



Fall-Nr.: IV 2013/136
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: IV - Invalidenversicherung
Publikationsdatum: 04.06.2020
Entscheiddatum: 19.05.2014

Entscheid Versicherungsgericht, 19.05.2014

Art. 55 Abs. 1 ATSG i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG. Eintreten auf eine Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung/verfahrensleitende Verfügung (Anordnung einer Begutachtung). Auf eine Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung ist einzutreten, wenn in der Beschwerde glaubhaft gemacht wird, dass ein nicht wieder gut zu machender Nachteil droht, falls die Zwischenverfügung verbindlich wird. (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 19. Mai 2014, IV 2013/136).

Entscheid Versicherungsgericht, 19.05.2014

Der Vizepräsident

hat

am 19. Mai 2014

in Sachen

A.____,

Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle des Kantons St. Gallen, Postfach 368, 9016 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,



betreffend

Anordnung einer medizinischen Begutachtung

in Erwägung gezogen:

Sachverhalt

A.

A.a Die IV-Stelle Bern sprach A.____ mit einer Verfügung vom 5. Februar 2002 eine ganze Rente der Invalidenversicherung zu (IV-act. 52), nachdem Dr. med. B.____, Facharzt FMH für Psychiatrie und Psychotherapie, im Auftrag der IV-Stelle am 9. Oktober 2000 berichtet hatte (IV-act. 40), die Versicherte leide an einer schweren chronifizierten depressiven Episode ohne psychotische Symptome, mit somatischem Syndrom und Regressionszustand (bei einem Verdacht auf Aggravation eines depressiven Zustandes in rentenneurotischer Absicht) und sei daher zu weniger als 25 Prozent arbeitsfähig (wobei allerdings eine dringende Indikation zu einer Klinik-einweisung zur Differenzierung der Diagnose und Installation einer suffizienten Therapie bestehe). Eine gegen diese Rentenverfügung erhobene Beschwerde (IV-act. 53) wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Bern am 5. November 2002 abgewiesen (IV-act. 69). Eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde (IV-act. 71) wurde vom Eidgenössischen Versicherungsgericht (heute: Sozialrechtliche Abteilungen des Bundesgerichtes) am 24. März 2004 ebenfalls abgewiesen (IV-act. 81).

A.b Im Juli 2008 forderte die neu zuständige IV-Stelle St. Gallen die Versicherte auf, den Fragebogen für die Rentenrevision auszufüllen (IV-act. 96). Die Versicherte gab darin an, ihr Gesundheitszustand habe sich seit der Rentenzusprache nicht wesentlich verändert. Der behandelnde Psychiater Dr. med. C.____ bestätigte am 6. November 2008, dass sich der Gesundheitszustand der Versicherten jedenfalls nicht verbessert habe (IV-act. 108). Am 20. Januar 2009 teilte die IV-Stelle der Versicherten mit, dass sie nach wie vor einen Anspruch auf eine ganze Rente der Invalidenversicherung habe (IV-act. 112).



A.c Im Februar 2012 forderte die IV-Stelle die Versicherte ein weiteres Mal auf, den Fragebogen für die Rentenrevision auszufüllen (IV-act. 116). Die Versicherte gab wiederum an, ihr Gesundheitszustand habe sich seit der Rentenzusprache nicht wesentlich verändert. Dr. C.____ teilte am 21. Mai 2012 mit, der Gesundheitszustand der Versicherten sei nach wie vor schlecht; sie könne keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (IV-act. 122). Im Rahmen einer internen Besprechung zwischen dem zuständigen Sachbearbeiter, einem Arzt des IV-internen regionalen ärztlichen Dienstes (RAD) und einer Mitarbeiterin des Rechtsdienstes wurde aufgrund des Alters der Versicherten und des von Dr. B.____ aufgeworfenen Aggravationsverdachtes entschieden, ein fachärztliches Verlaufsgutachten einzuholen (IV-act. 131). Am 31. Januar 2013 wurde beschlossen, die Gemeinschaftspraxis Dres. med. D.____ und E.____ mit der Erstellung eines bidisziplinären psychiatrisch-rheumatologischen Gutachtens zu beauftragen (IV-act. 133). Gegen die entsprechende Mitteilung vom 5. Februar 2013 (IV-act. 134) wendete die Versicherte am 7. Februar 2013 ein (IV-act. 136), ihr Gesundheitszustand habe sich seit der Rentenzusprache nicht verbessert, sondern eher verschlechtert. Deshalb habe sie auch kein Leistungsgesuch gestellt, wie in den Schreiben der IV-Stelle behauptet werde. Das Verfahren solle beendet werden. Die beauftragten Gutachter würden zudem auf der Liste der medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS) nicht aufgeführt. Sie seien also vom Bundesamt für Sozialversicherungen nicht anerkannt und demnach nicht in der Lage, ihren Gesundheitszustand beurteilen zu können. Sie müsse von Orthopäden, Neurologen, Neurochirurgen, Neuropsychologen, Chiropraktoren und Psychiatern untersucht werden. Mit einer Zwischenverfügung vom 20. Februar 2013 hielt die IV-Stelle an der vorgesehenen Abklärung durch die Gemeinschaftspraxis D.____ und E.____ fest (IV-act. 140).

B.

B.a Am 22. März 2013 (Postaufgabe) erhob die Versicherte (nachfolgend: Beschwerdeführerin) eine Beschwerde gegen die Zwischenverfügung vom 20. Februar 2013 (act. G 1). Sie beantragte sinngemäss die Einstellung des Verfahrens sowie (wohl eventualiter) die Begutachtung durch eine MEDAS. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, ihr Gesundheitszustand sei nach wie vor schlecht, weshalb sie auch kein neues Verfahren zur Überprüfung ihres Rentenanspruchs eingeleitet habe. Die Beschwerdegegnerin habe ein solches Verfahren eröffnet und dann die Tatsachen



St.Galler Gerichte

verdreht und so getan, als hätte sie, die Beschwerdeführerin, das Verfahren eingeleitet. Sie sei an diesem Verfahren gar nicht interessiert. Ausserdem verstehe sie nicht, weshalb nicht eine MEDAS mit der Begutachtung ihres Gesundheitszustandes beauftragt worden sei. Gemäss der aktuellen Praxis habe sie einen Anspruch auf eine zufällige Wahl einer Gutachterstelle.

B.b Die Beschwerdegegnerin beantragte am 22. Mai 2013 die Abweisung der Beschwerde (act. G 3). Zur Begründung führte sie aus, gemäss der nachvollziehbaren Begründung des RAD reiche eine bidisziplinäre Begutachtung aus, weshalb Art. 72^{bis} IVV nicht anwendbar sei. Die Begutachtung müsse daher nicht durch eine MEDAS vorgenommen werden, weshalb die Gutachterstelle auch nicht mittels des Zufallsprinzips bestimmt werden müsse.

B.c Am 14. Juni 2013 beanstandete die Beschwerdeführerin (act. G 8), dass ihr seitens des Versicherungsgerichtes die Akten nicht zur Einsicht zugestellt worden seien (vgl. act. G 5 f.). Sie führte aus, sie habe gemäss Art. 47 ATSG ein Akteneinsichtsrecht. Die Akten seien schliesslich auch der Beschwerdegegnerin zugestellt worden. Unter dem Aspekt der Waffengleichheit mache sie gleiches Recht für sich geltend. Am 17. Juni 2013 beantragte sie die Bekanntgabe der zuständigen Richter sowie die Zustellung der Akten und einer Ausgabe der Verfassung des Kantons St. Gallen (act. G 9). Am 18. Juni 2013 wurden ihr Fotokopien der Akten zugestellt (act. G 10). Am 10. Juli 2013 machte die Beschwerdeführerin schliesslich im Wesentlichen geltend (act. G 11), wenn überhaupt eine Begutachtung nötig sei, dann müsse sie mindestens psychiatrisch, rheumatologisch, neurologisch und orthopädisch untersucht werden, wofür eine MEDAS mittels des Zufallsprinzips zu beauftragen sei.

B.d Die Beschwerdegegnerin verzichtete auf eine Duplik (act. G 13).

Erwägungen:

1. Soweit sich die Beschwerdeführerin gegen die Eröffnung eines Rentenrevisionsverfahrens wendet, kann auf ihre Beschwerde nicht eingetreten werden. Dieses Verfahren ist nämlich bereits früher - formlos - eröffnet worden. Gegenstand der ange-



fochtenen Verfügung, und damit Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, ist ausschliesslich die Anordnung einer medizinischen Begutachtung.

2.

2.1 Die vorliegend zu behandelnde Beschwerde richtet sich gegen eine Zwischenverfügung, also gegen eine Verfügung, mit der das Verwaltungsverfahren nicht abgeschlossen, sondern vielmehr – verfahrensleitend – vorangetrieben werden soll. Zwischenverfügungen sind in der Regel nicht selbständig anfechtbar, denn es besteht in den meisten Fällen keine Notwendigkeit, gegen verfahrensleitende Verfügungen zu opponieren, weil diese das materielle Ergebnis des Verwaltungsverfahrens nicht vorwegnehmen können. Das gilt insbesondere für Beweisbeschlüsse der IV-Stellen wie etwa die Anordnung einer Haushaltsabklärung, einer beruflichen Abklärung oder einer medizinischen Begutachtung. Vorliegend steht ein solcher Beweisbeschluss (medizinische Begutachtung) in der Form einer Zwischenverfügung zur Diskussion. In aller Regel richten sich Einwände gegen Beweisbeschlüsse bei genauer Betrachtung nur gegen das erwartete (bzw. befürchtete) Ergebnis der Abklärungsmassnahme. So dürfte etwa der Einwand, ein medizinischer Sachverständiger weise nicht die zur Erstellung des in Auftrag gegebenen Gutachtens erforderliche Qualifikation auf, der Befürchtung entspringen, das Gutachten werde fachlich ungenügend fundiert ausfallen und deshalb die gestellte Gutachterfrage falsch beantworten. Der Einwand, an einer Begutachtung müsse zusätzlich ein medizinischer Sachverständiger aus einer bestimmten anderen medizinischen Disziplin zugezogen werden, dürfte auf die Befürchtung zurückzuführen sein, das zu erstellende Gutachten werde nicht den gesamten massgebenden medizinischen Sachverhalt umfassen und aus diesem Grund die den Sachverständigen gestellte Frage falsch beantworten. Solche sich materiell gegen das erwartete Beweisergebnis richtende Einwände, die formal gegen die Zwischenverfügung vorgebracht werden, können in aller Regel noch im Zusammenhang mit dem verfahrensabschliessenden Entscheid vorgebracht werden, ohne dass die versicherte Person dadurch einen Nachteil erleiden würde. Zudem sind Einwände gegen eine Beweismassnahme meist erst dann stichhaltig, wenn das Beweisergebnis vorliegt. Deshalb ist es sinnvoll, wenn die Einwände gegen eine Beweismassnahme erst im Rahmen der Beweiswürdigung, also bei Vorliegen des Beweisergebnisses, geprüft werden. Es wäre deshalb unverhältnismässig und der beförderlichen Behandlung eines



Leistungsgesuches abträglich, wenn jeder verfahrensleitende Entscheid bzw. jeder Beweisbeschluss selbständig angefochten werden könnte.

2.2 Gemäss Art. 55 Abs. 1 ATSG i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG sind Zwischenverfügungen allerdings dann ausnahmsweise selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Eine Zwischenverfügung ist dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck dieser Regelung gemäss nicht nur dann selbständig anfechtbar, wenn sie tatsächlich einen solchen Nachteil zur Folge hat. Erforderlich ist lediglich, dass ein solcher Nachteil droht oder nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann (Martin Kayser, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 46 N 10). Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass in jenen Fällen, in denen einer versicherten Person aufgrund einer Zwischenverfügung ein Nachteil droht, der durch den späteren Entscheid in der Sache nicht mehr vollständig wird behoben oder rückgängig gemacht werden können, kein Mittel zur Verfügung steht, um sich gegen diesen drohenden Nachteil zu wehren. Wenn eine Zwischenverfügung geeignet ist, einen Nachteil zu bewirken, der nicht wieder gut gemacht werden kann, dann soll sich die versicherte Person gegen diese Zwischenverfügung wehren können. Bei einem Beweisbeschluss droht dann kein nicht wieder gutzumachender Nachteil, wenn nur ein ungenügendes Beweisergebnis befürchtet wird, denn der Nachteil eines ungünstigen Beweisergebnisses kann später mittels materieller Einwände im Rahmen der Beweiswürdigung beseitigt werden. Wenn eine versicherte Person also beispielsweise die Qualität des noch zu erstellenden Gutachtens anzweifelt, kann nicht ohne weiteres von einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil ausgegangen werden. Sollte das Gutachten nämlich keine überzeugende Antwort liefern, kann dieser Nachteil noch mittels der Einholung eines weiteren Gutachtens bei einem fachlich geeigneteren Sachverständigen behoben werden. Die versicherte Person muss die Gefahr, sich allenfalls zweimal untersuchen lassen zu müssen, hinnehmen, denn es wäre unverhältnismässig gewesen, aufgrund ihrer – damals noch als unberechtigt erscheinenden – Zweifel einen bereits erteilten Gutachterauftrag zurückzuziehen und einen anderen Sachverständigen mit der Begutachtung zu betrauen. Wenn eine versicherte Person aber beispielsweise von einem Rheumatologen psychiatrisch begutachtet werden soll, stellt sich die Situation anders dar. Zwar wird der Nachteil eines unbrauchbaren „psychiatrischen“ Gutachtens durch ein qualifiziertes



psychiatrisches Gutachten behoben werden können. Weil aber bereits mit grosser Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, dass das erste Gutachten unbrauchbar sein wird, rechtfertigt es sich nicht, der versicherten Person zuzumuten, sich zuerst von einem unqualifizierten Sachverständigen untersuchen zu lassen. Der Eingriff in die Persönlichkeit in der Form einer zum vornherein offensichtlich untauglichen medizinischen Begutachtung stellt also einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil dar. Folglich muss sich die versicherte Person bereits gegen die Anordnung, sich von einem Rheumatologen psychiatrisch untersuchen zu lassen, wehren können. Dasselbe gilt, wenn ein medizinischer Sachverständiger bei objektiver Betrachtung als befangen erscheint, denn dem Gutachten wird diesfalls kein Beweiswert zukommen. Auch hier wäre der Eingriff in die Persönlichkeit, den jede medizinische Untersuchung mit sich bringt, unverhältnismässig, zumal die versicherte Person während der Untersuchung ständig davon ausgehen müsste, dass der Sachverständige nicht den effektiven Gesundheitszustand ermitteln oder dass er in seinem Gutachten nicht den effektiv vorgefundenen Zustand schildern würde.

2.3 In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist zu prüfen, ob das Vorliegen eines drohenden oder nicht von vorneherein ausgeschlossenen nicht wieder gut zu machenden Nachteils eine Eintretensvoraussetzung oder eine materielle Voraussetzung für die Aufhebung einer Zwischenverfügung ist. In BGE 132 V 93 E. 7.2 f. S. 110 f. finden sich – unmittelbar nebeneinander – beide Möglichkeiten: Das Bundesgericht hat ausgeführt, das kantonale Versicherungsgericht hätte auf das Vorbringen, ein Sachverständiger sei vorbefasst, weil er den Versicherten bereits zweimal untersucht habe, nicht eintreten dürfen. Auf das Vorbringen, der Sachverständige sei aufgrund seiner ethnischen Herkunft befangen, habe das kantonale Versicherungsgericht dagegen zu Recht das Vorliegen eines Anscheins einer Befangenheit verneint, die Beschwerde insofern also zu Recht abgewiesen. Als Begründungsansatz für diese widersprüchliche Argumentation (bei der zudem übersehen worden ist, dass die Eintretensfrage nur für verschiedene Anträge, nicht aber für verschiedene Begründungen unterschiedlich beantwortet werden kann) lässt sich nur der Umstand erblicken, dass aufgrund der ethnischen Herkunft des Sachverständigen und des Exploranden der Anschein einer Befangenheit grundsätzlich möglich gewesen ist, weshalb – im Gegensatz zum offenkundig untauglichen Vorbringen der Befangenheit zufolge Vorbefasstheit – diesbezüglich zu Recht eine materielle Prüfung erfolgt ist. Der



Bundesgerichtsentscheid zeigt jedenfalls auf, dass der Wortlaut des Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG das Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils nicht klar entweder als Eintretens- oder aber als materielle Voraussetzung qualifiziert. Würde das Vorliegen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils ausschliesslich als Eintretensvoraussetzung qualifiziert, bestünde die materielle Prüfung der Beschwerde weitestgehend in einer inhaltlichen Wiederholung der Eintretensprüfung. Würde es dagegen nur als materielle Voraussetzung qualifiziert, müsste auf sämtliche Beschwerden gegen Zwischenverfügungen eingetreten werden, selbst wenn augenscheinlich kein nicht wieder gutzumachender Nachteil drohen würde. Es besteht also einerseits ein Interesse daran, auf Beschwerden gegen nicht anfechtbare Zwischenverfügungen (die ja den Hauptanteil der Zwischenverfügungen ausmachen) nicht eintreten zu müssen, und andererseits die Notwendigkeit, das Ergebnis der materiellen Prüfung nicht bereits bei der Eintretensprüfung vorweg zu nehmen bzw. die Eintretensprüfung nicht zu einer Art materieller Prüfung „aufzublähen“. Das Problem lässt sich folgendermassen lösen: Auf eine Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung ist einzutreten, wenn glaubhaft gemacht ist, dass die Möglichkeit eines nicht wieder gutzumachender Nachteils besteht; gutzuheissen ist die Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung, wenn es sehr plausibel ist, dass ein nicht wieder gutzumachender Nachteil einträte, wenn die Zwischenverfügung bestätigt würde. Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin glaubhaft gemacht hat, dass ihr durch die vorgesehene Begutachtung ein nicht wieder gut zu machender Nachteil droht.

3.

3.1 In Bezug auf die Wahl der Gutachterstelle ist festzuhalten, dass die Empfehlung des RAD, eine bidisziplinäre rheumatologisch-psychiatrische Begutachtung durchzuführen, nachvollziehbar ist. Die Beschwerdeführerin leidet nämlich an diversen, eher unspezifischen Beschwerden im Bewegungsapparat sowie an einer depressiven Erkrankung. Letztere hat in der Vergangenheit den Ausschlag für die Zusprache einer ganzen Rente gegeben. Ein Verlaufsgutachten muss sich also zur Entwicklung dieser Beeinträchtigungen, die das rheumatologische und das psychiatrische Fachgebiet betreffen, äussern. Diese beiden medizinischen Disziplinen bilden die notwendigen Bestandteile der Begutachtung, während offensichtlich keine Notwendigkeit besteht,



weitere medizinische Disziplinen in die Begutachtung einzubeziehen. Insbesondere sind in den Akten keine neurologischen Beschwerden ausgewiesen. Es besteht daher keine Notwendigkeit für eine polydisziplinäre Begutachtung. Gestützt auf die nachvollziehbare Entscheidung des RAD ist davon auszugehen, dass das in Auftrag gegebene Gutachten umfassend ausfallen und deshalb später keine erweiterte Begutachtung notwendig sein wird. Diesbezüglich hat die Beschwerdeführerin also nicht glaubhaft machen können, dass ihr ein nicht wieder gutzumachender Nachteil drohe.

3.2 Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat mit 19 medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS) Vereinbarungen betreffend die Erstellung von Gutachten getroffen. Diese Vereinbarungen bezwecken nicht die Förderung der fachlichen Qualifikation der Sachverständigen, sondern sie sind administrativ-organisatorischer Natur. Damit sollen der Ablauf der (aufwendigen, nämlich polydisziplinären) Begutachtungen vereinfacht und die Kosten zumindest im Rahmen gehalten werden. Die Vergabe eines Gutachtensauftrages an einen Sachverständigen, der keiner MEDAS angehört, lässt folglich keinen Rückschluss auf die zu erwartende Qualität des in Auftrag gegebenen Gutachtens zu. Bei den im vorliegenden Fall ausgewählten Sachverständigen handelt es sich um ausgewiesene Fachärzte, die zudem mit einer gewissen Regelmässigkeit Gutachten für Sozialversicherungen erstellen und deshalb über entsprechende Erfahrung verfügen. Vor diesem Hintergrund darf mit einem fachlich fundierten, beweiskräftigen Gutachten gerechnet werden, so dass die Beschwerdeführerin auch in diesem Punkt keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil glaubhaft gemacht hat.

3.3 Zumindest bei der (zulässigen) Wahl einer Abklärungsstelle, die keine MEDAS ist, erweist sich das Zufallsprinzip als nicht notwendig (vgl. BGE 139 V 349 E. 5.2.2.1 S. 355), denn der Kreis der Sachverständigen, die mit der Erstellung eines mono- oder bidisziplinären Gutachtens beauftragt werden können, ist wesentlich weiter und zudem handelt es sich dabei in der Regel um überwiegend behandelnd tätige Fachärzte, die ihr Haupteinkommen nicht mit Begutachtungen, sondern mit der Behandlung von Patienten generieren. Bei diesen Abklärungsstellen ist die Gefahr einer wirtschaftlichen Abhängigkeit von den IV-Stellen also bedeutend geringer, so dass daraus zum Vornherein kein Anschein einer Befangenheit resultieren kann. Damit erübrigt sich die



St.Galler Gerichte

Anwendung des Zufallsprinzips. Auch mit dem Hinweis darauf, dass die konkreten Sachverständigen nicht nach dem Zufallsprinzip ausgewählt worden seien, hat die Beschwerdeführerin also nicht glaubhaft zu machen vermocht, dass ihr ein nicht wieder gut zu machender Nachteil drohe.

3.4 Auch im Übrigen ergibt sich aus den Akten kein glaubhafter drohender nicht wieder gutzumachender Nachteil, der es rechtfertigen würde, auf die Beschwerde einzutreten

4. Zusammenfassend ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, wobei angesichts des klaren Sachverhalts und der eindeutigen Rechtslage von einem einfachen Fall gemäss Art. 17 Abs. 2 des St. Galler Gerichtsgesetzes (GerG, sGS 941.1) auszugehen ist, der einzelrichterlich beurteilt werden kann (Art. 19 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Versicherungsgerichts, sGS 941.114). Gerichtskosten sind keine zu erheben, da das Versicherungsgericht praxisgemäss davon ausgeht, dass es sich bei Zwischenverfügungen betreffend Begutachtung nicht direkt um die Bewilligung oder Verweigerung von Leistungen (Art. 69 Abs. ^{1bis} IVG) geht.

Demgemäss hat der Vizepräsident

als Einzelrichter im Verfahren gemäss Art. 19 OrgV

entschieden:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.