

Polydisziplinäre Begutachtung in der IV: Qualitätssicherung, Unabhängigkeit, faire Verfahren

Art. 72^{bis} der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)

Am 1. März 2012 ist der neue Artikel 72^{bis} IVV (Verordnung über die Invalidenversicherung) in Kraft getreten, der sicherstellt, dass nur noch Gutachterstellen polydisziplinäre medizinische Gutachten¹ für die IV erstellen dürfen, welche die Qualitätsanforderungen erfüllen, die in einer Vereinbarung mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) vorgesehen sind. In der Vereinbarung sind auch die Kontrollmassnahmen und die entsprechenden Befugnisse des BSV definiert. Zudem wird bundesrechtlich verankert, dass die Zuweisung von Aufträgen für polydisziplinäre Gutachten nur noch nach dem Zufallsprinzip erfolgen darf.

Ausgangslage

Die Probleme und Diskussionen im Bereich der medizinischen Abklärungen, insbesondere bei den polydisziplinären Gutachten, müssen vor dem Hintergrund der Entwicklung der Beschwerden gegen Rentenentscheide der IV-Stellen betrachtet werden. In den letzten Jahren haben die Beschwerden in der IV kontinuierlich zugenommen. So haben sich in der Zeit von 2004 bis 2010 die Beschwerden vor den kantonalen Gerichten im Zusammenhang mit Renten mehr als verdoppelt und im Zusammenhang mit Verfahrensfragen nahezu verdreifacht. Vor Bundesgericht haben die Beschwerden im Zusammenhang mit Renten um fast die Hälfte zugenommen und im Zusammenhang mit Verfahrensfragen mehr als verdreifacht. Dies trotz den per 1. Juli 2006 in Kraft gesetzten Massnahmen zur Straffung des Verfahrens.

Gleichzeitig mit dieser Zunahme der Beschwerden haben sich die Zahlen der Zusprachen bzw. Ablehnungen von Rentengesuchen deutlich verändert. Die IV gewährt heute 47% weniger neue Renten als im Jahr 2003, dem Jahr mit der höchsten Anzahl Neurenten. Diese Entwicklung lässt sich unter anderem damit begründen, dass die mit der 4. IV-Revision geschaffenen regionalen ärztlichen Dienste (RAD) die Rentengesuche versicherungsmedizinisch immer eingehender abgeklärt und beurteilt haben, so dass es auch zu weniger Zusprachen von Renten als früher kommt.

Im gleichen Zeitraum haben die Fälle von nicht objektivierbaren, nur auf den subjektiven Angaben der Versicherten beruhenden Gesundheitsschäden zugenommen. Der geltenden Rechtsprechung folgend können bei solchen Gesundheitsschäden dennoch invalidisierende Leiden vorhanden sein. Damit diese Frage rechtsgenügend beantwortet werden kann, ist eine polydisziplinäre Abklärung in einer Gutachterstelle nahezu unumgänglich.

Wie die Erfahrung und die Zahlen zeigen, werden die Rentengesuche seit einigen Jahren versicherungsmedizinisch eingehender geprüft als früher und gerade bei den Fällen mit nicht objektivierbaren Gesundheitsschäden wird nur selten ein rentenbegründender Invaliditätsgrad festgestellt. Diesbezüglich spielen die rund 4000 polydisziplinären Gutachten pro Jahr eine wesentliche Rolle, und auch mit ihnen lässt sich nur in den seltensten Fällen eine entsprechende Arbeits- bzw. Erwerbsunfähigkeit begründen.

Es erstaunt daher nicht, dass diese polydisziplinären Gutachten eines der Hauptthemen in Beschwerden gegen Rentenentscheide der IV-Stellen darstellen. Weil eine objektive medizinische Argumentation bei

¹ Es werden drei und mehr Fachdisziplinen eingesetzt, wobei die Allgemeine / Innere Medizin immer vertreten ist.

nicht objektivierbaren Leiden praktisch unmöglich ist, führen die Anwälte der Gesuchsteller fast ausschliesslich Einwände formeller Art gegen die Begutachtungen ins Feld.

Trotz der grossen Zunahme an Beschwerdefällen sind sowohl vor den kantonalen Gerichten wie auch vor dem Bundesgericht in den letzten 7 Jahren die Zahlen zum Ausgang der Verfahren konstant geblieben. So obsiegen die Versicherten sowohl vor den kantonalen Gerichten wie auch vor dem Bundesgericht in rund 7.5% der Fälle. Die IV-Stellen obsiegen vor den kantonalen Gerichten in rund 54.5% und vor Bundesgericht in 71% der Fälle. Zu Rückweisungen zur weiteren Abklärung kommt es vor den kantonalen Gerichten in 28.5% und vor Bundesgericht in 14% der Fälle. Diese Zahlen zeigen deutlich, dass die Abklärungen und Entscheide der IV-Stellen nach wie vor den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und vor den Gerichten standhalten. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die IV stets strikte an die Rechtsprechung des Bundesgerichts gehalten hat.

Politische Diskussion im Parlament und Bundesgerichtsurteil vom 28. Juni 2011

Im Februar 2010 wurde ein Rechtsgutachten des emeritierten Professors Jörg Paul Müller und des Rechtsanwalts Johannes Reich publiziert, das untersuchte, inwiefern die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur medizinischen Begutachtung durch Medizinische Abklärungsstellen (MEDAS) betreffend Ansprüche auf Leistungen der Invalidenversicherung vereinbar sei mit Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK². Das Gutachten kam zum Schluss, dass „die gegenwärtige Ausgestaltung des Verfahrens zur Beurteilung von Leistungsansprüchen gegenüber der Invalidenversicherung im Hinblick auf das grosse Gewicht der von den MEDAS erstellten [medizinischen] Gutachten dem Anspruch auf ein faires Verfahren (Art.6. EMRK) nicht genügt“.

In der Folge befasste sich das Bundesgericht im Entscheid 9C_400/2010 vom 9. September 2010 an Hand eines konkreten Einzelfalls mit den Argumenten des Rechtsgutachtens von Müller/Reich. Das Bundesgericht bekräftigte dabei, dass das geltende Begutachtungsverfahren in der IV EMRK-konform sei.

Nationalrätin Margret Kiener Nellen nahm das Gutachten zum Anlass, am 19. März 2010 eine Parlamentarische Initiative zum Thema „Faire Begutachtung und rechtsstaatliche Verfahren“³ einzureichen und verlangte, dass die Gesetze, welche die Abklärung des Gesundheitszustandes im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen regeln, dahingehend zu ändern seien, dass unabhängige Gutachterinnen und Gutachter den Gesundheitszustand der gesundheitlich beeinträchtigten Personen feststellen und dabei die Garantien eines rechtsstaatlichen Verfahrens gemäss Artikel 6 EMRK eingehalten werden.

Nach Anhörung der Verwaltung und angesichts der von der Verwaltung bereits getroffenen oder geplanten Massnahmen kam die Mehrheit der Kommission zum Schluss, dass der Bundesrat und die Verwaltung auf dem richtigen Weg seien, um die Probleme zu lösen. Es sei deshalb nicht nötig, dass das Parlament gesetzgeberisch tätig werde. Der Nationalrat beschloss daher am 28. September 2011 mit 46 zu 91 Stimmen der Initiative keine Folge zu geben.

Das Bundesgericht nahm schliesslich in seinem Urteil 9C_243/2010 vom 28. Juni 2011 zu verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit einer polydisziplinären Begutachtung Stellung und änderte in drei Punkten seine langjährige Praxis. Grundsätzlich hielt das Bundesgericht fest, dass die Beschaffung medizinischer Entscheidungsgrundlagen durch externe Gutachtensinstitute wie die MEDAS in der IV sowie deren Verwendung auch im Gerichtsverfahren an sich verfassungs- und konventionskonform ist. Andererseits sah das Bundesgericht die Verfahrensgarantien auf Grund des Ertragspotentials der Tätigkeiten der MEDAS zu-

² Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten

³ 10.429

handen der IV und der damit gegebenen wirtschaftlichen Abhängigkeit als latent gefährdet an. Diesbezüglich wurde das BSV dazu aufgefordert, binnen angemessener Zeit folgende Korrekturen vorzunehmen:

- Vergabe der MEDAS-Begutachtungsaufträge über eine IT-Plattform nach dem Zufallsprinzip
- Mindestdifferenzierung des Gutachtenstarifs
- Verbesserung und Vereinheitlichung der Qualitätsanforderungen und -kontrollen
- Stärkung der Partizipationsrechte der versicherten Personen
 - Bei Uneinigkeit ist die Expertise durch eine anfechtbare Zwischenverfügung anzuordnen
 - Der versicherten Person stehen vorgängige Mitwirkungsrechte zu

Das Bundesgericht kam in seinem Urteil auch zum Schluss, dass das BSV die MEDAS-Begutachtungen im Laufe der Zeit zunehmend dem Markt der Gutachtensanbieter überlassen habe. Diese behördliche Zurückhaltung sei nur schwerlich vereinbar mit Art. 64 Abs. 1 IVG, wonach die Aufsicht des Bundes, wahrgenommen durch das Bundesamt, in ihrem unverzichtbaren Kerngehalt darin bestehe, für die einheitliche Anwendung des IVG zu sorgen. Das gelte zweifellos im Hinblick auf die Offenheit und Konkretisierungsbedürftigkeit der medizinischen Komponenten der Anspruchsprüfung auch und gerade für das System der externalisierten medizinischen Tatsachenerhebung, welche für die administrative und gerichtliche Beurteilung der Leistungsberechtigung von erstrangiger Bedeutung sei.

Umsetzung in der IV

Prof. Erwin Murer lancierte anlässlich der Freiburger Sozialrechtstage 2010 die Idee einer zentralen Zuweiserstelle, mit welcher die Gutachten unabhängig unter den MEDAS verteilt werden sollen. Die IV hatte dieses Anliegen bereits aufgenommen und das Projekt „SuisseMED@P“ gestartet, welches sowohl dem Parlament wie auch dem Bundesgericht vorgestellt wurde. Dabei handelt es sich um eine IT-Plattform, auf welcher die IV-Stellen ihre Aufträge platzieren können, die Gutachterstellen im Gegenzug ihre vorhandenen Kapazitäten. Mittels Zufallsgenerator werden dann die Aufträge an die Gutachterstellen vergeben.

Entsprechend der Forderung des Bundesgerichts, die Arbeiten an dieser IT-Plattform ohne Verzug weiterzuführen und in der Praxis der Gutachtensvergabe umzusetzen, forcierte das BSV zusammen mit den IV-Stellen den Aufbau dieser Vergabepattform.

Auf den 1. März 2012 setzte der Bundesrat den neuen Artikel 72^{bis} IVV in Kraft, mit welchem sichergestellt wird, dass polydisziplinäre Gutachten für die IV nur noch von Gutachterstellen erarbeitet werden dürfen, welche die Qualitätsanforderungen erfüllen, die in einer Vereinbarung mit dem BSV festgehalten sind. In der Vereinbarung sind auch die Kontrollmassnahmen und die entsprechenden Befugnisse des BSV definiert. Zudem wird bundesrechtlich verankert, dass die Zuweisung von Aufträgen für polydisziplinäre Gutachten nur noch nach dem Zufallsprinzip erfolgen darf.

Gemäss der neuen Verordnungsbestimmung und um die vom Bundesgericht wie auch vom Parlament geforderten Qualitätsanforderungen an die Gutachterstellen zu gewährleisten, erarbeitete das BSV einen Katalog von Kriterien, welche die Gutachterstellen seit dem 1. März 2012 erfüllen müssen. Diese Kriterien umfassen einerseits formelle und fachliche Vorgaben (u.a. Facharztstitel, Konsensbesprechungen), andererseits werden aber auch Angaben im Hinblick auf mehr Transparenz und Unabhängigkeit der Institute verlangt (u.a. Rechtsform, Trägerschaft, Auftraggeber).

Im Weiteren erliess das BSV einen neuen, nach Aufwand und Anzahl Fachdisziplinen differenzierten Tarif. Dieser beinhaltet neu auch eine separate Abgeltung von Zusatzleistungen wie z.B. Laboranalysen oder Röntgenbilder. Zudem wurde vereinbart, dass die Gutachten grundsätzlich innerhalb einer Frist von 110 Tagen zu erstellen sind.

Entsprechend dem Bundesgerichtsurteil vom 28. Juni 2011 wird den Versicherten vor der Begutachtung neu der von der IV-Stelle vorgesehene Fragenkatalog zugestellt, und sie haben das Recht, eigene Fragen an die Gutachter zu stellen. Zudem erlassen die IV-Stellen künftig eine anfechtbare Zwischenverfügung, wenn sich die versicherte Person mit der IV-Stelle nicht über die Begutachtung an sich oder die vorgeschlagenen Gutachter einigen kann.

SuisseMED@P

Weitere Informationen zu SuisseMED@P finden Sie unter folgendem Link:

www.suissemedap.ch

Auskünfte

Tel. 031 322 91 60

Ralf Kocher, Leiter Rechtsdienst

Geschäftsfeld Invalidenversicherung, Bundesamt für Sozialversicherungen

Tel. 031 322 90 74

Christine Beyeler

Geschäftsfeld Invalidenversicherung, Bundesamt für Sozialversicherungen