

BGE 138 V 271

Bundesgericht (BGE), 2012-05-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_138_V_271

FR: ATF 138 V 271

IT: DTF 138 V 271

Regeste

Regeste Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Art. 29 ff. BV; Art. 43 f. ATSG; Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG und Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG. Kantonale Entscheide und solche des Bundesverwaltungsgerichts über Beschwerden gegen Verfügungen der IV-Stellen betreffend die Einholung von medizinischen Gutachten sind nicht an das Bundesgericht weiterziehbar, sofern nicht Ausstandsgründe beurteilt worden sind (Entscheidung der in BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 in fine S. 257 offengelassenen Frage; E. 1-4). Die formelle Ablehnung eines Sachverständigen kann regelmässig nicht allein mit strukturellen Umständen begründet werden, wie sie in BGE 137 V 210 behandelt worden sind (E. 2.2).

Regeste Art. 6 par. 1 CEDH; art. 29 ss Cst.; art. 43 s. LPGA; art. 46 al. 1 let. a PA et art. 93 al. 1 let. a LTF. Les jugements cantonaux et du Tribunal administratif fédéral sur des recours contre des décisions des offices AI concernant la mise en oeuvre d'expertises médicales ne sont pas susceptibles d'être déférés au Tribunal fédéral, à moins que des motifs de récusation aient été tranchés (réponse à la question laissée ouverte dans l' ATF 137 V 210 consid. 3.4.2.7 in fine p. 257; consid. 1-4). La récusation formelle d'un expert ne peut en principe pas être justifiée seulement par des circonstances structurelles, comme elles ont été traitées dans l' ATF 137 V 210 (consid. 2.2).

Regesto Art. 6 n. 1 CEDU; art. 29 segg. Cost.; art. 43 seg. LPGA; art. 46 cpv. 1 lett. a PA e art. 93 cpv. 1 lett. a LTF. I giudizi cantonali e del Tribunale amministrativo federale su ricorsi contro decisioni degli uffici AI concernenti l'allestimento di perizie mediche non sono deferibili al Tribunale federale, nella misura in cui non sono stati esaminati motivi di ricsuzione (risposta alla questione lasciata insoluta in DTF 137 V 210 consid. 3.4.2.7 in fine pag. 257; consid. 1-4). Il rifiuto formale di un perito non può di regola essere motivato unicamente da circostanze strutturali, come sono state trattate in DTF 137 V 210 (consid. 2.2).

Erwägungen

E. 1.1

In BGE 137 V 210 (Urteil 9C_243/2010 vom 28. Juni 2011) formulierte das Bundesgericht Anforderungen an polydisziplinäre medizinische Entscheidungsgrundlagen. Dabei kommt den Rahmenbedingungen der Auftragsvergabe eine grosse Bedeutung zu. So erfolgt die Vergabe der MEDAS-Begutachtungsaufträge fortan nach dem Zufallsprinzip (BGE 137 V 210 E. 3.1 S. 242). Auf der Grundlage des auf den 1. März 2012 in Kraft getretenen, neu gefassten Art. 72 bis IVV (SR 831.201) hat das BSV das Zuweisungssystem "SuisseMED@P" etabliert, dem alle Gutachteninstitute angeschlossen sind, die über eine entsprechende Vereinbarung mit dem Bundesamt verfügen. Ist eine Gutachterstelle nach diesem System benannt, so kann die versicherte Person materielle Einwendungen gegen

eine Begutachtung an BGE 138 V 271 S. 275 sich (etwa mit dem Einwand, es handle sich um eine unnötige second opinion), gegen Art oder Umfang der Begutachtung (beispielsweise betreffend die Auswahl der medizinischen Disziplinen) oder gegen bezeichnete Sachverständige (etwa betreffend deren Fachkompetenz) erheben. Weiter können formelle Ausstandsgründe gegen Gutachterpersonen geltend gemacht werden (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 S. 257). Es liegt indessen im Interesse von IV-Stelle und versicherter Person, Verfahrensweiterungen zu vermeiden, indem sie sich um eine einvernehmliche Gutachtenseinholung bemühen, nachdem materielle Einwendungen erhoben oder formelle Ablehnungsgründe vorgebracht wurden. Da dies nicht einem formalisierten Verfahren entspricht, kann die Zulässigkeit von Einwendungen - entgegen der Auffassung der Vorinstanz - keiner Frist unterworfen werden. Nach Treu und Glauben hat die versicherte Person Einwendungen freilich möglichst bald nach Kenntnisnahme der massgebenden Kenndaten der Begutachtung zu erheben; deren Rechtzeitigkeit richtet sich indessen nach den Umständen des Einzelfalls. Bleibt der Konsens aus, so kleidet die IV-Stelle die betreffende Anordnung in die Form einer Verfügung (Art. 49 ATSG; BGE 137 V 210 E. 3.4.2.6 S. 256), die unter allen erwähnten Gesichtspunkten anfechtbar ist (vgl. unten E. 1.2.3). Mit der verfügungsmässigen Anordnung der Begutachtung (oder auch schon anlässlich der erstmaligen Mitteilung über die benannte Gutachterstelle) unterbreiten die IV-Stellen der versicherten Person im Übrigen den vorgesehenen Katalog der Expertenfragen zur Stellungnahme (vgl. BGE 137 V 210 E. 3.4.2.9 S. 258).

E. 1.2.1

Bei der Anordnung des Gutachtens handelt es sich um eine Zwischenverfügung (Art. 55 Abs. 1 ATSG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 und Art. 46 VwVG [SR 172.021]). Eine solche kann unter anderem dann angefochten werden, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG; BGE 132 V 93 E. 6.1 S. 106). Für die Beurteilung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Kontext des IV-rechtlichen Abklärungsverfahrens mit seinen spezifischen Gegebenheiten (dazu eingehend BGE 137 V 210) muss berücksichtigt werden, dass das Sachverständigengutachten im Rechtsmittelverfahren mit Blick auf die fachfremde Materie faktisch nur beschränkt überprüfbar ist: Der Rechtsanwender sieht sich mangels ausreichender Fachkenntnisse BGE 138 V 271 S. 276 kaum in der Lage, in formal korrekt abgefassten Gutachten objektivfachliche Mängel zu erkennen. Zugleich steht die faktisch vorentscheidende Bedeutung der medizinischen Gutachten für den Leistungsentscheid in einem Spannungsverhältnis zur grossen Streubreite der Möglichkeiten, einen Fall medizinisch zu beurteilen, und zur entsprechend geringen Vorbestimmtheit der Ergebnisse (BGE 137 V 210 E. 2.5 S. 241 mit Hinweisen).

E. 1.2.2

Diesen Umständen ist mit verfahrensrechtlichen Garantien zu begegnen (BGE 137 V 210 E. 2.5 S. 241 und E. 3.4.2.3 in fine S. 253). Die Mitwirkungsrechte müssen im Beschwerdeverfahren durchsetzbar sein. Ist dies durch Anfechtung des Endentscheids nicht mehr möglich, kann ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstehen, der den Rechtsweg an eine Beschwerdeinstanz eröffnet. Da systemimmanent kein Anspruch auf Einholung eines Gerichtsgutachtens besteht (vgl. BGE 136 V 376), ist das Administrativgutachten häufig zugleich die wichtigste medizinische Entscheidungsgrundlage im Beschwerdeverfahren. In solchen Fällen kommen die bei der Beweiseinholung durch ein Gericht vorgesehenen Garantien zugunsten der privaten Partei

im gesamten Verfahren nicht zum Tragen. Um dieses Manko wirksam auszugleichen, müssen die gewährleisteten Mitwirkungsrechte durchsetzbar sein, bevor präjudizierende Effekte eintreten (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.4 S. 254). Mit Blick auf das naturgemäss begrenzte Überprüfungsvermögen der rechtsanwendenden Behörden genügt es daher nicht, die Mitwirkungsrechte erst nachträglich, bei der Beweismwürdigung im Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren, einzuräumen. Für die Annahme eines drohenden unumkehrbaren Nachteils spricht schliesslich auch, dass die mit medizinischen Untersuchungen einhergehenden Belastungen zuweilen einen erheblichen Eingriff in die physische oder psychische Integrität bedeuten (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 S. 257).

E. 1.2.3

Aus diesen Gründen hat das Bundesgericht die Anfechtbarkeitsvoraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils für das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren in IV-Angelegenheiten bejaht, zumal die nicht sachgerechte Begutachtung in der Regel einen rechtlichen und nicht nur tatsächlichen Nachteil bewirkt (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 S. 257 mit Hinweisen). Hebt das kantonale Gericht oder das Bundesverwaltungsgericht die Verfügung auf, weist es die Sache an die IV-Stelle zurück, damit diese den Begutachtungsauftrag wiederum nach dem Zufallsprinzip, aber unter BGE 138 V 271 S. 277 Berücksichtigung der im Gerichtsentscheid festgelegten zusätzlichen Rahmenbedingungen, an eine MEDAS vergabe (vgl. oben E. 1.1).

E. 2.1

Die Frage der Weiterziehbarkeit an das Bundesgericht nach Art. 92 f. BGG stellt sich im Allgemeinen mit Bezug auf Zwischenentscheide, die im Rahmen eines erstinstanzlichen Beschwerdeverfahrens erlassen wurden. Hier jedoch folgt die Qualifikation des vorinstanzlichen Entscheids als Zwischenentscheid der Rechtsnatur des Anfechtungsobjekts im kantonalen Prozess.

E. 2.2.1

Soweit der vor Bundesgericht angefochtene Beschwerdeentscheid die Ausstandspflicht einer sachverständigen Person (dazu BGE 137 V 210 E. 2.1.3 S. 231 mit Hinweisen, vgl. auch E. 1.3.3 S. 227) betrifft, bleibt er selbständig anfechtbar (Art. 92 Abs. 1 BGG ; Urteil 9C_113/2012 vom 14. März 2012 E. 2 Ingress).

E. 2.2.2

Hier geht es indessen auch insoweit nicht um eine Ausstandsfrage, als die Beschwerdeführerin geltend macht, angesichts der Erfahrungen anderer Versicherter sei es für sie unzumutbar, sich beim Zentrum A. abklären zu lassen. Wie schon im Verwaltungs- und kantonalen Beschwerdeverfahren verband sie diese Rüge mit dem Vorbringen, das Vorgehen der IV-Stelle sei nicht mit deren Obliegenheit vereinbar, gemeinsam mit der versicherten Person eine Einigung zu finden. Ausserdem machte sie Ausführungen zu einem wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis der Gutachterstelle zur Invalidenversicherung. Diese Vorbringen sind einmal zu allgemein gehalten, als dass sie unter dem Titel formeller Ablehnungsgründe behandelt werden könnten. Ausschlaggebend ist indessen, dass die formelle Ablehnung eines Sachverständigen regelmässig nicht allein mit strukturellen Umständen begründet werden kann, wie sie in BGE 137 V 210 behandelt worden sind. Wenn sich die Beschwerdeführerin auf negative Erfahrungen mit einer bestimmten MEDAS beruft, besteht diese Rüge - mangels weiterführender Begründung - letztlich einzig in der Behauptung, in den angeblichen Fehlleistungen manifestierten sich

systemimmanente Gefährdungen der Verfahrensfairness (BGE 137 V 210 E. 2.4 S. 237 und E. 3.4.2.6 S. 256).

E. 2.3

Das Bundesgericht hat offengelassen, ob die Entscheide kantonaler Versicherungsgerichte oder des Bundesverwaltungsgerichts über BGE 138 V 271 S. 278 Beschwerden gegen Verfügungen der IV-Stellen betreffend Gutachtenseinholung ihrerseits mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 und 93 Abs. 1 lit. a BGG) an das Bundesgericht weiterziehbar sind, wenn damit, wie hier letztlich der Fall, Einwendungen beurteilt worden sind, die nicht formelle Ausstandsgründe betreffen (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 S. 257). Die Frage ist hier zu entscheiden.

E. 3.1

Beim Vorliegen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils wird der Regelfall der Nichtanfechtbarkeit einer Zwischenverfügung durchbrochen. Damit sollen Lücken im Individualrechtsschutz verhindert werden. Unter dem Blickwinkel der Verfahrensgrundrechte genügt es, wenn eine Instanz im funktionellen Instanzenzug die Verfahrensgarantien nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29 ff. BV sowie effektiven Rechtsschutz im Einzelfall gewährleistet (vgl. BGE 122 V 47 E. 3 S. 54). Art. 6 EMRK gewährt den Zugang zu einem Gericht, aber kein Recht auf eine zweite Instanz (MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1999, S. 454 Rz. 693; HAEFLIGER/SCHÜRMAN, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl. 1999, S. 162 f.). Ferner geht das Recht auf wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK in den (unter verschiedenen Aspekten) weitergehenden Erfordernissen des Art. 6 Ziff. 1 EMRK auf (BGE 137 I 128 E. 4.4.3 S. 133; FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009, N. 10 zu Art. 6 EMRK). Erfordert kein drohender unumkehrbarer Nachteil einen gerichtlichen Zwischenentscheid, so ist auch die Rechtsweggarantie des Art. 29a BV nicht tangiert. Ebenso garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK den Zugang zu Rechtsmittelinstanzen nur im Rahmen einer gegebenen Zuständigkeit (vgl. VILLIGER, a.a.O., S. 273 Rz. 430).

E. 3.2

Hinsichtlich des verfassungs- und konventionsgemäss zu gewährleistenden Rechtsschutzes gegen Verfügungen der IV-Stellen im Abklärungsbereich ergibt sich aus dem Gesagten Folgendes: Soweit ein rechtlicher Nachteil im Raum steht (vgl. oben E. 1.2.3), unterscheidet sich der Begriff des nicht wieder gutzumachenden Nachteils nach Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG nicht von demjenigen von Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG (vgl. oben E. 1.2.1). Jedoch verändert sich im Verlauf des Instanzenzugs die für das Rechtsschutzbedürfnis massgebende Intensität des möglichen Nachteils. Das kantonale Versicherungsgericht oder das Bundesverwaltungsgericht kann und soll die BGE 138 V 271 S. 279 Einholung eines interdisziplinären Gutachtens zu einem Zeitpunkt unter allen Titeln gerichtlich überprüfen, in welchem die Beweislage noch nicht präjudiziert ist (vgl. oben E. 1.2.2). Erkennt die erste Beschwerdeinstanz im Einzelfall möglicherweise zu Unrecht, dass die gegen die Anordnung einer Begutachtung oder deren Modalitäten erhobenen materiellen Einwendungen unbegründet gewesen seien, so ist die versicherte Person zwar wie dargelegt in ihrer beweisrechtlichen Rechtsverfolgungsposition (weiterhin) beeinträchtigt, weil sie ein unter Verletzung der Parteirechte eingeholtes Gutachten naturgemäss nur bedingt in Frage stellen kann. Im Gegensatz zu Konstellationen, in denen dem Rechtssuchenden ein

definitiver Rechtsverlust droht (wie beispielsweise im Fall der Ablehnung eines Kostenerlassgesuchs, sofern bei Nichtbezahlung des Kostenvorschusses auf die Beschwerde nicht eingetreten wird), wird ein nach einer einmaligen Rechtskontrolle allenfalls verbliebener Nachteil jedoch hinreichend ausgeglichen, da die betreffenden Rügen im Zuge der Anfechtung des Endentscheids vor Bundesgericht immer noch erhoben werden können (Art. 93 Abs. 3 BGG). Über das gesamte Verfahren in IV-Angelegenheiten gesehen entfällt also die Notwendigkeit einer Rechtskontrolle über den Zwischenentscheid der ersten Beschwerdeinstanz und damit die Rechtfertigung für dessen selbständige Anfechtbarkeit vor Bundesgericht.

E. 3.3

Neben dem Individualrechtsschutz obliegt der (zumal letztinstanzlichen) Justiz auch die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung und die Rechtsfortbildung. Die Umsetzung der Prinzipien gemäss BGE 137 V 210 kann im Rahmen der Behandlung von Beschwerden gegen den Endentscheid ungeschmälert kontrolliert werden. Ein doppelter Instanzenzug zur Überprüfung der Zwischenverfügung ist somit auch unter diesem Aspekt nicht erforderlich.

E. 3.4

Die im angefochtenen Entscheid behandelte Frage kann nach dem Gesagten nicht an die Hand genommen werden. Immerhin ist anzumerken, dass es fraglich erscheint, ob die vorinstanzliche Feststellung, die IV-Stelle habe die Bekanntgabe der Auftragserteilung an das Zentrum A. zu Recht mit einer kurzen "Verwirkungsfrist" verbunden und zulässigerweise darauf verzichtet, eine Einigung mit der Beschwerdeführerin zu suchen (vgl. oben E. 1.1 sowie den zeitlichen Ablauf gemäss Sachverhalt lit. A), mit Sinn und Geist dieser Obliegenheit der Parteien vereinbar ist. BGE 138 V 271 S. 280

E. 4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weder der verfassungsmässige Individualrechtsschutz gegen Verfügungen der IV-Stellen noch andere Justizaufgaben eine Öffnung des Rechtsweges an das Bundesgericht rechtfertigen, soweit nicht formelle Ausstandsgründe betroffen sind. Die Frage wäre allenfalls neu zu beurteilen, wenn die Umsetzung der organisatorischen und verfahrensmässigen Vorgaben gemäss BGE 137 V 210 so verlaufen sollte, dass eine grundrechtskonforme Bereitstellung gutachtlicher Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Invalidenversicherung nicht sichergestellt wäre.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.