

plädoyer

MAGAZIN FÜR RECHT UND POLITIK

REVUE JURIDIQUE ET POLITIQUE

Menschenrechte
Stefan Trechsel
über Obamas
Versprechen

Droits fondamentaux
Droit à l'aide
d'urgence: le grand
retournement

Massimo Aliotta, Rechtsanwalt:

**"In der Schweiz fehlen
unabhängige IV-Gutachter"**



”Die IV-Verfahren sind eine

Ralf Kocher, 45, Fürsprecher, Leiter Rechtsdienst IV,
Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern

”Solange unsere Erfolgsquote vor
Gericht bei achtzig bis
neunzig Prozent liegt, sehen wir
keinen konkreten Handlungsbedarf”



Gutachten für die Invalidenversicherung seien geprägt vom Diktat der Fallpauschalen und der Abhängigkeit von der Auftraggeberin, sagen Kritiker. Die IV verweist auf die Unabhängigkeit der letztinstanzlichen Gerichte und den Spardruck seitens der politischen Behörden.

plädoyer: Die Zahl der IV-Verfahren steigt. Im Jahr 2006 fällten kantonale Gerichte noch 4200 IV-Urteile, 2008 waren es schon rund 7000. Basis vieler Entscheide bilden medizinische Gutachten, für welche die IV externe Gutachter beauftragt, die sogenannten medizinischen Abklärungsstellen (Medas). Wie stellt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Qualität dieser Expertisen sicher?

Ralf Kocher: Die von den Gerichten entwickelten Anforderungen hinsichtlich des juristischen Beweiswertes und der Gliederung sind jeder Vereinbarung beigelegt, die das BSV mit den entsprechenden Medas abschliesst. Massgebende Instanz für die Qualitätskontrolle der Arbeit der IV-Stellen und der Medas sind schlussendlich die Gerichte. Solange unsere Erfolgsquote zwischen achtzig bis neunzig Prozent liegt, sehen wir keinen konkreten Handlungsbedarf.

Massimo Aliotta: Sie verstecken sich hinter der Rechtsprechung. Als Leiter Rechtsdienst IV im BSV wäre es stattdessen Ihre Aufgabe zum Bei-

spiel dafür zu sorgen, dass in den Vereinbarungen steht, dass jedes Gutachten und jedes Teilgutachten von den entsprechenden Gutachtern unterschrieben sein muss. Dies ist längst nicht immer der Fall. Oder Sie könnten veranlassen, dass Versicherte vor einer Medas-Begutachtung über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt werden und ihnen der Ablauf geschildert werden muss. Das wären vertrauensbildende Massnahmen.

Kocher: Wir haben diesen Anliegen durchaus entsprochen. Bei der Aufbietung zu einer Begutachtung haben wir zum Beispiel postwendend nach dem Urteil des Bundesgerichtes Weisungen an die IV-Stellen und entsprechende Richtlinien an die Medas erlassen. Wir erlassen die notwendigen Massnahmen, insbesondere nach wichtigen Bundesgerichtsentscheiden. Dabei kann es in seltenen Fällen leider vorkommen, dass diese Weisungen nicht im gewünschten Masse umgesetzt werden.

plädoyer: Hat das BSV Angaben darüber, wie viele Gutachten zu einer

Neuberentung oder zu einer Rentenabweisung führen?

Kocher: Nein. Eine so detaillierte Statistik führen wir nicht.

plädoyer: Weshalb gibt es diese Art der Qualitätskontrolle nicht?

Kocher: Hinsichtlich Qualitätskontrolle orientieren wir uns an den massgebenden Kontrollinstanzen, und das sind wie bereits gesagt die Gerichte. Die Erfolgsquote spricht hier deutlich für die Qualität der Gutachten. Zudem enthalten unsere Verträge mit den Medas Qualitätssicherungsmaßnahmen.

plädoyer: Seit 2004 gibt es die regionalen ärztlichen Dienste (Rad), die den IV-Stellen angeschlossen sind. Eine ihrer hauptsächlichen Aufgaben ist abzuklären, ob ein Medas-Gutachten notwendig ist. Das Bundesgericht attestiert nicht nur den Rad-Ärzten, sondern auch den medizinischen Abklärungsstellen Unabhängigkeit von der IV. Der Aargauer Verwaltungsrichter Jürg Fehr findet das »blauäugig« (plädoyer 3/07).

Kocher: Die Unabhängigkeit der Rad wie auch der Medas ist im Abklärungsverfahren der IV gegeben. Das wird auch immer wieder von den Gerichten bestätigt.

Aliotta: Das ist falsch. Tatsache ist: Rad-Ärzte sind IV-Ärzte und die Me-

Entmündigung des Bürgers"

Massimo Aliotta, 46,
Rechtsanwalt, Winterthur

"Die medizinischen Abklärungsstellen minimieren ihren Aufwand und führen viele Abklärungen gar nicht durch"

RUEEDI STAUB (4)



das beziehen ihre Aufträge hauptsächlich von der IV. Das macht sie von der IV abhängig.

Kocher: Die IV-Stellen sind verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Aus ihrem gesetzlichen Abklärungsauftrag ergibt sich logischerweise die grosse Anzahl von Aufträgen, die im Namen der IV ergehen. Zweifelt ein Versicherter jedoch an der Qualität eines Medas-Gutachtens, steht es ihm frei, ein eigenes Gutachten in Auftrag zu geben.

Aliotta: Ein komplexes Parteigutachten kostet bis zu 20 000 Franken. Und auch bei solchen Gutachten stellt sich das systemimmanente Problem, dass es praktisch keine qualifizierten Gutachterstellen gibt, die nicht zu neunzig Prozent von privaten oder staatlichen Versicherungsaufträgen abhängig sind. Zudem hat in der Regel ein Parteigutachten im Verfahren nicht den gleichen Stellenwert wie ein Medas-Gutachten.

Kocher: Solange die Gerichte – in die wir vollstes Vertrauen haben – nicht intervenieren, sehe ich kein Problem. Es ist für mich nicht nachvollziehbar, welches Interesse eine medizinische Abklärungsstelle haben sollte, unqualifiziert ein IV-freundliches Gutachten zu verfassen. Das würde, wenn nicht schon von der IV-Stelle, spätestens von jedem Gericht aus den Akten gewiesen.

Aliotta: Die IV geht in den Verträgen, die sie mit den Medas abschliesst, von einer Fallpauschale von 9000 Franken aus. Diese Summe ist für polydisziplinäre Gutachten bei Weitem nicht ausreichend. Als gewinnorientierte Unternehmen minimieren die Medas deshalb ihren Aufwand und führen aus Kostengründen viele Abklärungen, die eigentlich nötig wären, gar nicht durch. Leidtragende sind die Versicherten. Wir stellen fest, dass selten Röntgenaufnahmen oder Zusatzabklärungen gemacht werden.

Kocher: Das ist eine Unterstellung. Für einen Geschädigtenanwalt ist ein Gutachten doch erst dann ein gutes Gutachten, wenn es seinem Klienten nützt.

Aliotta: Das stimmt nicht. Zentral ist, dass ein Gutachten eine vollständige Anamnese enthält, also die Krankengeschichte umfassend abgeklärt wird. Das braucht Zeit. Eine sechzigjährige Person hat unter Umständen eine sechzigjährige Anamnese. Bedingt durch die Fallpauschale ist eine seriöse Abklärung kaum möglich.

Kocher: Aufgrund der grossen Anzahl von Gutachten, welche die IV einkaufen muss, konnten die Preise mittels Fallpauschalen ausgehandelt werden. Das vereinfacht die Administration und schafft Kostentransparenz.

plädoyer: Wie kam der Betrag von 9000 Franken zustande?

Kocher: Er ist das Resultat von Verhandlungen mit den Medas.

Aliotta: Viele Medas begutachten nicht nur knapp und kurz, sondern auch ohne Kenntnis der vollständigen Unterlagen. Vor allem in der Koordination mit der Unfallversicherung happert es. Verantwortlich für die Weiterleitung wären die IV-Stellen.

Kocher: Sie sprechen stets von Problemfällen und verschweigen dabei die grosse Anzahl der Fälle, die problemlos von den IV-Stellen erledigt werden. Wir behandeln pro Jahr 50 000 Rentengesuche und 60 000 Rentenrevisionen.

Aliotta: Pauschalisierungen liegen mir fern. Doch der Verdacht, dass die medizinischen Abklärungsstellen alles daran setzen, keine IV-Aufträge zu verlieren, liegt auf der Hand.

plädoyer: Weshalb sind Interessenbindungen und Mitgliedschaften der Medas-Ärzte oder Informationen über die Herkunft der Gutachteraufträge nicht öffentlich – zum Beispiel via Internet – zugänglich?

Aliotta: Transparenz allein bringt nichts, auch wenn es ein erster Schritt wäre. Es braucht Kontrollstellen, die von der Verwaltung unabhängig sind. Es braucht ein paritätisches

Aufsichtsorgan mit Vertretern aus Verwaltung, Privatversicherungen, Patientenorganisationen und Anwaltschaft. Solange das Bundesgericht zum Beispiel einer Medas, die neun von zehn Gutachteraufträgen von der IV erhält, Unabhängigkeit attestiert und hier seine Rechtsprechung nicht korrigiert, wird sich für die Versicherten nichts ändern. Wir sprechen hier von einem Gutachtermarkt mit einem jährlichen Auftragsvolumen von um die 40 Millionen Franken. Die Medas wollen es sich mit der IV nicht verderben.

Kocher: Interessensbindungen öffentlich zu machen, ist ein guter Vorschlag. Wenn eine Medas sagt, sie sei unabhängig, soll sie auch mit offenen Karten spielen. Aber einen Automatismus «IV-freundliche Gutachten gleich mehr Aufträge» suggerieren zu wollen, halte ich für unhaltbar. Im Übrigen sind unsere Vereinbarungen mit den Medas öffentlich zugänglich und wir legen auch die Zahlen über die in Auftrag gegebenen Gutachten offen.

Aliotta: Ein Beispiel: 2006 erstellte die Medas Zentralschweiz 352 Gutachten. 2007 waren es 48. Grund: Der Chefarzt hatte sich kritisch über die bundesgerichtliche Rechtsprechung geäußert, die somatoforme Schmerzstörungen von Leistungen ausschliesst. Das sei eine unrechtmässige Intervention in den medizinischen Bereich. Danach wurde die Medas von der IV geschnitten.

Kocher: Das ist eine Behauptung. Ein Blick in die Statistik zeigt, dass auch andere Medas nicht auf die im Vertrag vorgesehene Richtgrösse an Gutachten kommen. Die Zahlen schwanken, etwa weil die Rad vermehrt eigene Begutachtungen vornehmen und weniger Aufträge extern vergeben oder allfällige Wartezeiten berücksichtigen. Die Richtgrösse der Zahl der Gutachten ist keine Garantie, dass eine Medas eine bestimmte Menge IV-Aufträge erhält. Sie ist lediglich ein Planungsinstrument.



Massimo Aliotta: «Rad-Ärzte sind zumeist Schreibtischtäter, häufig ohne entsprechende Facharzttitle.»

Aliotta: Es darf doch nicht sein, dass Rad-Ärzte selbständig komplexe Begutachtungen durchführen. Rad-Ärzte sind zumeist Schreibtischtäter. Ich erlebe immer wieder, dass sie hochkomplexe Fälle beurteilen, ohne dafür qualifiziert zu sein und ohne die Gesuchsteller überhaupt gesehen zu haben. Häufig kommen sie aus Deutschland und verfügen nicht über die entsprechenden Facharzttitle.

Kocher: Die rund 250 Rad-Ärzte leisten gute Arbeit, neuerdings auch im Bereich der Vorabklärungen und Früherfassungen. Seriöse Beurteilungen können grundsätzlich auch aufgrund von Akten gemacht werden. Zudem unterstehen die von den Rad gemachten Untersuchungen den gleichen Qualitätserfordernissen wie externe Gutachten und werden von Gerichten in den überwiegenden Fällen als taugliche Beweismittel taxiert. Die IV hat von Amtes wegen den Auftrag, Sachverhalte sauber abzuklären. Dass einzelne Versicherte aufgrund eines Gesundheitsschadens meinen, zwingend Anspruch auf eine Rente zu haben, kann ich nachvollziehen. Die Abklärungen der IV ergeben aber eben oft ein anderes Resultat. Aber das tut hier nichts direkt zur Sache.

Aliotta: Das ganze System ist problematisch. Es kann doch nicht sein, dass die Verwaltung Abklärungen vornimmt und gleichzeitig so tut, als handle sie allein im Interesse des Antragsstellers. Das ist eine Entmündigung des Bürgers. Es ist rechtsstaatlich bedenklich, dass eine Verwaltung von A bis Z, inklusive Beschwerdeverfahren, darüber befindet, was gut für den Bürger ist.

Kocher: Dieses Verfahren ist im Gesetz so vorgesehen und die IV ist ein Massengeschäft. Wo wir Fehler feststellen, korrigieren wir sie. Das Hauptproblem sind nicht die Mitwirkungsrechte, sondern das grosse Misstrauen gegenüber der IV-Verwaltung. Dies hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, dass Anwälte potenziellen Klienten suggerieren, sie bräuchten von Anfang an einen Rechtsvertreter, sonst seien sie chancenlos. 2008 obsiegte die IV vor kantonalen Gerichten in achtzig, vor Bundesgericht in neunzig Prozent der Fälle.

Aliotta: Das ist kein Wunder. Bei der vorgezogenen IV-Revision vom 1. Januar 2006 hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) durchgesetzt, dass bei der IV vor Bundesgericht nur noch qualifiziert unrichtige Feststellungen des Sachverhalts gerügt werden können. Aber der Mist wird bereits im Verwaltungsverfahren geführt. Erinstanzliche Gerichte führen nur selten ein neues Beweisverfahren durch. Die Richter nehmen vorliegende Rad- oder Medas-Gutachten oft einfach für bare Münze. Und sind häufig mit dem Inhalt erst noch überfordert. Zieht ein Geschädigter den Fall vor Bundesgericht, sind die Richter zudem an die eingeschränkte Kognition gebunden.

Kocher: Die eingeschränkte Kognition hat nicht das BSV, sondern der Gesetzgeber zu verantworten.

Aliotta: Nicht nur.

Kocher: Es ist aber so. Die Verwaltung muss umsetzen, was der Gesetzgeber beschliesst. Dass, anders als bei den andern Sozialversicherungen,

in der IV die eingeschränkte Kognition gilt, mag unschön erscheinen.

Alliotta: Nicht nur unschön, sondern skandalös und eine direkte Folge der Scheininvalidenkampagne der SVP. Diese Partei hat es verstanden, in der Schweiz ein politisches Klima zu schaffen, in dem die Verfahrensrechte der Versicherten massiv eingeschränkt wurden.

plädoyer: Die IV ist defizitär. Der Spardruck auf Verwaltung und Versicherte wird steigen. Was heisst das für die Begutachtungen?

Alliotta: Das Begutachterwesen in der IV krankt an systemimmanenten Problemen, die primär der Gesetzgeber zu verantworten hat. Ausgangslage ist die Fiktion, dass die Medas gestützt auf die Rechtsprechung unabhängig sein sollen. Dem ist nicht so. Solange das Bundesgericht seinen Fehler nicht korrigiert – allenfalls wird auch der Europäische Gerichts-



Ralf Kocher: «Ich wünsche mir mehr Vertrauen in die Abklärungen der IV-Stellen und der Medas.»

hof für Menschenrechte irgendwann einmal Korrekturen vornehmen –, wünsche ich mir ein besseres Qualitätscontrolling. Die IV müsste die Gutachten systematisch sammeln und einem wirklich unabhängigen

medizinischen Gremium zur Qualitätskontrolle unterbreiten.

Kocher: Das BSV und die IV sind an strengen und fairen Gutachten interessiert. Ich wünsche mir von Anwaltsseite mehr Vertrauen in die Abklärungen der IV-Stellen und der Medas und eine Berücksichtigung der Lage der Verwaltung in einem politischen Umfeld, das die IV zum Sparen verpflichtet. Zudem sollen Anwälte sich vermehrt fragen, ob ihre Interventionen wirklich im Interesse der Versicherten liegen und nicht einfach die Verfahren unnötig verlängern.

Alliotta: Das müssen Sie schon den Anwälten und ihren Klienten überlassen. Wäre ich nicht ans Bundesgericht gelangt, würden die Medas den Versicherten die Namen der Begutachter noch heute nicht vorgängig mitteilen müssen. Mitwirkungsrechte müssen erstritten werden.

Gesprächsleitung: Roland Gysin

Das Millionengeschäft der IV-Gutachter

Die Invalidenversicherung (IV) lässt seit 1978 Versicherte mit komplexen Krankengeschichten durch externe medizinische Abklärungsstellen (Medas) begutachten. Solche Medas-Gutachten, von der IV mit einer Fallpauschale von 9000 Franken berechnet, werden immer zahlreicher. Waren es 1997 noch 1355 Expertisen, stieg deren Zahl im Jahr 2008 auf 3939. Mit der Einführung der Rad-Ärzte hat sich die Zahl der externen Gutachten 2008 vorläufig stabilisiert.

Gutachterstelle	Ort	Vorgesehene Kapazität 2008	Erstellte Gutachten 2008	Erstellte Gutachten 2007	Einnahmen 2008 in CHF	Einnahmen 2007 in CHF
Ärztliches Begutachtungsinstitut (ABI)	Basel	960	602	578	5 418 000	5 202 000
Begutachtungen Universitätsspital (asim)	Basel	460	442	227	3 978 000	2 043 000
Servicio Accertamento Medico dell'Al (SAM)	Bellinzona	460	436	512	3 924 000	4 608 000
Medizinisches Zentrum Römerhof (MZR)	Zürich	300	307	329	2 763 000	2 961 000
Medas Zentralschweiz	Luzern	375	298	48	2 682 000	432 000
Medas Inselspital	Bern	250	290	384	2 610 000	3 456 000
Medas Ostschweiz	St. Gallen	315	247	306	2 223 000	2 754 000
COMAI Centre d'Intégration professionnelle (EPI)	Genf	270	216	241	1 944 000	2 169 000
Zentrum ZVMB	Bern	200	199	200	1 791 000	1 800 000
Medical Assessment and Business Center (SMAB)	Bern	200	187	8	1 683 000	72 000
Begutachtungszentrum Baselland (Begaz)	Binningen	120	132	64	1 188 000	576 000
Zentrum für medizinische Begutachtungen (ZMB)	Basel	375	103	140	927 000	1 260 000
Centre d'Expertises Medicales (PMU)	Lausanne	335	98	222	882 000	1 998 000
Clinique romande de réadaptation (CRR)	Sion	130	96	93	864 000	837 000
Centre d'Expertise Médicale (CeMed)	Nyon	150	95	198	855 000	1 782 000
Medas Oberaargau	Langenthal	200	86	21	774 000	189 000
Clinique Corela	Genf	300	56	277	504 000	2 493 000
Medas Spital Interlaken	Unterseen	70	49	71	441 000	639 000
Total		5470	3939	3919	35 451 000	35 271 000

Quelle: BSV