

Neues Verfahren bei der Begutachtung der IV

Mehr Verfahrensrechte und mehr Unabhängigkeit

Das Bundesgericht hat in einem Leitentscheid seine Rechtsprechung zum Verfahren bei der IV-Begutachtung geändert (BGE 137 V 210). Neu sollen den Versicherten bei IV-Begutachtungen mehr Mitwirkungsrechte zukommen. Zudem sollen Qualität und Unabhängigkeit der MEDAS-Begutachtungen gefördert werden.

Nach bisheriger Rechtsprechung hatte die IV eine Begutachtung nicht mittels Verfügung anzuordnen. Den Versicherten mussten die Namen der Gutachter bekanntgegeben werden und diese hatten die Möglichkeit, aus triftigen Gründen (zum Beispiel bei Befangenheit) einen oder auch mehrere Gutachter abzulehnen (Art. 44 ATSG). Mehr Verfahrensrechte standen den Versicherten nicht zu.

Seitens der Versicherten waren oft Klagen über fehlende Unvoreingenommenheit der Gutachter oder der Verdacht einer zielorientierten Auswahl wirtschaftlich abhängiger Gutachter durch die IV-Stellen zu hören.¹ Solche Beschwerden waren regelmässig Thema in gerichtlichen Verfahren gegen Rentenentscheide der IV. Das Bundesgericht hatte bereits im Jahr 2009 die Behebung von Defiziten des Abklärungswesens der IV in institutionell-organisatorischer Hinsicht empfohlen, allerdings auf gesetzgeberischen Weg.² In einem Rechtsgutachten vom 11. Februar 2010 kamen Prof. Dr. Jörg Paul Müller und Dr. Johannes Reich zum Schluss, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des IV-Begutachtungs-

verfahrens dem Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) nicht genüge.

In Kürze

- > Neu muss den Versicherten eine Begutachtung mittels Verfügung eröffnet werden, wenn diese nicht damit einverstanden sind
- > Infolge der neuen Mitwirkungsrechte ist in streitigen Fällen mit einer Verlängerung des IV-Verfahrens zu rechnen
- > Fraglich ist, ob die Zwischenverfügungen auch dem Träger der beruflichen Vorsorge zuzustellen sind

Leitentscheid des Bundesgericht vom 28. Juni 2011

Nachdem das Bundesgericht in einem früheren Urteil vom 9. September 2010 (Nr. 9C_400/2010) noch keinen Veränderungsbedarf des Begutachtungsverfahrens angenommen hatte, befasste es sich im Urteil vom 28. Juni 2011 (BGE 137 V 210) nochmals mit dem Verfahren der IV-Begutachtung, namentlich unter dem Aspekt der Waffengleichheit und Verfahrensfair-

ness. Das Bundesgericht hielt fest, dass sich bestätigt habe, dass die achtzehn MEDAS tatsächlich von der IV wirtschaftlich abhängig seien (Erw. 2.4.1). Es sei nicht auszuschliessen, dass die IV bei einer freien Auftragsvergabe selektiv vorgehe. Umgekehrt hielt es die Befürchtung für begründet, die Gutachterstellen könnten sich von den (vermeintlichen) Erwartungen der Auftraggeberschaft leiten lassen. Das Bundesgericht verwies bei diesen Feststellungen auch auf die der IV in der 4. und 5. IV-Revision auferlegten Sparziele (Erw. 2.4.4).

Um den Gefährdungen entgegen zu treten, stellte das Bundesgericht zum Verfahren der Begutachtung in einer Praxisänderung folgende Grundsätze auf:

- 1) Zuweisung der Fälle an die Gutachterstellen mittels Zufallsprinzip (Erw. 3.1).
- 2) Entschädigungssystem nach Schwierigkeitsgrad und Untersuchungsumfang statt einer Pauschalentschädigung (Erw. 3.2).
- 3) Förderung der Qualitätskontrolle der MEDAS durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (Mindeststandards, Sammlung von fachspezifischen Begutachtungsleitlinien, Erw. 3.3).
- 4) Anordnung der Begutachtung in streitigen Fällen mittels anfechtbarer Zwischenverfügung, wobei materielle und personenbezogene Einwendungen geltend gemacht werden können

Autorin

Elisabeth Glättli
Dr. iur., Rechtsanwältin,
Fachanwältin SAV
Arbeitsrecht,
glättli partner



¹ Geschäftsbericht des Bundesgerichts 2009, S. 1, vgl. auch etwa die Angaben in <http://ivinfo.wordpress.com>. Kürzlich kam es sogar zu einem Strafprozess gegen einen IV-Gutachter. Dieser wurde in erster Instanz infolge fehlenden Nachweises des Vorsatzes vom Vorwurf der Urkundenfälschung gesprochen (Urteil vom 10.4.2012, vgl. zum Beispiel NZZ vom 11. April 2012 Nr. 84 S. 15).

² Geschäftsbericht des Bundesgerichts 2009 S. 16.

(Erw. 3.4). Der versicherten Person ist vorgängig Gelegenheit zu geben, sich zu den Gutachterfragen zu äussern (Erw. 3.4.2.9).

5) Das Bundesgericht präziserte zudem den Anspruch von Versicherten auf ein Gerichtsgutachten (Erw. 4).

Ausgestaltung des neuen Verfahrens

Auf den 1. März 2012 trat der neue Art. 72^{bis} der IV-Verordnung in Kraft. Danach dürfen polydisziplinäre Gutachten für die IV nur noch von Gutachterstellen erarbeitet werden, mit denen das BSV eine Vereinbarung geschlossen hat. In dieser Vereinbarung sind die Qualitätsanforderungen (einschliesslich Transparenz- und Unabhängigkeitserfordernisse der Institute), Kontrollmassnahmen und die entsprechenden Befugnisse des BSV definiert. Nach Art. 72^{bis} Abs. 2 IVV muss die Vergabe der Aufträge neu nach dem Zufallsprinzip erfolgen, was über die Plattform «SwissMED@P» geschieht.³

Im neu überarbeiteten Kreisschreiben über das Verfahren in der Invalidenversicherung (KSVI) ist das Verfahren der IV-Begutachtung nun wie folgt beschrieben:

1) Erste Mitteilung und Verfügung:

Kommt die IV zum Schluss, dass eine polydisziplinäre Begutachtung notwendig ist, erlässt sie eine Mitteilung an die versicherte Person mit folgendem Inhalt:

- Polydisziplinäre Begutachtung
- Fachdisziplinen
- Fragenkatalog
- Möglichkeit, Zusatzfragen zu stellen.

Die versicherte Person hat die Möglichkeit, innert zehn Tagen ab Mitteilung, Einwände gegen die Begutachtung vorzubringen und Zusatzfragen zu stellen. Wird den Einwänden nicht oder nur teilweise entsprochen, so erlässt die IV-Stelle eine Zwischenverfügung, worin sie begründet, weshalb den Einwänden nicht Rechnung getragen wurde und worin sie die Art der Begutachtung festhält. Bei einer Anfechtung der Zwischenverfügung wird der Auftrag zur Begutachtung grundsätzlich nicht

erteilt, bis rechtskräftig entschieden ist, unter Vorbehalt des Entzugs der aufschiebenden Wirkung.

2) Zweite Mitteilung und Verfügung:

Wurden keine Einwände erhoben oder sind diese rechtskräftig erledigt, so wird der Auftrag bei SwissMED@P deponiert. Nach erfolgter Zuteilung teilt die IV-Stelle der versicherten Person die Namen der Gutachter mit entsprechendem Fachartztitel und der Termin für die Begutachtung mit. Erneut besteht eine zehntägige Frist zur Erhebung von personenbezogenen Einwänden. Wird den Einwänden nicht oder nur teilweise stattgegeben, hat wiederum eine Zwischenverfügung zu ergehen.

Das Verfahren ist auch einzuhalten, wenn Ergänzungsfragen zu stellen sind oder bei mono- oder bidisziplinären Gutachten, wobei bei diesen die begutachtende Person von Anfang an genannt wird und somit nur einmal eine Mitteilung beziehungsweise eine Zwischenverfügung ergeht. Einfache Ergänzungen eines Gutachtens können ohne Wechsel der Gutachterstelle erfolgen, während bei schwerwiegenden Mängeln ein Zweitgutachten anzuordnen ist (Erw. 3.3).

Auswirkungen des neuen Verfahrens

Aufgrund des neuen Verfahrens ist, jedenfalls in streitigen Fällen, mit einem längeren IV-Abklärungsverfahren zu rechnen.

Besonders interessiert, ob die Zwischenentscheide betreffend Anordnung der Begutachtung auch dem Versicherungsträger der beruflichen Vorsorge zuzustellen sind.

Die neuen Partizipationsrechte der Versicherten gründen in Partei- und Verfahrensgarantien der beteiligten Person (Erw. 3.4.2). Im Hinblick auf diese Mitwirkungsrechte scheint nicht vordringlich, Zwischenverfügungen dem Träger der beruflichen Vorsorge zuzustellen, zumal die IV bereits die Versicherung repräsentiert und im Abklärungsverfahren ohnehin zur Neutralität und Objektivität verpflichtet ist. Es stellt sich auch die Frage, ob koordinationsrechtlichen Gesichtspunkten bereits im Abklärungsverfahren Bedeutung einzuräumen ist und ob hier das geforderte «Berührtsein» der Leistungspflicht im Sinne von Art. 49 Abs. 4 ATSG vorliegt. Andererseits kann es für den Träger der beruflichen Vorsorge unbefriedigend sein,

auf nachträgliche Einwände verwiesen zu sein. Das BSV stellte sich auf Anfrage auf den Standpunkt, die Federführung und Verfahrenshoheit lägen bei der IV, weshalb die Verfügung dem Träger der beruflichen Vorsorge nicht zuzustellen sei. Eine freiwillige Koordination sei indes ohne weiteres möglich. Die Praxis der IV-Stellen ist unterschiedlich, teils wird davon ausgegangen, dass die Verfügung der beruflichen Vorsorge zuzustellen ist, teils wird dies mit Hinweis auf die Abklärungsphase verneint.

Sollte ein Träger der beruflichen Vorsorge Einwände erheben wollen, empfiehlt es sich, dies zu tun. Die Gerichtspraxis wird klären, ob der Vorsorgeeinrichtung ein Mitwirkungsrecht zusteht. Ebenso wird die Gerichtspraxis weitere Fragen zu klären haben, so, welche Einwände im Einzelnen erhoben werden können und unter welchen Voraussetzungen der Entzug der aufschiebenden Wirkung zulässig ist. Auf die Auswirkungen der neuen Rechtsprechung darf man gespannt sein. ■

³ Vgl. zum Ganzen auch die Pressemeldung des BSV vom 5. April 2012 betreffend die polydisziplinäre Begutachtung in der IV, wobei auch die Kriterien, der Tarif und die Handhabung der Plattform SuisseMED@P aufgeschaltet sind, sowie <https://www.suissemedap.ch/default.aspx>.