

LU_GERICHTE S 09 67 vom 25. März 2009

LU Gerichte, 2009-03-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_S_09_67

FR: LU_GERICHTE S 09 67 du 25 mars 2009

IT: LU_GERICHTE S 09 67 del 25 marzo 2009

Regeste

Art. 46a VwVG. Rechtsverweigerungsbeschwerde. Eintretensfrage. Summarische Prüfung, ob säumige Behörde zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung rechtlich verpflichtet gewesen wäre. Art. 36 Abs. 1, 44, 56 Abs. 2 ATSG; Art. 5, 10 VwVG. Die substantiierte Geltendmachung von gesetzlichen Ausstandsgründen setzt die Kenntnis der Namen des oder der in Frage kommenden Gutachter voraus. Das pauschalierte Vorbringen solcher Gründe gegen eine ganze Begutachtungsinstitution genügt nicht. Gleiches gilt in Bezug auf die gegen deren Geschäftsführer vorgebrachten Bedenken, vor allem wenn noch nicht feststeht, ob dieser überhaupt an der Begutachtung teilnehmen wird. Die bloss theoretische Möglichkeit einer Mitwirkung reicht nicht aus. Somit liegt keine Rechtsverweigerung vor, wenn die Verwaltung über die geltend gemachten Ablehnungsgründe nicht förmlich entscheidet. Ordnet die IV-Stelle eine Begutachtung mittels einfacher Mitteilung an die versicherte Person an, so handelt es sich dabei um einen Realakt und nicht um eine beschwerdefähige prozessleitende Verfügung; kein Verfügungscharakter im Sinne von Art. 5 VwVG. | Invalidenversicherung

Erwägungen

E. 1

Vorab ist zu prüfen, ob auf die Beschwerde einzutreten ist. a) Zur Beantwortung dieser Frage ist Art. 46a VwVG heranzuziehen. Danach kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung Beschwerde geführt werden. In der impliziten oder expliziten Missachtung der behördlichen Handlungspflicht liegt die im Gesetzeswortlaut erwähnte Unrechtmässigkeit. Diese ist jedoch nicht Eintretensvoraussetzung für eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde, sondern deren materielles Streitthema. Im Rahmen des Eintretens wird von Amtes wegen geprüft, ob die Beschwerdeführerin plausibel macht, dass die säumige Behörde zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung rechtlich verpflichtet gewesen wäre. Erkennt die Beschwerdeinstanz bereits aufgrund einer summarischen Prüfung, dass keine Pflicht zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht, wird sie das Beschwerdeverfahren durch Nichteintreten beenden. Tritt sie hingegen auf die Beschwerde ein, wird einerseits das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern der Verfügung sowie die Anfechtbarkeit der Verfügung Thema der materiellen Prüfung sein (zum Ganzen Müller, in: Auer/Müller/ Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2008, Rz. 9 zu Art. 46a). Entgegen der Ansicht der IV-Stelle ist auf die Beschwerde einzutreten. Aufgrund der summarischen Prüfung kann nicht zum Vornherein gesagt werden, die IV-Stelle wäre rechtlich nicht zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung verpflichtet gewesen. Dies insbesondere deshalb, weil die Beschwerdeführerin auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen verweist, worin eine

solche Pflicht in einem ähnlichen Fall bejaht worden ist. Es rechtfertigt sich daher, die streitige Frage näher zu beleuchten. Im Hinblick auf die Rüge der Rechtsverweigerung gilt es somit zu prüfen, ob die IV-Stelle eine solche begangen hat. Unmassgeblich ist dabei, dass der Anordnung einer medizinischen Begutachtung nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kein Verfügungscharakter zukommt. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob die IV-Stelle durch die vorgebrachten Ablehnungs- und Ausstandsgründe gehalten gewesen wäre, eine entsprechende Zwischenverfügung zu erlassen.

E. 2

a) (Es folgen Ausführungen zum Verfügungsbegriff, zum formlosen Verfahren, zur Anfechtung von Verfügung mittels Einsprache und Beschwerde) Laut Art. 56 Abs. 2 ATSG kann auch dann Beschwerde erhoben werden, wenn der Versicherungsträger entgegen dem Begehren der betroffenen Person keine Verfügung oder keinen Einspracheentscheid erlässt. Das mit einer derartigen Rechtsverweigerungsbeschwerde verfolgte rechtlich geschützte Interesse besteht darin, einen an eine gerichtliche Beschwerdeinstanz weiterziehbaren Entscheid zu erhalten (BG-Urteil 8C_453/2008 vom 12.12.2008 E. 3.3 mit Hinweisen). Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens ist deshalb allein die Prüfung der beanstandeten Rechtsverweigerung. Nicht zum Streitgegenstand gehören dagegen die zu regelnden materiellen Rechte und Pflichten (SVR 2005 IV Nr. 26 S. 102 E. 4.2 mit Hinweisen; vgl. auch Kieser, ATSG-Kommentar, Rz. 12 zu Art. 56). Wie aus dem Wortlaut von Art. 56 Abs. 2 ATSG ("entgegen dem Begehren") hervorgeht, setzt eine begründete Rechtsverweigerungsbeschwerde regelmässig voraus, dass die betroffene Person den Erlass einer Verfügung verlangt hat. Das Beschwerderecht nach Art. 56 Abs. 2 ATSG dient der Durchsetzung des auf Verfassungsstufe als Teilgehalt von Art. 29 Abs. 1 BV anerkannten Verbots der formellen Rechtsverweigerung, die namentlich dann erfüllt ist, wenn sich die Behörde ausdrücklich oder stillschweigend weigert, ein Verfahren an die Hand zu nehmen.

b) (Es folgen Ausführungen zur Abklärungs- und Auskunfts- bzw. Mitwirkungspflicht) Muss der Versicherungsträger zur Abklärung des Sachverhaltes ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen einholen, so gibt er der Partei deren oder dessen Namen bekannt. Diese kann den Gutachter aus triftigen Gründen ablehnen und Gegenvorschläge machen (Art. 44 ATSG). Die Beurteilung von (gemäss Art. 44 ATSG möglichen) Einwendungen materieller, namentlich fachlicher Natur gegen den Gutachter ergeht dagegen nicht in Form einer Zwischenverfügung. Solche Einwendungen sind in der Regel mit der Endverfügung in der Sache im Rahmen der Beweiswürdigung zu behandeln. Ausstandsgründe haften regelmässig dem einzelnen Gutachter persönlich und nicht einer ganzen Institution oder Behörde an (vgl. EVG-Urteil I 579/05 vom 20.9.2006 E. 3.4 mit weiteren Hinweisen).

c) Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kommt der Anordnung einer medizinischen Begutachtung kein Verfügungscharakter im Sinne von Art. 5 VwVG zu, da sie nicht die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten usw. zum Gegenstand hat (BGE 132 V 100ff. E. 5). Einwendungen einer Partei nach Art. 44 ATSG gegen Sachverständige sind in Form einer selbstständig anfechtbaren Zwischenverfügung zu behandeln, sofern substantiiert gesetzliche Ausstandsgründe (Art. 10 VwVG und Art. 36 Abs. 1 ATSG) geltend gemacht werden. Nach Art. 36 Abs. 1 ATSG haben Personen, die Entscheidungen über Rechte und Pflichten zu treffen oder vorzubereiten haben, in Ausstand zu treten, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten. Geht es um Rügen, welche über die gesetzlichen Ausstandsgründe hinausgehen, ist diesen im Rahmen der Beweiswürdigung Rechnung zu tragen (vgl. dazu BGE 132 V 107ff. E. 6.3 bis 6.5 mit zahlreichen Hinweisen; EVG-Urteil I

311/04 vom 23.3.2006 E. 4.1). Wie das Eidgenössische Versicherungsgericht in BGE 132 V 108f. E. 6.5 ausgeführt hat, ist zu unterscheiden zwischen Einwendungen von Parteien gegen Sachverständige formeller Natur und solchen materieller Natur. Dabei zählen die gesetzlichen Ausstandsgründe (Art. 10 VwVG und Art. 36 Abs. 1 ATSG) zu den Einwendungen formeller Natur, weil sie geeignet sind, den Sachverständigen wegen persönlicher Interessen oder Befangenheit als nicht unabhängig erscheinen zu lassen. Sie sind in der Form einer selbstständig anfechtbaren Zwischenverfügung zu behandeln. Einwendungen materieller Natur können sich zwar ebenfalls gegen die Person des Gutachters richten. Sie beschlagen jedoch nicht dessen Unabhängigkeit. Oft sind sie von der Sorge getragen, das Gutachten könne mangelhaft ausfallen oder jedenfalls nicht im Sinne der zu begutachtenden Person. Solche Einwendungen sind in der Regel mit dem Entscheid in der Sache im Rahmen der Beweiswürdigung zu behandeln. So hat beispielsweise die Frage, aus welcher medizinischen Fachrichtung ein Gutachten einzuholen ist, nichts mit Ausstandsgründen, sondern mit der Beweiswürdigung zu tun. Dasselbe gilt mit Bezug auf den Einwand, der Sachverhalt sei bereits hinreichend abgeklärt oder das Leiden auf Grund der selbst ins Recht gelegten Gutachten erstellt. Es besteht kein Recht der versicherten Person auf einen Sachverständigen ihrer Wahl. Es besteht nach BGE 132 V 109 E. 6.5 kein sachlicher Grund, unter der Herrschaft des ATSG von der bisherigen Rechtsprechung abzuweichen. Insbesondere besteht kein Anlass, die Beurteilung von Rügen, welche über die gesetzlichen Ausstandsgründe hinausgehen und Fragen beschlagen, die zur Beweiswürdigung gehören, vorzulegen. Es gilt insbesondere zu vermeiden, dass das Verwaltungsverfahren um ein kontradiktorisches Element erweitert und das medizinische Abklärungsverfahren judikalisiert wird, was vor allem in Fällen mit komplexem Sachverhalt zu einer Verlängerung des Verfahrens führen würde, welche in ein Spannungsverhältnis zum einfachen und raschen Verfahren tritt (vgl. zum Ganzen EVG-Urteil I 371/05 vom 1.9.2006 E. 4.2 mit Hinweisen).

E. 3

a) Die Beschwerdeführerin trägt im Wesentlichen vor, sie habe nach dem Aufgebot der IV-Stelle vom 19. Dezember 2008 mit Hinweis auf die Vorwürfe gegen den Eigentümer und Geschäftsführer des ABI, Dr. med. E, dieser habe in mehr als 40 Fällen Gutachten zum Nachteil der Exploranden manipuliert, ein Ausstands- und Ablehnungsbegehren angebracht. Wegen des Anscheins der Befangenheit des ABI als solches und dessen Gutachter sei eine andere Begutachtungsstelle zu beauftragen. Hierfür habe sie die IV-Stelle aufgefordert, den entsprechenden Entscheid mittels beschwerdefähiger Verfügung zu eröffnen. (...) Am 2. Februar 2009 habe die IV-Stelle mitgeteilt, dass sie nach Rücksprache mit dem Regionalärztlichen Dienst (RAD) an der Begutachtung im ABI festhalte. Über das Ausstandsbegehren habe sie bis heute keine Verfügung erlassen. Ebenso wenig habe sie die im Zusammenhang mit der vorgesehenen Begutachtung gestellten Fragen beantwortet und mittels beschwerdefähiger Verfügung über die Zumutbarkeit und Notwendigkeit einer Begutachtung entschieden. (...) b) (Es folgt ein Auszug aus der Vernehmlassung der IV-Stelle) Weiter verlange die Beschwerdeführerin den Ausstand der gesamten Institution ABI. Ausstandsgründe könnten jedoch nur gegen die einzelnen begutachtenden Personen, welche die im ABI geplante Begutachtung effektiv vornähmen, geltend gemacht werden. Die Namen seien jedoch noch nicht bekannt, weshalb ein substantiiertes Ausstandsbegehren noch nicht gestellt werden könne. Daher sei es ihr auch nicht möglich, diesbezüglich eine Zwischenverfügung zu erlassen. Demnach könne auch nicht auf die Beschwerde eingetreten werden. Zudem handle es sich beim ABI um eine

unabhängige und unparteiische Gutachterstelle, die nicht als Ganzes abgelehnt werden könne, da sich die Ablehnungsgründe nach Art. 44 ATSG ausschliesslich gegen natürliche Personen richteten. Schliesslich bringt die IV-Stelle vor, bei objektiver Betrachtung sei kein persönliches Interesse oder eine anderweitige Befangenheit der Ärzte des ABI ersichtlich. Die Beschwerdeführerin verweise einzig auf das inzwischen infolge Fehlens von Tatbeständen eingestellte Verfahren. Dieses Misstrauen - allein aufgrund der unbewiesenen Vorwürfe gegen den Geschäftsführer des ABI - sei völlig unbegründet und stossend. Das ABI sei ein unabhängiges Institut, deren versicherungsmedizinische Gutachten von guter Qualität seien, auf welche sich viele Entscheide der Invalidenversicherung als auch Gerichtsentscheide abstützten. Sollte die Beschwerdeführerin nach Erstellung des Gutachtens mit der Beurteilung nicht einverstanden sein, könnten diese Einwände mit dem Entscheid in der Sache selbst im Rahmen der Beweiswürdigung behandelt werden.

E. 4

a) Die IV-Stelle ordnete am 19. Dezember 2008 in Form einer einfachen Mitteilung an die Beschwerdeführerin eine Begutachtung im ABI an. Dabei handelt es sich um einen Realakt und nicht um eine beschwerdefähige prozessleitende Verfügung (vgl. BGE 132 V 106 E. 5.2.10). Nach Lage der Akten ist erstellt, dass weder das ABI noch die IV-Stelle die Namen der konkret beteiligten Gutachter genannt hat. Vielmehr stehen diese noch nicht fest und sind durch das ABI zu bezeichnen. Wesentlich ist, dass die Informationsrechte der versicherten Person gewahrt werden, damit sie ihre Ablehnungsgründe beizeiten geltend machen kann. Diesbezüglich legt BGE 132 V 385 E. 8.4 und E. 9 das Vorgehen fest. Danach hat die Namensnennung der Gutachter nicht gleichzeitig mit der Anordnung der IV-Stelle über die durchzuführende Begutachtung zu erfolgen. Dies wäre zwar wünschenswert, im Rahmen der Begutachtung durch eine MEDAS aber aus sachlichen Gründen oftmals nicht praktikabel. Das Bundesgericht (vormals Eidgenössisches Versicherungsgericht) hat daher entschieden, dass die MEDAS zusammen mit dem konkreten Aufgebot oder rechtzeitig, bevor sie das Gutachten an die Hand nimmt, die Namen der mit dem Begutachtungsauftrag befassten Fachärzte und ihre fachliche Qualifikation bekannt gibt. Allfällige Einwendungen wird die versicherte Person erst dann gegenüber der IV-Stelle vortragen können. Sind die Namen somit noch nicht bekannt - wie es sich zweifelsohne im vorliegenden Fall verhält -, ist die Geltendmachung der gesetzlichen Ausstands- und Ablehnungsgründe noch gar nicht möglich. Für die vorgängige Geltendmachung persönlicher Ausschluss- bzw. Ablehnungsgründe oder anderer triftiger Gründe wird zwar die Nennung der Begutachtungsinstitution und die Abgabe einer Liste der an dieser Institution tätigen Gutachter als ausreichend erachtet (vgl. Mosimann, Gutachten: Präzisierungen zu Art. 44 ATSG in: SZS 2005 S. 479). Ein schutzwürdiges Interesse, mithin ein Anspruch auf Erlass einer Verfügung, kann aber erst dann bestehen, wenn die Mitwirkung der avisierten Person tatsächlich erwogen wird. Solange nicht feststeht, welche Gutachter konkret an der Begutachtung der Beschwerdeführerin mitwirken bzw. mitzuwirken beabsichtigen, ist über deren Ablehnung nicht förmlich zu entscheiden. Die bloss theoretische Möglichkeit einer Mitwirkung kann nicht genügen und das in BGE 132 V 376 postulierte Vorgehen würde obsolet. Hieran vermag auch Art. 25a VwVG nichts zu ändern. Diese Bestimmung betont vielmehr das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses, was - wie soeben dargelegt - bei der Beschwerdeführerin nicht gegeben ist. Nach dem Gesagten steht fest, dass das Vorgehen der IV-Stelle nicht zu beanstanden ist. Daran ändert auch der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen IV 2008/5 vom 25. September 2008 nichts. Entscheidend ist, dass der

Beschwerdeführerin die an der Begutachtung teilnehmenden Ärzte noch gar nicht mitgeteilt werden konnten. Erst wenn dies geschieht, wird sie in der Lage sein, konkrete Ausstands- bzw. Ablehnungsgründe vorzutragen. Denn die Geltendmachung von Ausstandsgründen, wie sie insbesondere Art. 36 Abs. 1 ATSG vorsieht, setzt die Kenntnis der Namen des oder der in Frage kommenden Gutachter voraus. Das pauschalierte Vorbringen solcher Gründe gegen eine ganze Begutachtungsinstitution genügt nicht. Gleiches gilt in Bezug auf die gegen den Geschäftsführer des ABI vorgebrachten Bedenken, vor allem da noch nicht feststeht, ob dieser überhaupt an der Begutachtung der Beschwerdeführerin teilnehmen wird. Die Auffassung, welches das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen im genannten Entscheid vertrat, kann vorliegend nicht geteilt werden. b) Zusammenfassend ist in Würdigung der genannten Umstände festzuhalten, dass der Anordnung der IV-Stelle vom 19. Dezember 2008 gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein Verfügungscharakter zukommt. Da die Namen der begutachtenden Ärzte noch nicht bekannt sind und die Beschwerdeführerin in diesem Sinne noch keine gesetzlichen Ausstands- und Ablehnungsgründe substantiiert vortragen konnte, war die IV-Stelle auch nicht gehalten, eine Verfügung zu erlassen. Eine Rechtsverweigerung ist darin nicht zu erblicken, weshalb die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen ist. Auch wenn im vorliegenden Verfahren über das Ablehnungsbegehren nicht materiell zu entscheiden ist, so ist doch darauf hinzuweisen, dass den vorgetragenen Einwendungen ohnehin kaum Erfolg beschieden wäre. Der Presseartikel vom 26. September 2006 liegt immerhin bereits zweieinhalb Jahre zurück und die darin genannten Vorwürfe konnten offenbar nicht erhärtet werden. Entscheidend ist, dass fachlich-inhaltlich keine Weisungsabhängigkeit der Experten einer Begutachtungsinstitution besteht (BGE 123 V 175), wovon beim ABI auszugehen ist, zumal keine Anhaltspunkte bestehen, dass diese Institution der IV-Stelle gegenüber in irgendeiner Art weisungsgebunden oder sonst wie untergeordnet wäre.

E. 5

Im Weiteren erhebt die Beschwerdeführerin Einwendungen gegen die Notwendigkeit und Zumutbarkeit. Diese sind nicht im vorliegenden Verfahren vorzubringen, sondern vielmehr im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der diesfalls im Mahn- und Bedenkzeitverfahren nach Art. 43 Abs. 3 ATSG zu erlassenden materiellen Verfügung. Davon abgesehen ist zu bemerken, dass die üblichen Untersuchungen, namentlich einer MEDAS, ohne konkret entgegenstehende Umstände generell als zumutbar gelten (SVR 2007 IV Nr. 48 S. 157 E. 4.2). Die erneute Begutachtung, welche ausserhalb des Wohnkantons der Beschwerdeführerin stattfinden wird, bildet keinen solchen Umstand (vgl. BG-Urteil I 166/06 vom 30.1.2007 E. 5: Kein Anspruch auf Begutachtung in der Nähe des Wohnortes).

E. 6

Soweit die Beschwerdeführerin Einwände materieller Art gegen die Begutachtung vorträgt, ist auf die Beschwerde im Lichte der mit BGE 132 V 93 ergangenen Rechtsprechung ebenfalls nicht einzutreten. Dies gilt namentlich für die Rüge der hinreichenden Sachverhaltsabklärung bzw. in Bezug auf den Einwand, das Leiden sei aufgrund des bereits vorhandenen Gutachtens bereits erstellt.

E. 7

(...)

E. 8

Zusammenfassend und in Würdigung der genannten Umstände ist festzuhalten, dass keine Rechtsverweigerung vorliegt. Die IV-Stelle war nicht gehalten, über das Ausstands- bzw. Ablehnungsbegehren der Beschwerdeführerin eine Zwischenverfügung zu erlassen. Darüber hinaus wird auf die Einwände materiell-rechtlicher Art nicht eingetreten. Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie - soweit darauf einzutreten ist - abgewiesen wird.

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