sozialversicherungen

BR (2013), Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035, in Erfüllung Postulate Humbel (12.3244), Kuprecht (08.3934) und SVP-Fraktion (05.3781)

BSV (2012), Bericht betreffend Datenabgleich AHV – ALV, Bern

BSV (2014), Finanzieller Ausblick der EO bis 2013, Lesehilfe, Bern

BSV (2013), Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz, Bestandesaufnahme und Typologie, Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung (FoP2-IV), Bericht Nr. 11/13

BSV (2008), Konzept einer wirkungsvollen Bekämpfung des Versicherungsbetruges in der IV, Bern

BSV (2013), Verläufe und Profile von neuen IV-Rentenbeziehenden 2010, Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung (FoP2-IV), Forschungsbericht Nr. 10/13

BSV (2014), Sozialversicherungen 2013, Jahresbericht gemäss Artikel 76 ATSG

BSV (2014), Sozialversicherungen der Schweiz 2014, Taschenstatistik

BSV (2013), Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen, Bern

BSV (2013), Statistik der Familienzulagen 2012, Bern

BSV (2009), Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe), Forschungsprogramm zu Invalidität und Behinderung (FoP2-IV), Bericht Nr. 1/09

BSV (2013), Sozial Sicherheit CHSS, Schwerpunkt Bekämpfung de Versicherungsmissbrauchs

BSV (2013), Wegleitung zum EO-Register und EO-Datenaustausch, Bern

Bundesrat (2011), Missbräuchliche Abrechnung von geleisteten Zivildienstleistungen, Bericht in Erfüllung des Postulats der Finanzkommission des Nationalrats (07.3778)

Büro Vatter AG (2010), Der Austausch von Personendaten zwischen Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden, Bern

EFK, Diverse Prüfberichte im Bereich der Sozialversicherungen

EJPD (2010), Vollzug des Freizügigkeitsabkommens FZA, Massnahmenpaket des Bundesrates

ESTV (2010), Steuerbarkeit von öffentlichen Unterstützungsleistungen und Steuerbefreiung des Existenzminimums: Auswirkungen auf die frei verfügbaren Einkommen, Bericht des Bundesrats in Erfüllung Motion Kommission für Wirtschaft und Abgaben, Ständerat (10.3340)

Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (2013), Bericht Erwerbbersatzordnung: Unregelmässigkeiten bei der Abrechnung von freiwilligen Militärdienstleistungen, Bern

hrm4you.ch (2013), Jahrbuch der Sozialversicherungen 2014, Luzern

OAK BV (2014), Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge, Tätigkeitsbericht 2013, Bern

PVK (2013), Evaluation zum Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern unter dem Personenfreizügigkeitsabkommen, Bericht zuhanden der GPK NR

SECO (2013), Bericht Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

SKOS (2010), Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe, Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch, Bern

Städteinitiative Sozialpolitik (2014), Kennzahlenbericht Sozialhilfe 2013 Präsentation

Steiner Hans-Jürg (2011), Schlussbericht Untersuchung freiwillige Dienstleistungen / EO-Zahlungen, Bellmund

VBS (2013), Ergänzender Bericht VBS und EDI zum Schlussbericht Steiner Hans-Jürg, Bern

Verein Sozialinspektion (2014), Jahresbericht 2013, Bern

Diverse Fach- und Presseartikel im Bereich der Sozialversicherungen



Anhang 3: Abkürzungen

AK	Ausgleichskasse
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BU	Betriebsunfall
BV	Berufliche Vorsorge
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung
FamZ/FZ	Familienzulage
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FZA	Freizügigkeitsabkommen
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
INFOSTAR	Personenstandsregister
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
IVG	Invalidengesetz
KAST	Kantonale Amststelle
KFIKO	Konferenz der Finanzkontrollen
KV/KVV	Krankenversicherung
KVAG	Krankenversicherungsaufsichtsgesetz
KVG	Krankenversicherungsgesetz
LAM	Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen
Mrd.	Milliarde
MV	Militärversicherung
NBU	Nichtbetriebsunfall
NZZ	Neue Züricher Zeitung
OAK	Oberaufsichtskommission
OH	Opferhilfe
PISA	Personalinformationssystem der Armee



RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
SAK	Schweizerische Ausgleichskasse
SH	Sozialhilfe
UV	Unfallversicherung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VO	Verordnung
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle