

SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2008/7 vom 13. Mai 2009

Sg Versicherungsgericht, 2009-05-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_IV_2008_7

FR: SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2008/7 du 13 mai 2009

IT: SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2008/7 del 13 maggio 2009

Regeste

Art. 43 Abs. 2 und 3 ATSG. Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung, Sanktion. Anwendungsfall einer Versicherten, die sich ohne ausreichenden Grund weigert, sich einer polydisziplinären MEDAS-Begutachtung zu unterziehen. Entgegen dem Wortlaut des Art. 43 Abs. 3 Satz 1 ATSG kann der Entscheid – neben dem Entscheid aufgrund der Akten - in einem laufenden Verwaltungsverfahren nicht auf Nichteintreten, sondern nur auf Einstellung (ohne Entscheid in der Sache selbst) lauten (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 13. Mai 2009, IV 2008/7).

Erwägungen

E. 1

1.1 Soweit ärztliche oder fachliche Untersuchungen für die Beurteilung notwendig und zumutbar sind, hat sich die versicherte Person diesen zu unterziehen (Art. 43 Abs. 2 ATSG). Die Beschwerdeführerin stellt sowohl die Notwendigkeit als auch die Zumutbarkeit der Begutachtung durch das ZMB in Frage. Die beiden Ärzte des RAD haben am 19. September 2006 zu Recht festgestellt, dass die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Arztzeugnisse nicht nur in bezug auf die Arbeitsfähigkeit voneinander abwichen, sondern auch inhaltlich nicht nachvollziehbar seien. Die frühere Tätigkeit der Beschwerdeführerin als Verwaltungsmitarbeiterin bei B.____ war, zumindest was die Coxarthrose und das chronische lumbospondylogene Syndrom betraf, wohl als adaptiert zu qualifizieren. Trotzdem hat Dr. med. A.____ am 13. Februar 2006 für diese Tätigkeit eine vollständige, für eine leidensadaptierte Tätigkeit aber nur eine 50%ige Arbeitsunfähigkeit angegeben. Offenbar war er der Meinung, dass die grossen Probleme am Arbeitsplatz (von der Beschwerdeführerin als Mobbing bezeichnet) die Arbeitsfähigkeit zusätzlich erheblich beeinträchtigten. Er selbst hat allerdings empfohlen, eine bidisziplinäre Abklärung (psychiatrisch und orthopädisch oder rheumatologisch) durchzuführen. Damit hat Dr. med. A.____ sinngemäss eingeräumt, dass seine Einschätzung nicht ausreiche, um die Arbeitsfähigkeit der Beschwerdeführerin in einer adaptierten Erwerbstätigkeit mit der notwendigen Sicherheit zu belegen. Daran hätte auch die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Einholung eines weiteren Berichts nichts geändert. Dr. med. C.____ hat eine Arbeitsunfähigkeit von 80% angegeben. Er hat den Gesundheitszustand als stationär bezeichnet und er hat keinen Bedarf nach einer ergänzenden medizinischen Abklärung gesehen. Demnach hat er seine Arbeitsfähigkeitsschätzung als ausreichende Grundlage einer allfälligen Invaliditätsbemessung betrachtet. Tatsächlich ist seine Arbeitsfähigkeitsschätzung aber unklar, denn er bezeichnet die seiner Meinung nach verbleibende Arbeitsfähigkeit von 20% als Ergebnis der weiterhin möglichen Haushaltsbesorgung, wobei nicht bekannt ist, ob damit angegeben werden soll, es bestehe

keine Arbeitsunfähigkeit im eigenen Haushalt und die Arbeitsfähigkeit in einer Erwerbstätigkeit betrage effektiv 100%. Ebenso wenig ist erkennbar, ob Dr. med. C. ___ seine Arbeitsfähigkeitsschätzung auf den letzten Arbeitsplatz der Beschwerdeführerin bezogen hat, an dem besonders ungünstige Verhältnisse bestanden haben, oder ob er die Beschwerdeführerin für sämtliche Arten von Erwerbstätigkeiten als vollständig arbeitsunfähig qualifiziert hat. Hier hätte zwar die von der Beschwerdeführerin vorgeschlagene Einholung eines weiteren Berichts Klarheit schaffen können. Das hätte aber nichts daran geändert, dass die Arbeitsfähigkeitsschätzung von Dr. med. C. ___ wohl dem Umstand nicht Rechnung getragen hat, dass nur jene Arbeitsunfähigkeit für die Bemessung des zumutbaren Invalideneinkommens und damit der Invalidität relevant ist, die durch eine objektiv zumutbare Willensanstrengung nicht mehr weiter überwunden werden kann. Der Bericht von Dr. med. C. ___ erweckt insbesondere durch die erhebliche Abweichung von der Arbeitsfähigkeitsschätzung von Dr. med. A. ___ den Eindruck, dass diese Bedingung unbeachtet geblieben ist. Hinzu kommt die immer wieder Bestätigung findende Tatsache, dass die behandelnden Ärzte die Arbeitsfähigkeit ihrer Patienten zu pessimistisch einschätzen (vgl. etwa Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, bearbeitet von Ulrich Meyer-Blaser, S. 230), weil sie als Therapeuten und nicht als unabhängige Sachverständige Auskunft geben und weil sie durch den meist längeren, intensiven Kontakt mit ihren Patienten dazu neigen, deren subjektive Arbeitsunfähigkeitsüberzeugung zu übernehmen. Praxisgemäss ist deshalb den Arbeitsfähigkeitsschätzungen behandelnder Ärzte nicht jene Beweiskraft beizumessen, die nötig wäre, um den Arbeitsfähigkeitsgrad mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit zu belegen. Daran würde die Einholung weiterer Berichte der behandelnden Ärzte natürlich nichts ändern. Die Durchführung einer unabhängigen Begutachtung war deshalb im Sinne des Art. 43 Abs. 2 ATSG notwendig. Das ZMB ist dafür bestens qualifiziert; an seiner Unabhängigkeit kann nicht der geringste Zweifel bestehen. 1.2 Die Beschwerdeführerin hat die behauptete Unzumutbarkeit einer mehrtägigen Abklärung in Basel nicht zu belegen vermocht. Es mag zwar sein, dass sie ihren betagten Ehemann nicht gern einige Tage allein gelassen hat, dass dies auch für den Hund zugefallen hat, dass die langwierige Umzugsphase am vorgesehenen Umzugstermin noch nicht ganz abgeschlossen war und dass es der Beschwerdeführerin schwer gefallen ist, sich von Ärzten untersuchen zu lassen, die sie nicht kennt. Dabei handelt es sich aber nicht um Hindernisse, deren Überwindung der Beschwerdeführerin nicht zugemutet werden könnte. Sofern es tatsächlich notwendig gewesen wäre, hätte die Beschwerdeführerin mit einem zumutbaren Aufwand eine Betreuung für den Ehemann und die Versorgung des Hundes organisieren können. Wer Leistungen der Invalidenversicherung beansprucht, muss in Kauf nehmen, dass er durch medizinische Sachverständige untersucht wird, die er vorher nicht persönlich gekannt hat, auch wenn ihm dies subjektiv schwer fallen mag. Eine derartige Untersuchung ist auf jeden Fall zumutbar. Somit war die Durchführung der Begutachtung durch das ZMB im Sinne von Art. 43 Abs. 2 ATSG zumutbar.

E. 2

2.1 Die Beschwerdeführerin ist bereits am 28. Juni/2. Juli 2007 vom ZMB mit einer Liste der möglichen Gutachter bedient worden. Daraufhin hat sie in einem an die Beschwerdegegnerin gerichteten Schreiben vom 5. August 2007 klargestellt, dass sie sich nicht der vorgesehenen Abklärung durch das ZMB in Basel unterziehen werde. Am 16. August 2007 hat das ZMB die Beschwerdeführerin aufgefordert, bis 27. September 2007 eine Einverständniserklärung einzureichen, ansonsten der reservierte Termin anderweitig

vergeben werde. Die Beschwerdeführerin hat die Einverständniserklärung nicht eingereicht, worauf ihr die Beschwerdegegnerin am 23. Oktober 2007 den Vorbescheid zugestellt hat. Die Beschwerdeführerin hat dann zwar behauptet, sie habe nur vergessen, die Terminbestätigung einzureichen. Gleichzeitig hat sie aber darum ersucht, auf die in ihren Augen unnötige und unzumutbare Beurteilung durch das ZMB zu verzichten. Die Beschwerdegegnerin hat dies zu Recht nicht als nachträgliches Einverständnis mit der Abklärung durch das ZMB, sondern als Verweigerung dieser Abklärung qualifiziert. Es war nämlich davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin auch einen nächsten Termin beim ZMB nicht wahrgenommen hätte. Die im Beschwerdeverfahren aufgestellte Behauptung, die Terminbestätigung zuhanden des ZMB sei nur aus Versehen nicht rechtzeitig eingereicht worden und die Beschwerdegegnerin habe "überreagiert", ist nicht demnach nicht stichhaltig. Die Beschwerdeführerin hätte die Terminbestätigung auch dann nicht eingereicht, wenn sie daran gedacht hätte, denn sie wollte sich nicht durch das ZMB abklären lassen. Die Beschwerdeführerin ist somit im Sinne von Art. 43 Abs. 3 ATSG in unentschuldbarer Weise ihrer Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung nicht nachgekommen.

2.2 Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin am 14. August 2007 erneut aufgefordert, sich durch das ZMB untersuchen zu lassen, ansonsten aufgrund der Akten entschieden oder Nichteintreten beschlossen werden müsse. Diese Mahnung ist unzulässigerweise in die Form einer beschwerdeweise anfechtbaren Zwischenverfügung gekleidet worden. Das schadet aber nicht, da es sich auf jeden Fall um eine Mahnung gemäss Art. 43 Abs. 3 Satz 2 ATSG handelt. Das von der Beschwerdeführerin erwartete Verhalten ist damit klar definiert worden. Die Ansetzung einer bestimmten Frist für die Bedenkzeit war der Beschwerdegegnerin nicht möglich, da es sich um ein an einem bestimmten Termin notwendiges Verhalten handelte und da dieser Termin nur durch das ZMB festgesetzt werden konnte. In diesen beiden Punkten hat die Mahnung vom 14. August 2007 also die in Art. 43 Abs. 3 Satz 2 ATSG gestellten Anforderungen erfüllt. In bezug auf den Hinweis auf die Rechtsfolgen einer Nichtbefolgung der Mahnung hat sich die Beschwerdegegnerin nicht festgelegt. Sie hat in der Mahnung vom 14. August 2007 sowohl die Möglichkeit eines Entscheids aufgrund der Akten als auch den Nichteintretensbeschluss genannt. Die Grundstruktur der Mahnung ist der Befehl: Es wird angegeben, was bis wann zu tun ist. Die Antwort auf die Frage, was bei einer allfälligen Nichtbefolgung des Befehls passieren würde, gehört nicht zum notwendigen Inhalt eines Befehls, denn der Befehl setzt die Befolgungspflicht voraus. Die Androhung einer Sanktion für die Nichtbefolgung des Befehls dient nur dazu, den Empfänger des Befehls darin zu bestärken, den Befehl auch wirklich zu befolgen. Daraus folgt, dass die Androhung des bei einer Nichtbefolgung des in der Mahnung verlangten Verhaltens zu erwartenden Nachteils nicht zwingend notwendig ist. Die Beschwerdeführerin ist mit der Mahnung vom 14. August 2007 ausreichend auf ihre konkrete Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung hingewiesen worden. Dass die angedrohte Sanktion nicht genau definiert worden ist, macht die Mahnung vom 14. August 2007 deshalb nicht rechtswidrig. Auch die formellen Voraussetzungen einer Sanktion der Mitwirkungspflichtverletzung sind also erfüllt gewesen.

E. 3

3.1 Zu Recht räumt die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort vom 18. April 2008 ein, dass die angefochtene Verfügung einer Auslegung bedürfe, da der Verfügungswortlaut widersprüchlich sei. Die Formulierung: "Auf Ihr Gesuch wird nicht weiter eingetreten. Weil Sie sich den zumutbaren Abklärungen weiterhin widersetzen,

entscheiden wir aufgrund der Akten. Wir verfügen deshalb: Das Leistungsbegehren wird abgewiesen", schwankt nicht zwischen Nichteintreten und Aktenentscheid, wie die Beschwerdegegnerin annimmt. Vielmehr werden damit beide in Art. 43 Abs. 3 Satz 1 ATSG vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten angeordnet, obwohl sie sich gegenseitig ausschliessen. Wäre die angefochtene Verfügung tatsächlich so gemeint, wie sie formuliert ist, wäre sie wohl als nichtig zu qualifizieren. Nun sind Verfügungen aber praxismässig nicht nach ihrem oft unzutreffenden Wortlaut, sondern nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Gehalt zu interpretieren (vgl. etwa BGE 120 V 496 ff. Erw. 1 m.H.). Die Beschwerdegegnerin schliesst bei der in der Beschwerdeantwort vorgenommenen Interpretation ihrer eigenen Verfügung aus der fehlenden Begründung für einen Aktenentscheid auf einen Nichteintretensentscheid. In die Interpretation ist aber auch die Entstehungsgeschichte der Verfügung einzubeziehen. Die Beschwerdegegnerin hat nach dem Eingang des Leistungsgesuchs der Beschwerdeführerin Berichte der beiden behandelnden Ärzte eingeholt, die darin enthaltenen Angaben als nicht überzeugend qualifiziert und deshalb eine unabhängige medizinische Begutachtung angeordnet. Hätte sie nach der Verweigerung dieser Begutachtung durch die Beschwerdeführerin aufgrund der ihr vorliegenden medizinischen Unterlagen in der Sache entschieden, so hätte sie die Verfügung damit begründet, dass die unerlässliche weitere Sachverhaltsabklärung als Folge der Mitwirkungsverweigerung der Beschwerdeführerin habe unterbleiben müssen, dass der von der Beschwerdeführerin behauptete, einen Rentenanspruch begründende Invaliditätsgrad nicht mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit erstellt sei und dass die Beschwerdeführerin als Gesuchstellerin den Nachteil der Beweislosigkeit für den behaupteten Sachverhalt zu tragen habe. Der materielle Entscheid in der Sache hätte also eine definitive beweisrechtliche Würdigung der Berichte der beiden behandelnden Ärzte im Anschluss an die Verweigerung der Begutachtung durch das ZMB vorausgesetzt. In den Akten fehlt jeder Hinweis auf eine solche Würdigung. Dementsprechend fehlt dieser Begründungsstrang in der angefochtenen Verfügung. Begründet wird die angefochtene Verfügung ausschliesslich damit, dass die Beschwerdeführerin ihre Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung trotz Mahnung nicht erfüllt, d.h. sich der angeordneten Untersuchung durch das ZMB nicht unterzogen habe. Das lässt nur den Schluss zu, dass die Beschwerdegegnerin tatsächlich nicht aufgrund der Akten, d.h. nicht materiell in der Sache selbst entschieden hat und dass der Wortlaut des formalen Dispositivs der angefochtenen Verfügung auf einem Irrtum beruht. Das effektive Dispositiv der angefochtenen Verfügung lautet: "Auf Ihr Gesuch wird nicht weiter eingetreten". 3.2 Allerdings war die Beschwerdegegnerin zu jenem Zeitpunkt verfahrensrechtlich betrachtet gar nicht mehr in der Lage, einen Nichteintretensentscheid zu erlassen, denn sie hatte ja viel früher beschlossen, auf das Leistungsgesuch der Beschwerdeführerin einzutreten und einen Rentenanspruch zu prüfen. Deshalb kann die angefochtene Verfügung nur so interpretiert werden, dass die Beschwerdegegnerin das Verwaltungsverfahren zur Prüfung des Leistungsbegehrens der Beschwerdeführerin eingestellt bzw. abgeschrieben hat. Der Wortlaut des Art. 42 Abs. 3 Satz 1 ATSG enthält diese Variante zwar nicht, aber dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung entsprechend muss diese Sanktionsvariante ebenfalls möglich sein. Die angefochtene Verfügung ordnet also ihrem wahren rechtlichen Gehalt entsprechend eine Einstellung der Verwaltungsverfahrens zur Prüfung des Leistungsgesuchs vom 21. Januar 2006 an. Bei diesem Verfügungsinhalt ist die Begründung der angefochtenen Verfügung ausreichend, denn es musste der Beschwerdeführerin klar sein, dass die Beschwerdegegnerin die

Berichte der beiden behandelnden Ärzte als nicht überzeugend qualifiziert hatte, denn andernfalls hätte die Beschwerdegegnerin ja nicht auf einer Begutachtung beharrt. Die Beschwerdeführerin hatte keine Veranlassung anzunehmen, es sei der Beschwerdegegnerin nur darum gegangen, so lange weiter medizinisch abzuklären, bis sie die ihr missliebigen Angaben der behandelnden Ärzte schliesslich doch noch irgendwie hätte widerlegen können. 3.3 Die Beschwerdeführerin hat in unentschuldbarer Weise ihre Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung verletzt, indem sie sich geweigert hat, sich begutachten zu lassen. Die formalen Voraussetzungen einer Sanktion der Verletzung der Mitwirkungspflicht sind erfüllt gewesen. Die Verfahrenseinstellung ist die nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu wählende, weniger einschneidende Sanktion (vgl. Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2.A., N. 53 zu Art. 43 ATSG) als der Entscheid aufgrund der Akten, weil bei einer erneuten Anmeldung zum Leistungsbezug keine Eintretensschranke bestehen würde, während bei einer Abweisung die Voraussetzung des Art. 78 Abs. 4 IVV zu erfüllen wäre. Zusammenfassend erweist sich die angefochtene Verfügung als rechtmässig.

E. 4

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen ist die Beschwerde abzuweisen. Das Beschwerdeverfahren ist kostenpflichtig. Die Kosten werden nach dem Verfahrensaufwand und unabhängig vom Streitwert im Rahmen von Fr. 200.- bis Fr. 1000.- festgelegt. Da das Beschwerdeverfahren einen durchschnittlichen Verfahrensaufwand verursacht hat, wird die Gerichtsgebühr praxisgemäss auf Fr. 600.- festgesetzt. Sie erweist sich durch den von der Beschwerdeführerin geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe als gedeckt. Demgemäss hat das Versicherungsgericht im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 53 GerG entschieden: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Beschwerdeführerin bezahlt eine Gerichtsgebühr von Fr. 600.-; diese ist durch den Vorschuss in gleicher Höhe gedeckt.

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