



Fall-Nr.: IV 2020/99
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: IV - Invalidenversicherung
Publikationsdatum: 27.10.2021
Entscheiddatum: 20.04.2021

Entscheid Versicherungsgericht, 20.04.2021

Art. 43 Abs. 1 ATSG. Anordnung einer bidisziplinären Begutachtung. Verfahrensfairness. Möchte die IV-Stelle eine MEDAS mit einer bi- oder bloss monodisziplinären Expertise beauftragen, so hat sie zwingend einen Einigungsversuch einzuleiten (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 20. April 2021, IV 2020/99).

Entscheid vom 20. April 2021

Besetzung

Einzelrichterin Marie Löhner; Gerichtsschreiber Philipp Geertsen

Geschäftsnr.

IV 2020/99

Parteien

A.____,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Claudia Schaumann, Zähringerstrasse 51,
8001 Zürich,

gegen

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



Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Begutachtung (Abklärungsstelle)

Sachverhalt

A.

A.a. A.____ meldete sich am 3. September 2014 wegen eines Bandscheibenvorfalles bei der IV-Stelle des Kantons St. Gallen zum Leistungsbezug an (IV-act. 2). Die neurologischen Fachpersonen der Klinik B.____ diagnostizierten rezidivierende Lumboischialgien links (Konsultationsbericht vom 24. September 2014, IV-act. 19). Am 10. September 2015 berichtete der behandelnde Dr. rer. nat., med. pract. C.____, Facharzt für Anästhesiologie und Intensivmedizin, der Versicherte leide an einem Failed back surgery Syndrom bei Status nach Fenestration und Sequesterektomie L4/5 im März 2013, einem Status nach Dekompression L4/5 und Narbenresektion bei Rezidiv im April 2014, einem neuropathischen Schmerzsyndrom L5 links und einer Allodynie. Derzeit verfüge der Versicherte über keine Arbeitsfähigkeit (IV-act. 58-2 ff.). Die RAD-Ärztin Dr. med. D.____, Praktische Ärztin, bescheinigte dem Versicherten für leidensangepasste Tätigkeiten eine 20%ige Arbeitsfähigkeit (Stellungnahme vom 27. November 2015, IV-act. 64). In der Folge sprach die IV-Stelle dem Versicherten mit Wirkung ab 1. März 2015 eine ganze Rente zu (Verfügung vom 15. März 2016, IV-act. 73).

A.b. Die wegen am 15. Februar 2018 erfolgten Wegzugs des Versicherten aus der Schweiz (siehe hierzu IV-act. 75) zuständige Invalidenversicherungs-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA eröffnete im November 2018 von Amtes wegen ein Rentenrevisionsverfahren (siehe IV-act. 88). Im Fragebogen für die IV-Rentenrevision gab der Versicherte am 6. Februar 2019 an, er habe seit April 2014 nicht mehr gearbeitet. Mental-psychisch gehe es ihm auch nicht gut. Aufgrund der Medikamenteneinnahme sei er erschöpft und müde (IV-act. 94). Dr. med. E.____, Facharzt für Allgemeine Medizin, RAD Rhone, vertrat in der Stellungnahme vom



18. April 2019 die Ansicht, grundsätzlich könne gesagt werden, dass sich der Gesundheitszustand des Versicherten stabilisiert habe und für ihn eine leidensangepasste Tätigkeit in Frage kommen würde (IV-act. 109). Seine RAD Rhone Kollegin, Dr. med. F.____, Fachärztin für Rheumatologie, ging gestützt auf die Ergebnisse einer bildgebenden Abklärung vom 6. März 2019 («Lumbal MRT», siehe hierzu IV-act. 106) davon aus, dass der Versicherte bezogen auf eine leidensangepasste Tätigkeit zu 100% arbeitsfähig sei (Stellungnahme vom 15. Mai 2019, IV-act. 111). Mit Vorbescheid vom 3. Juni 2019 stellte die IVSTA dem Versicherten die revisionsweise Einstellung der Rentenleistungen in Aussicht (IV-act. 114). Dagegen erhob er am 17. Juli 2019 Einwand (IV-act. 116; zu den ergänzenden Eingaben vom 16. September 2019 und vom 11. Oktober 2019, siehe IV-act. 123 und IV-act. 128). Dr. med. G.____, Facharzt für Innere Medizin, berichtete am 17. September 2019, der Gesundheitszustand des Versicherten sei in den letzten Jahren unverändert geblieben. Er bescheinigte eine 20 bis 25%ige Restarbeitsfähigkeit für leidensangepasste Tätigkeiten (IV-act. 122).

A.c. Der Versicherte nahm am 7. September 2019 erneut Wohnsitz im Kanton St. Gallen (IV-act. 133), woraufhin die IVSTA den laufenden Revisionsfall zuständigkeithalber der IV-Stelle des Kantons St. Gallen überwies (Schreiben vom 20. November 2019, IV-act. 134).

A.d. Die RAD-Ärztin Dr. D.____ empfahl als weitere Abklärung eine bidisziplinäre (orthopädische und neurologische) Begutachtung des Versicherten (Stellungnahme vom 21. Januar 2020, IV-act. 138-3 ff.). Am 24. Januar 2020 teilte die IV-Stelle dem Versicherten mit, dass sie eine orthopädisch-neurologische Begutachtung bei der «IME - Interdisziplinäre medizinische Expertisen Prof. Dr. H.____ & Kollegen» in Auftrag gebe und die Begutachtung von Dr. med. I.____, Facharzt für Orthopädische Chirurgie und Traumatologie des Bewegungsapparates, und Prof. Dr. med. H.____, Facharzt u.a. für Neurologie, durchgeführt werde (IV-act. 140). Der Versicherte äusserte sich in der Stellungnahme vom 26. Februar 2020 ablehnend zu den vorgesehenen Sachverständigen und stellte verschiedene Anträge bezüglich der Modalitäten der weiteren medizinischen Abklärungen (IV-act. 148). Am 3. März 2020 (IV-act. 151) reichte er einen weiteren Bericht von G.____ vom 25. Februar 2020 ein (IV-act. 152). Die RAD-Ärztin Dr. D.____ empfahl am 23. März 2020, an der vorgesehenen Begutachtung



festzuhalten. Die Auswahl der geeigneten Untersuchungsmethoden obliege grundsätzlich den Sachverständigen. Sie ersuchte um die Aufnahme weiterer Ergänzungsfragen betreffend die Medikamenteneinnahme und deren Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit (IV-act. 153). In der Stellungnahme vom 2. April 2020 gelangte der Rechtsdienst der IV-Stelle zur Auffassung, dass an der vorgesehenen Begutachtung festgehalten werden könne (IV-act. 155). In der Zwischenverfügung vom 6. April 2020 ordnete die IV-Stelle an, sie halte an der Abklärung durch das «IME Interdisziplinäre medizinische Expertisen, Prof. Dr. H.____ & Kollegen» fest (IV-act. 156).

B.

B.a. Gegen die Zwischenverfügung vom 6. April 2020 richtet sich die vorliegende Beschwerde vom 18. Mai 2020. Der Beschwerdeführer beantragt darin unter Kosten- und Entschädigungsfolge: 1. Der Zwischenentscheid vom 6. April 2020 sei aufzuheben. 2. Die Gutachter Prof. H.____ und Dr. I.____ bzw. die «IME Interdisziplinäre medizinische Expertisen» seien als Gutachter bzw. Gutachterstelle abzulehnen. 3. Die Angelegenheit sei an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen mit der Verpflichtung, ein interdisziplinäres Gutachten bei Wirbelsäulenspezialisten der Fachrichtungen Neurologie und Rheumatologie, eventualiter Orthopädie, einzuholen, hierfür das Konsensverfahren durchzuführen und dabei den Fragebogen unter Mitwirkung des Beschwerdeführers zu erstellen. 4. Eventualiter habe das Gericht unabhängige Gutachter zu bestimmen. 5. Subeventualiter habe die Beschwerdegegnerin über die polydisziplinäre Gutachtensvergabe ein Gutachten mit Fokus auf Neurologie, Rheumatologie und eventualiter Orthopädie (unter Ausschluss der Sachverständigen der «IME Interdisziplinäre medizinische Expertisen») zu veranlassen. 6. Seiner Rechtsvertreterin sei vor Abschluss des Verfahrens Gelegenheit zur Bezifferung des Entschädigungsantrags zu geben. Zur Begründung bringt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, die Beschwerdegegnerin habe bewusst das Konsensverfahren verweigert und damit verfassungsrechtliche Mindeststandards verletzt. Zudem rügt er, dass die Beschwerdegegnerin mit den «IV-rechtlichen Überlegungen» im Fragebogen eine subtile Beeinflussung der zu beauftragenden Sachverständigen ausübe. Der Fragebogen sei deshalb entsprechend zu bereinigen. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die Beschwerdegegnerin habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör



St.Galler Gerichte

verletzt, da sie sich mit seinen Einwänden betreffend Dr. I.____ nicht auseinandergesetzt habe (act. G 1).

B.b. Die Beschwerdegegnerin beantragt in der Beschwerdeantwort vom 17. Juni 2020 die Abweisung der Beschwerde. Sie vertritt den Standpunkt, dass die Vergabe des Gutachtensauftrags an die beiden Sachverständigen der IME rechtmässig erfolgt sei. Es bestünden keine triftigen Gründe, die gegen die angeordneten Sachverständigen sprechen würden (act. G 3; zur miteingereichten Stellungnahme des Chefarztes des RAD Ostschweiz vom 14. November 2019 siehe act. G 3.3).

B.c. In der «Novenstellungnahme» vom 19. August 2020 hält der Beschwerdeführer unverändert an der Beschwerde fest (act. G 8).

B.d. Am 7. September 2020 äussert sich die Beschwerdegegnerin zur Stellungnahme des Beschwerdeführers. Sie hält unverändert an der beantragten Beschwerdeabweisung fest (act. G 10).

Erwägungen

1.

Gegenstand der angefochtenen Zwischenverfügung bilden ausschliesslich die Anordnung der bidisziplinären (orthopädisch-neurologischen) Begutachtung und der hierfür zu beauftragenden Sachverständigen (Dr. I.____ und Prof. H.____; IV-act. 156). Nicht vom Gegenstand erfasst ist demgegenüber der vom Beschwerdeführer kritisierte Fragekatalog. Es finden sich denn auch in der angefochtenen Zwischenverfügung keine Ausführungen hierzu. Im Gegensatz zur Mitteilung vom 24. Januar 2020 (IV-act. 140) enthielt die Beilage zur Zwischenverfügung zudem keinen Fragekatalog. Dass die Beschwerdegegnerin noch keine abschliessend verbindlichen Anordnungen zum Fragekatalog bzw. dessen Inhalt erlassen wollte, wird durch den Umstand bestätigt, dass die nach der Mitteilung vom 24. Januar 2020 von der RAD-Ärztin Dr. D.____ empfohlenen Zusatzfragen (Stellungnahme vom 23. März 2020, IV-act. 153-2) - soweit ersichtlich - noch nicht verarbeitet wurden. Auf den Antrag des Beschwerdeführers, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, den Fragebogen unter seiner Mitwirkung im Sinn der Ausführungen gemäss Rz 32 zu erstellen, ist folglich nicht einzutreten.

2.



Zwischen den Parteien umstritten ist die Rechtmässigkeit der von der Beschwerdegegnerin angeordneten bidisziplinären (orthopädisch-neurologischen) Begutachtung durch die Neuroinstitut St. Gallen GmbH - IME - Interdisziplinäre Medizinische Expertisen und die dort tätigen Dr. I.____ und Prof. H.____.

2.1. Bei der Anordnung eines Gutachtens handelt es sich um eine Zwischenverfügung (Art. 55 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG] in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 und Art. 46 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]). Eine solche kann unter anderem dann angefochten werden, wenn ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 15. April 2010, B 2009/197, E. 2.5; vgl. auch BGE 138 V 275 E. 1.2.1). Für die Beurteilung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Kontext des sozialversicherungsrechtlichen Abklärungsverfahrens mit seinen spezifischen Gegebenheiten ist zu beachten, dass das medizinische Administrativgutachten in der Regel die wichtigste medizinische Entscheidungsgrundlage im Beschwerdeverfahren bildet. Die Mitwirkungsrechte der versicherten Personen müssen daher bereits vor der Begutachtung durchgesetzt werden können, bevor präjudizierende Effekte eintreten. Mit Blick auf das begrenzte Überprüfungsvermögen der rechtsanwendenden Behörden genügt es daher nicht, die Mitwirkungsrechte erst nachträglich, bei der Beweismwürdigung im Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren, einzuräumen (vgl. BGE 138 V 276 E. 1.2.2). Der Verfahrensfairness kommt beim Einbezug von medizinischen Sachverständigen bei der Rechtsanwendung daher ein besonderes Gewicht zu: Hohe verfahrensrechtliche Standards müssen zumindest teilweise ausgleichen, was die materielle rechtliche Steuerung durch den Gesetzgeber und die Nachkontrolle durch die Rechtsanwender nicht bzw. nur beschränkt zu leisten vermögen. Wo es den Rechtsanwendern nicht bzw. bloss beschränkt möglich ist, eine inhaltliche Ergebniskontrolle durchzuführen, haben sie umso genauer zu prüfen, ob der Entscheid von fachkompetenten Organen in einem fairen Verfahren zustande gekommen ist. Damit kommt der Kontrolle der (verfahrensrechtlichen) Rahmenbedingungen, die einen richtigen Entscheid gewährleisten sollen, entscheidende Bedeutung zu (siehe hierzu den Entscheid des Versicherungsgerichts vom 7. September 2020, IV 2020/69, E. 3.2 mit Hinweisen auf Benjamin Schindler, Verwaltungsermessen, St. Gallen 2010, Rz 472 und Rz 478). Des Weiteren darf auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Anordnung medizinischer Untersuchungen an einer Person «zweifellos» einen Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) darstellt (BGE 136 V 126 E. 4.2.2.1 mit Hinweisen). Als solcher muss die Anordnung einer Begutachtung die



Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen, was im Bestreitungsfall gerichtlich überprüfbar sein muss. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.2. Bei der von der Beschwerdegegnerin angeordneten Gutachtenstelle (Neuroinstitut St. Gallen GmbH - IME - Interdisziplinäre Medizinische Expertisen; nachfolgend: IME) handelt es sich um eine Gutachtenstelle, mit der das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) spätestens seit Ende 2019 eine Vereinbarung für die Erstattung von polydisziplinären Begutachtungen im Rahmen des Zufallsprinzips SuisseMED@P abgeschlossen hat (siehe hierzu SuisseMED@P Reporting 2019, Teil 1, S. 3; Download unter: <<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/iv/grundlagengesetze/organisation-iv/medizinische-gutachten-iv.html>>, abgerufen am 16. Dezember 2020). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Beachtung der Verfahrensfairness bzw. der Verfahrensgarantien bei der Vergabe von mono- und bidisziplinären Gutachtensaufträgen an Gutachtenstellen, mit denen das BSV eine eingangs erwähnte Vereinbarung getroffen hat, umso wichtiger, um eine Umgehung des «zufallsbasierten MEDAS-Zuweisungssystems» zu verhindern. Im Fall, indem eine IV-Stelle von einer MEDAS eine bi- oder gar bloss monodisziplinäre Expertise einholen will, hat sie - worauf der Beschwerdeführer zu Recht hinweist (act. G 1, Rz 22) - «zwingend» einen Einigungsversuch einzuleiten (BGE 139 V 357 E. 5.4, bestätigt in BGE 142 V 565 E. 7.3.2.3). Indem die Beschwerdegegnerin trotz der diesbezüglich klaren bundesgerichtlichen Rechtsprechung - mit der sich weder deren Rechtsdienst (siehe etwa IV-act. 155-2 oder act. G 3) noch der Chefarzt des RAD (act. G 3.3) auseinandersetzte - jegliche Bereitschaft für ein konsensorientiertes Vorgehen, wie es vom Beschwerdeführer von Beginn weg gefordert wurde (IV-act. 148-2), vorliegend vermissen liess (siehe etwa IV-act. 155-2), verletzte sie die von ihr zu beachtenden Anforderungen an ein faires Verfahren. Die Beauftragung der IME bzw. deren Sachverständigen ist folglich unzulässig, weshalb die angefochtene Zwischenverfügung aufzuheben und die Sache zur konsensorientierten Bestimmung der Gutachtenstelle an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen ist. Es erscheint hierzu unter Berücksichtigung der Interessen sowohl des Beschwerdeführers als auch der Beschwerdegegnerin sachgerecht, dass dem Beschwerdeführer das Recht eingeräumt wird, aus der Sachverständigenliste der Beschwerdegegnerin zusätzlich zu den bereits geäußerten zwei Vorschlägen (MEDAS Zentralschweiz sowie asim Begutachtung, siehe act. G 8, III. Rz 4), einen weiteren Vorschlag zu unterbreiten. Die Beschwerdegegnerin wird diese drei Vorschläge ernsthaft zu prüfen haben (siehe zum Ganzen den Entscheid des Versicherungsgerichts vom 8. Dezember 2020, IV 2020/93, E. 1.2; auf eine von der Beschwerdegegnerin dagegen erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten trat das Bundesgericht nicht ein [Urteil vom



29. März 2021, 9C_15/2021]). Bei diesem Verfahrensausgang kann offenbleiben, ob die weiteren Rügen des Beschwerdeführers gegen die Gutachtenstelle bzw. die dort tätigen Sachverständigen zutreffend sind. Gleiches gilt hinsichtlich der von ihm geltend gemachten Gehörsverletzung betreffend die Dr. I.____ betreffenden Einwände (siehe zur gerügten Gehörsverletzung act. G 1, Rz 37).

2.3. Die von der Beschwerdegegnerin angeordneten Fachdisziplinen (Orthopädische Chirurgie und Traumatologie des Bewegungsapparates sowie Neurologie) beruhen auf einer ausführlich begründeten Stellungnahme der RAD-Ärztin Dr. D.____ vom 21. Januar 2020 (IV-act. 138-4). Zudem legte die RAD-Ärztin am 23. März 2020 überzeugend dar, dass es sich bei dem zu beurteilenden Gesundheitsschaden um einen unbefriedigenden Residualzustand nach zwei Diskushernienoperationen - mithin nach chirurgischen Eingriffen an der Wirbelsäule - handle (IV-act. 153-1). Weshalb nur rheumatologische Fachpersonen den Gesundheitsschaden des Beschwerdeführers (mit)beurteilen können sollen, ist nicht nachvollziehbar, bilden doch (chronische) Schmerzen des Bewegungsapparates Gegenstand sowohl der Rheumatologie als auch der Orthopädie (Urteil des Bundesgerichts vom 23. Mai 2012, 9C_270/2012, E. 4.2). Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin eine orthopädisch-neurologische Begutachtung anstelle der vom Beschwerdeführer beantragten rheumatologisch-neurologischen Abklärung ins Auge gefasst hat. Im Übrigen entspricht eine orthopädisch-neurologische Begutachtung seinem Eventualantrag (act. G 1, S. 2, Antrag 3).

3.

3.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde unter Aufhebung der angefochtenen Zwischenverfügung vom 6. April 2020 teilweise gutzuheissen. Die Sache ist zur Durchführung eines konsensorientierten Verfahrens zur Bestimmung der medizinischen Sachverständigen an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

3.2. Bei Streitigkeiten betreffend die Anordnung für eine Begutachtung im Verwaltungsverfahren sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 61 lit. a ATSG). Da es sich vorliegend nicht um eine Streitigkeit betreffend «IV-Leistungen» handelt, findet die Kostenregelung von Art. 69 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) keine Anwendung.

3.3. Gemäss Art. 61 lit. g ATSG hat die obsiegende beschwerdeführende Partei Anspruch auf Ersatz der Parteikosten. Die Gutachtensanordnung der Beschwerdegegnerin wurde vollumfänglich aufgehoben, weshalb bei der Bemessung



der Parteientschädigung von einem vollen Obsiegen des Beschwerdeführers auszugehen ist, obschon dem Antrag um Berücksichtigung einer rheumatologischen Fachperson nicht zu entsprechen und auf den Antrag betreffend die Formulierung des Fragebogens nicht einzutreten ist. Die Parteientschädigung wird vom Versicherungsgericht festgesetzt und ohne Rücksicht auf den Streitwert nach der Bedeutung der Streitsache und nach der Schwierigkeit des Prozesses bemessen. In der Verwaltungsrechtspflege beträgt das Honorar vor Versicherungsgericht nach Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung (HonO; sGS 963.75) pauschal Fr. 1'500.-- bis Fr. 15'000.--. Die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers reichte keine Kostennote ein. Ihr war am 7. Oktober 2020 der Abschluss des Schriftenwechsels und die anstehende Entscheidfällung mitgeteilt worden (act. G 11). Damit hatte die Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers Gelegenheit, sich zur Bezifferung ihres Entschädigungsantrags (siehe hierzu act. G 1, Antrag 6) zu äussern. Im hier zu beurteilenden Fall erscheint mit Blick auf die eingeschränkte Streitfrage und dem zusätzlichen Schriftenwechsel eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- (inklusive Barauslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen.

Entscheid

im Verfahren gemäss Art. 18 OrgR

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird die angefochtene Zwischenverfügung vom 6. April 2020 aufgehoben und die Sache zur Durchführung eines konsensorientierten Verfahrens zur Bestimmung der medizinischen Sachverständigen im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.-- zu bezahlen.