

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Klaus Grehn,
Eva-Maria Bulling-Schröter, Dr. Ruth Fuchs, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der PDS
– Drucksache 14/1733 –**

Erstellung medizinischer und psychologischer Gutachten über Erwerbslose durch die Bundesanstalt für Arbeit

Nach einem Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 6. November 1991 wurde vom Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages der Verdacht geäußert, dass die Arbeitsämter den medizinischen und psychologischen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit dazu missbrauchen, schwer vermittelbare Arbeitslose auch mit eindeutigen Fehlgutachten für krank zu erklären und sie aus der Arbeitsförderung zu nehmen.

Über solche Fehlleistungen der Bundesanstalt für Arbeit wurde auch in der Aprilnummer der Monatszeitung für Arbeitslose „Quer“ berichtet. Dabei wurde u. a. ein Fall benannt, in dem ein Arbeitsloser durch ein ärztliches Fehlgutachten für psychisch krank erklärt wurde. Dieser Fall war auch beim Petitionsausschuss anhängig (Petition 4-13-16-812-031412).

In der Arbeitslosenzeitung „Quer“ wurde auf weitere Fälle verwiesen.

Eine der wesentlichen Aufgaben der Arbeitsämter ist, Arbeitsuchende bzw. Arbeitslose in Arbeit zu vermitteln. Bei der Vermittlung sind die Arbeitsämter insbesondere verpflichtet, die Eignung für die in Frage kommenden Beschäftigungen zu berücksichtigen. Arbeitsuchende können bei der Vermittlung zu Recht erwarten, dass ihnen nur solche Vermittlungsvorschläge unterbreitet werden, für die sie nach ihrer Leistungsfähigkeit auch in Betracht kommen. Andererseits haben auch Arbeitgeber ein Anrecht darauf, dass ihnen für die Besetzung offener Stellen solche Arbeitnehmer vorgeschlagen werden, die – z. B. bei körperlich schwerer Arbeit – auch tatsächlich dafür in Betracht kommen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 25. Oktober 1999 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Je nach vermittlerischer Situation reichen die vorhandenen Unterlagen und das Beratungsgespräch zu einer abschließenden Beurteilung der vermittlerischen Voraussetzungen nicht aus, sondern es sind medizinische oder psychologische Fragen zum Leistungsvermögen zu klären, damit es nicht zu Fehlberatungen/-vermittlungen kommt. Deshalb regelt § 32 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) ausdrücklich, dass die Arbeitsämter entsprechende ärztliche und psychologische Begutachtungen mit Einverständnis der Ratsuchenden vornehmen lassen können. Vor diesem Hintergrund kommt dem Ärztlichen und Psychologischen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit eine wichtige Funktion zu, die für eine qualitativ hochwertige Beratung und Vermittlung erforderlich ist.

Im Gegensatz zu der in der Anfrage erwähnten Aussage in einem fast acht Jahre zurückliegenden Pressebericht, diese Begutachtungen dienen der Ausgrenzung von Arbeitslosen, ist ihr ausdrückliches Ziel die Integration in das Erwerbsleben.

Anlässe für ärztliche und psychologische Begutachtungen sind insbesondere:

- Feststellung der körperlichen und intellektuellen Eignung bei der Berufswahl von Jugendlichen sowie beim Berufs- oder Tätigkeitswechsel von Erwachsenen,
- Feststellung der gesundheitlichen Eignung bei einer beruflichen Neuorientierung, insbesondere, wenn der bisherige Beruf aus gesundheitlichen Gründen aufgegeben werden musste,
- Klärung von Fragen zum Leistungsvermögen von Arbeitslosen im Rahmen der Vermittlungsbemühungen (beispielsweise wenn es zur Ablehnung von Vermittlungsvorschlägen durch den Arbeitgeber oder den Arbeitslosen kommt sowie nach Krankheit oder Unfall).

Soweit – im Sinne der Fragestellung – medizinische oder psychologische Gutachten eingeholt werden, um festzustellen, ob überhaupt noch Erwerbsfähigkeit vorliegt, ist dies in der Regel durch einen entsprechenden Wunsch der Arbeitssuchenden veranlasst.

1. Wie viele medizinische und psychologische Gutachten über Erwerbslose wurden von der Bundesanstalt für Arbeit seit 1991 erstellt (bitte nach Erstellungsjahren, Arbeitsamtsbezirken und Geschlecht auflisten)?

Eine geschlechtsspezifische Darstellung der Anzahl ärztlicher und psychologischer Gutachten auf Arbeitsamtsebene ist nicht möglich, da die Arbeitsverwaltung entsprechende Erhebungen nicht durchgeführt hat. Eine Aufgliederung nach dem Geschlecht ist jedoch auf der Ebene der Landesarbeitsämter erfolgt, hinsichtlich der ärztlichen Gutachten allerdings erst ab dem Jahr 1992 möglich. Aussagefähige Daten für die neuen Bundesländer liegen hinsichtlich der ärztlichen Gutachten erst ab 1993, für die psychologischen Gutachten ab dem Jahr 1992 vor.

Die spezifizierte Aufgliederung nach dem Geschlecht und den Landesarbeitsämtern ergibt sich aus den Anlagen 1 und 2.

2. Wie viele Ärzte sind mit der Erstellung solcher Gutachten betraut?

Wie viele von ihnen sind hauptamtlich bei der Bundesanstalt für Arbeit beschäftigt?

Bis zum Jahre 1996 verfügte der Ärztliche Dienst der Bundesanstalt für Arbeit über 266 Stellen für hauptamtliche Ärzte. Im Jahre 1996 wurde die Stellenanzahl für hauptamtliche Ärzte auf 320 angehoben. Neben den hauptamtlichen Ärzten werden für die Arbeitsämter zurzeit ca. 1 000 Vertragsärzte tätig. Die Zahl der Vertragsärzte ist aufgrund einer gewissen Fluktuation allerdings nicht konstant.

3. Wie viele der Gutachter erstellen Gutachten auf Honorarbasis? Welcher Zeitrahmen wird bei einem Honorarvertrag für die Erstellung eines Gutachtens von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit zugrunde gelegt?

Arbeitsamtsärztliche Gutachten auf Honorarbasis werden von den in der Antwort zu Frage 2 erwähnten „Vertragsärzten“ als Fallgutachten auf der Basis eines Werkvertrages erbracht. Daneben werden bei einigen arbeitsamtsärztlichen Gutachten auch Zusatzbegutachtungen durch externe Fachärzte in Auftrag gegeben, die ebenfalls einzeln – unter Zugrundelegung der amtlichen Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) – honoriert werden. Bei den einzelnen Gutachtaufträgen bzw. im Rahmen der vertragsärztlichen Tätigkeit geben die Arbeitsämter einen Zeitrahmen für die Begutachtung nicht vor. Im Rahmen der Steuerung der Aufgabenerledigung durch die hauptamtlichen Ärzte wird für die auf das einzelne Gutachten entfallenden Tätigkeiten von einem Zeitaufwand von durchschnittlich einer Stunde (ohne Schreibarbeiten) ausgegangen. Im Psychologischen Dienst werden die Gutachten seit mehreren Jahren ausschließlich von festangestellten und speziell dafür ausgebildeten Arbeitsamts-Psychologen erstellt. Gutachter auf Honorarbasis kommen nicht zum Einsatz.

4. Benötigen die Gutachter eine Facharztqualifikation?

Wenn ja, welche?

Das Führen einer fachärztlichen Gebietsbezeichnung oder einer Zusatzbezeichnung ist für die Einstellung als hauptamtlicher Arbeitsamtsarzt bzw. für die vertragsärztliche Tätigkeit keine zwingende formale Voraussetzung. Unabhängig davon wird dies in den Stellenausschreibungen aber als wünschenswert herausgestellt. Tatsächlich sind ca. 60 % der hauptamtlichen Arbeitsamtsärzte Fachärzte, im Wesentlichen für die Allgemeinmedizin, Arbeitsmedizin, Innere Medizin oder Chirurgie. Der Anteil von Fachärzten bei den Vertragsärzten beläuft sich auf ca. 80 %. Die Arbeitsamtsärzte absolvieren darüber hinaus eine 6-monatige Einarbeitungszeit.

Der Psychologische Dienst der Bundesanstalt für Arbeit beschäftigt für gutachtliche Tätigkeiten ausschließlich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den Studienabschluss als Diplom-Psychologe erworben haben. Alle neu eingestellten Diplom-Psychologen werden in einer 9-monatigen Einweisungszeit als Nachwuchskräfte auf die Tätigkeit als Arbeitsamts-Psychologe vorbereitet. Der inhaltliche Schwerpunkt dieser Einweisung besteht in der fachlichen Qualifizierung zur Durchführung von psychologischen Untersuchungen und zur Er-

stellung von arbeitsamts-psychologischen Gutachten, die internen Zwecken dienen.

Am Ende der Einweisungszeit des Arbeitsamtsarztes bzw. des Arbeitsamts-Psychologen wird durch die Hauptstelle und die Landesarbeitsämter beurteilt, ob die fachlichen Anforderungen für eine Beschäftigung in der Bundesanstalt für Arbeit erfüllt werden. Erst danach erfolgt der Einsatz.

5. In wie vielen Fällen wurden von der Bundesanstalt für Arbeit Fehlgutachten über Erwerbslose erstellt?

In welchen Arbeitsamtsbezirken (bitte getrennt nach psychologischen und medizinischen Gutachten ausweisen)?

Bei der genannten Zahl von Gutachten, die täglich im gesamten Ärztlichen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit erstellt werden (vgl. Antwort zu Frage 1, wonach innerhalb von 7 Jahren mehr als 3 Millionen ärztliche Gutachten erstellt wurden) ist auch von einer gewissen Anzahl von Fehlern oder Fehlleistungen im Prozess der arbeitsamtsärztlichen Begutachtung auszugehen. Um dem entgegenzutreten, wird seit Jahren ein systematisches Qualitätssicherungsprogramm durchgeführt, das der kontinuierlichen Sicherung eines aktuellen sozialmedizinischen Wissenstandes und einer einheitlichen Beurteilungspraxis dient. Da stets ordnungsgemäße und nicht fehlerhafte Gutachten angestrebt werden, werden Gutachten, die sich – zudem erst nachträglich – als fehlerhaft herausstellen, nicht gesondert statistisch erfasst. Über die Anzahl von „Fehlgutachten“, die im genannten Zeitraum im Ärztlichen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit erstellt worden sein könnten, kann deshalb keine Angabe gemacht werden. Entsprechendes gilt für den Psychologischen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit.

6. In wie vielen Fällen wurden seit 1991 Erwerbslose nach der Erstellung medizinischer oder psychologischer Gutachten aus den Leistungen der Arbeitsförderung ausgegliedert?

Entsprechende Daten liegen nicht vor.

7. In wie vielen Fällen handelte es sich dabei um Fehlgutachten (bitte getrennt nach psychologischen und medizinischen Gutachten ausweisen)?
8. Sind Fälle bekannt, in denen Erwerbslose, die aufgrund eines solchen Gutachtens aus den Leistungen der Arbeitsförderung ausgegliedert wurden, sowohl eine vorzeitige Verrentung als auch eine Rehabilitationsmaßnahme verweigert wurde?

Wenn ja, in wie vielen Fällen (Bitte getrennt nach psychologischen und medizinischen Gutachten ausweisen)?

Da fehlerhafte Gutachten aus den in der Antwort zu Frage 5 genannten Gründen nicht statistisch erfasst werden, ist eine Datenangabe zu den Fragen 7 und 8 nicht möglich.

9. Wurden von Fehlgutachten betroffene Erwerbslose entschädigt?

Wenn ja, in wie vielen Fällen und in welcher Form?

Soweit unter „Fehlgutachten“ ein beispielsweise im Rahmen eines Gerichtsverfahrens als fehlerhaft festgestelltes Gutachten gemeint ist, das zu Benachteiligungen und Schäden beim Erwerbslosen bzw. Untersuchten geführt hat, ist im Ärztlichen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit kein Fall bekannt. In keinem Fall wurde rechtskräftig durch Urteil ein solches „Fehlgutachten“ festgestellt, so dass Entschädigungsleistungen wegen der Folgen dieser „Fehlbegutachtung“ seitens der Arbeitsverwaltung nicht erbracht werden mussten. In Fällen, in denen sich herausstellt, dass ein fehlerhaftes Gutachten Grundlage für eine darauf aufbauende und fehlerhafte fachliche Entscheidung war, wird naturgemäß nach Korrektur des Gutachtens – ggf. nach erneuter Begutachtung – eine auf dem korrekten Gutachten basierende Entscheidung getroffen. Diese Entscheidung kann z. B. darin bestehen, eine zunächst nicht bewilligte Leistung nachzuzahlen. Zahlenangaben sind hierzu nicht möglich.

10. Sind Fälle bekannt, in denen Erwerbslose bei einem vom Arbeitsamt angesetzten Termin begutachtet wurden, ohne davon vorher in Kenntnis gesetzt worden zu sein bzw. ohne ihr Einverständnis zu geben?

Wenn ja, in wie vielen Fällen (Bitte getrennt nach psychologischen und medizinischen Gutachten ausweisen)?

Wie bereits in der Vorbemerkung dargestellt, regelt § 32 SGB III für den Bereich der Beratung und Vermittlung, dass Ratsuchende mit ihrem Einverständnis untersucht bzw. begutachtet werden dürfen. Die durch den Ärztlichen und/oder Psychologischen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit zu begutachtenden Ratsuchenden werden über die vorgesehene Durchführung einer Begutachtung informiert und ihr Einverständnis wird eingeholt. Jeder Ratsuchende erhält zusammen mit der schriftlichen Einladung zur Untersuchung allgemeine Informationen über den Zweck und Ablauf der vorgesehene Begutachtung und eine Rechtsbehelfsbelehrung.

Abgesehen von einem Fall im Ärztlichen Dienst aus dem Jahr 1987, der seinerzeit u. a. in den Medien diskutiert wurde und möglicherweise in der Vorbemerkung der Kleinen Anfrage gemeint sein könnte, ist kein weiterer Fall bekannt geworden, in dem ohne die erforderliche vorherige Information und ohne Einverständnis des Ratsuchenden eine ärztliche oder psychologische Untersuchung durchgeführt wurde.

11. Sieht die Bundesanstalt für Arbeit in ihren dienstlichen Richtlinien die Erstellung von medizinischen oder psychologischen Gutachten nach Aktenlage vor?

Wenn ja, welche Vorgaben werden für Gutachten nach Aktenlage gemacht?

Ärztliche Gutachten nach Aktenlage sind grundsätzlich auch in der arbeitsamtsärztlichen Begutachtungspraxis zulässig. Ein ärztliches Gutachten nach Aktenlage ist im Interesse der Probanden und der gesetzlich vorgeschriebenen Vermeidung von unzumutbaren Doppeluntersuchungen immer dann – jedoch auch nur dann (!) – durchzuführen, wenn die vorliegenden Befunde hinsichtlich

des Zeitpunkts ihrer Erstellung, ihrer Aussagekraft und Nachvollziehbarkeit eine ausreichende Grundlage für die leistungsdiagnostische Schlussfolgerung bzw. Beantwortung der im Gutachtauftrag gegebenen Zielfragen erlauben. Für den Psychologischen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit ist festgelegt, dass vergleichbare Vorbedingungen für ein psychologisches Gutachten nach Aktenlage nur in absoluten Ausnahmefällen vorliegen. Ein solcher Ausnahmefall kann z. B. gegeben sein, wenn die Teilnahme eines lernbeeinträchtigten oder sozial beeinträchtigten Auszubildenden an einer Berufsausbildung in einer überbetrieblichen Einrichtung ansteht und besondere Eilbedürftigkeit die Begutachtung nach Aktenlage erfordert.

12. Sind Fälle bekannt, in denen durch Fehlgutachten und daraus resultierenden personenbezogenen Falschdaten durch die Bundesanstalt für Arbeit an andere Leistungsträger (z. B. LVA, BfA) oder kommunale bzw. regionale Behörden übermittelt wurden?

Wenn ja, wie viele und in welchen Arbeitsamtsbezirken?

Entsprechende Erkenntnisse liegen nicht vor. Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Frage 5 verwiesen.

13. Sind Fälle bekannt, in denen Falschdaten dieser Art als reale Sozialdaten in Entscheidungen über Leistungen für Angehörige der Betroffenen eingesetzt wurden?

Wenn ja, in wie vielen Fällen?

Mit dem Begriff „Falschdaten“ sind offensichtlich jene Sozialdaten gemeint, die aus einem fehlerhaften Gutachten resultieren. Eine konkrete Beantwortung dieser Frage ist aus den in der Antwort zu Frage 5 genannten Gründen nicht möglich.

14. Hat die Bundesanstalt für Arbeit Schritte eingeleitet, um die Erstellung von medizinischen und psychologischen Gutachten auszuschließen?

Wenn ja, welche?

Welche Schritte plant die Bundesregierung um dies in der Zukunft auszuschließen?

Es wird davon ausgegangen, dass sich die Frage entgegen ihrem Wortlaut tatsächlich nicht auf die Vermeidung von Gutachten jeglicher Art, sondern auf die Vermeidung von fehlerhaften Gutachten bzw. die Qualitätssteigerung bezieht. Wie aus der Vorbemerkung ersichtlich, sind ärztliche und/oder psychologische Gutachten in verschiedenen Fallgestaltungen unverzichtbar, vor allem auch im Interesse der Ratsuchenden.

Was die Vermeidung fehlerhafter Gutachten angeht, praktizieren der Ärztliche und der Psychologische Dienst der Bundesanstalt für Arbeit ein umfangreiches System der Qualitätssicherung und ständigen Qualitätsverbesserungen für den gesamten Bereich der Gutachtenerstellung bzw. Fallarbeit. Auch nach Beendigung der Einweisungszeit müssen die Arbeitsamtsärzte und -Psychologen regelmäßig an fachlichen Anpassungsfortbildungen teilnehmen, um ihre

Kenntnisse auf dem aktuellen Stand der Wissenschaft zu halten. Die Qualität der Untersuchungen und Gutachten wird durch eine kontinuierliche Fachaufsicht überprüft. Dabei festgestellte Mängel werden durch entsprechende Schulungsmaßnahmen und – falls erforderlich – durch individuelle Anleitung und Betreuung der betroffenen Arbeitsamtsärzte und -Psychologen behoben. Mit der Einführung von Supervision für alle Arbeitsamts-Psychologen ist in diesem Jahr ein weiterer Schritt zur Qualitätssicherung im Psychologischen Dienst getan worden. Im Ärztlichen Dienst der Bundesanstalt für Arbeit ist nur ein Fall bekannt, in dem trotz wiederholter Gespräche im Rahmen der Fachaufsicht und trotz Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen zum nachträglichen Erwerb noch fehlender Kenntnisse die Trennung von einem Arbeitsamtsarzt erforderlich wurde.

Bundesdurchschnittlich werden ärztliche Gutachten lediglich zu durchschnittlich ca. 3 % mit Widerspruch angefochten. Dies spricht bei der arbeitsamtsärztlichen Begutachtung dafür, dass auch die Probanden selbst nur in Ausnahmefällen den Eindruck haben, nicht richtig begutachtet worden zu sein. In den Widerspruchsverfahren wird dann die erste Entscheidung überprüft. In Bezug auf die vertragsärztlichen Gutachten ist festzustellen, dass bei qualitativen Mängeln auch Vertragsauflösungen erfolgen. Unabhängig von personellen oder vertraglichen Konsequenzen erfolgt bei Feststellung von Mängeln im Rahmen der kontinuierlichen Gutachtenüberprüfung durch hauptamtliche Arbeitsamtsärzte und Leitende Ärzte der Landesarbeitsämter aber vor der Weitergabe des Gutachtens regelmäßig die Neubearbeitung durch einen hauptamtlichen Arbeitsamtsarzt.

