



Fall-Nr.: UV 2011/65
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: UV - Unfallversicherung
Publikationsdatum: 09.08.2019
Entscheiddatum: 29.02.2012

Entscheid Versicherungsgericht, 29.02.2012

Anordnung einer psychiatrischen Begutachtung. BGE 137 V 210 auch im UV-Verfahren anwendbar, weshalb der Unfallversicherer die Anordnung einer Expertise als Zwischenverfügung zu erlassen hat. Keine Rechtsverzögerung und kein Anspruch auf Vorschusszahlungen (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 29. Februar 2012, UV 2011/65).

Präsident Martin Rutishauser, Versicherungsrichter Joachim Huber,
Versicherungsrichterin Miriam Lendfers; Gerichtsschreiber Marcel Kuhn

Entscheid vom 29. Februar 2012

in Sachen

A.____,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Manfred Dähler, Poststrasse 12, 9000 St. Gallen,

gegen

Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva), Fluhmattstrasse 1, Postfach 4358,
6002 Luzern,

Beschwerdegegnerin,

betreffend



Begutachtung und Rechtsverweigerung

Sachverhalt:

A.

A.a A.____ war bei der Suva obligatorisch gegen die Folgen von Unfällen versichert, als sie am 9. April 2003 in einen Auffahrunfall verwickelt wurde und dabei ein HWS-Distorsionstrauma erlitt (UV-act. 1 und 2). Die Suva erbrachte in der Folge die gesetzlichen Leistungen. Mit Verfügung vom 4. August 2005 teilte die Suva der Versicherten mit, dass die Versicherungsleistungen (Taggeld und Heilkosten) per 7. August 2005 eingestellt würden. Aufgrund der medizinischen Unterlagen seien die bestehenden Beschwerden nicht mehr unfallbedingt, sondern ausschliesslich krankhafter Natur (UV-act. 103). Die gegen diese Verfügung erhobene Einsprache (UV-act. 108) wies die Suva mit Einspracheentscheid vom 15. September 2005 ab (UV-act. 111). Das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen hob diesen Entscheid mit Urteil vom 21. August 2006 (UV 2005/95) in teilweiser Gutheissung der dagegen erhobenen Beschwerde auf und wies die Sache zur Vornahme weiterer medizinischer und biomechanischer Abklärungen an die Suva zurück. Die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde wies das Bundesgericht mit Urteil vom 16. März 2007 (U 457/06) ab (UV-act. 116).

A.b Aufgrund des Urteils des Versicherungsgerichts vom 21. August 2006 veranlasste die Suva weitere Abklärungen. Entsprechend finden sich in den Akten eine technische Unfallanalyse und eine biomechanische Beurteilung der D.____ vom 21. November 2008 (UV-act. 157 und 158), ein neuropsychologisches Gutachten des Schweizerischen Epilepsie-Zentrums vom 31. Juli 2009 (UV-act. 190) und ein neurologisches Gutachten von Dr. med. B.____, Facharzt für Neurologie FMH, vom 25. August 2010 (UV-act. 221).

A.c Mit Schreiben vom 12. Mai 2011 teilte die Suva dem Rechtsvertreter der Versicherten, Rechtsanwalt lic. iur. Manfred Dähler, St. Gallen, mit, dass sie beabsichtige, bei der Versicherten eine psychiatrische Begutachtung durch Dr. C.____, Facharzt FMH für Psychiatrie und Psychotherapie, zur Frage der Überwindbarkeit der von ihr noch geklagten Beschwerden durchzuführen (UV-act. 228). Mit einer vorläufigen



Stellungnahme vom 26. Mai 2011 stellte der Rechtsvertreter der Versicherten die Zulässigkeit der geplanten Begutachtung in Abrede und ersuchte um einen Terminvorschlag für eine einvernehmliche Lösungssuche (UV-act. 233). Mit Schreiben vom 7. Juli 2011 äusserte sich die Suva zu den Einwänden in der Stellungnahme vom 26. Mai 2011. Sie hielt sowohl an der beabsichtigten Begutachtung sowie dem dafür vorgesehenen Fragenkatalog fest und eröffnete dem Rechtsvertreter der Versicherten für eine ausführliche Stellungnahme eine Frist bis 2. August 2011. Am 17. August 2011 erteilte die Suva den Auftrag zur psychiatrischen Begutachtung der Versicherten an Dr. C.____ (UV-act. 235). Mit Schreiben vom 18. August 2011 stellte der Rechtsvertreter der Versicherten unter Verweis auf das Schreiben der Suva vom 7. Juli 2011 fest, dass "keinerlei Einigkeit über Art, Umfang, Begutachtungsstelle und Fragestellung hergestellt werden konnte", weshalb im Sinn der Entscheidung 9C_243/2010 um Erlass einer anfechtbaren Verfügung gebeten werde (UV-act. 236). Mit Schreiben vom 24. August 2011 teilte die Suva dem Rechtsvertreter der Versicherten darauf hin mit, dass das Urteil 9C_243/2010 und seine Konsequenzen nach ihrer Auffassung auf die Begutachtungspraxis der Unfallversicherung keine Anwendung finde. Demnach werde auch der Gutachtensauftrag vom 17. August 2011 aufrecht erhalten (UV-act. 237).

B.

B.a Am 8. September 2011 erhob Rechtsanwalt Dähler für die Versicherte beim Versicherungsgericht Beschwerde gegen die Suva betreffend "Anordnung einer Expertise und Rechtsverweigerung und -verzögerung" mit dem Hauptantrag, "die Verfügung vom 17.08.2011/24.08.2011, mit der eine psychiatrische Begutachtung bei Dr. C.____ angeordnet wurde", sei aufzuheben. Im Weiteren sei festzustellen, dass sich die Suva bei der Bearbeitung dieses Falls in rechtsverweigernder Weise in Verzug befinde, und sie sei anzuweisen, für die Zeit seit dem 7. August 2005 innert Monatsfrist eine angemessene Vorschusszahlung auf die aufgelaufenen Taggelder auszurichten; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In verfahrensmässiger Hinsicht wird beantragt, es sei eine mündliche Verhandlung durchzuführen und der Beschwerde sei bezüglich der angeordneten Begutachtung die aufschiebenden Wirkung zu gewähren (act. G 1).

B.b Mit Schreiben vom 29. September 2011 nahm die Beschwerdegegnerin zur Zulässigkeit der Beschwerde und den Verfahrensanträgen Stellung, wobei sie im



Wesentlichen wiederum geltend machte, das mittlerweile unter der Referenz BGE 137 V 210 veröffentlichte, in einer invalidenversicherungsrechtlichen Angelegenheit ergangene Urteil 9C_243/2010 des Bundesgerichts finde im Unfallversicherungsrecht keine Anwendung, weshalb die Suva nicht verpflichtet sei, bei Uneinigkeit über den Experten und die Begutachtung eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Gemäss der im Unfallversicherungsrecht geltenden Rechtsprechung komme der Anordnung einer Begutachtung durch den Sozialversicherer kein Verfügungscharakter zu (Verweis auf BGE 132 V 93 E. 5). Da vorliegend keine Verfügung und somit auch kein Anfechtungsgegenstand existiere, sei folgerichtig auch keine Beschwerde möglich. Sofern die Eingabe der Versicherten bezüglich Anordnung des Gutachtens als Rechtsverweigerungsbeschwerde qualifiziert werden sollte, wäre diese im Sinn der vorgängig gemachten Ausführungen zur Verfügungspflicht abzuweisen. Die Prüfung des Anspruchs auf Versicherungsleistungen ab dem 8. August 2005 sei noch nicht abgeschlossen. Im Umstand, dass diesbezüglich noch keine Verfügung erlassen worden sei, könne kein rechtsverzögerndes Verhalten erblickt werden (act. G 3).

B.c Die Beschwerdeführerin hat auf eine weitere Stellungnahme verzichtet (act. G 5).

B.d Mit Schreiben vom 27. Oktober 2011 teilte die Gerichtsleitung den Parteien den Abschluss des Schriftenwechsels mit und wies gleichzeitig darauf hin, dass in diesem Verfahrensstadium eine mündliche Verhandlung nicht vorgesehen sei (act. G 6).

Erwägungen:

1.

1.1 Vorab gilt es zu prüfen, ob auf die Beschwerde eingetreten werden kann, nachdem die Beschwerdeführerin die Gutachtensanordnung durch die Suva vom 17. August 2011 und das ergänzende Schreiben vom 24. August 2011 als Anfechtungsobjekt der anhängig gemachten Beschwerde betrachtet.

1.2 Nach Art. 56 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) kann gegen Einspracheentscheide oder Verfügungen, gegen welche eine Einsprache ausgeschlossen ist, Beschwerde erhoben werden. Ausgenommen vom Einspracheverfahren sind dabei insbesondere prozess-



und verfahrensleitende Verfügungen (Art. 52 Abs. 1 ATSG). Beschwerde kann nach Art. 56 Abs. 2 ATSG ebenfalls erhoben werden, wenn der Versicherungsträger entgegen dem Begehren der betroffenen Person keine Verfügung oder keinen Einspracheentscheid erlässt.

1.3 Das Schreiben der Suva vom 17. August 2011 mit der Anordnung der psychiatrischen Begutachtung bei Dr. C.____ kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht als Verfügung im Sinn von Art. 49 ATSG betrachtet werden. Abgesehen davon, dass die formellen Anforderungen an eine Verfügung nicht erfüllt sind (vgl. dazu Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2. Aufl., Art. 49 N 2), fehlt es dabei insbesondere am Verfügungswillen der Suva. Noch viel weniger kann dem Schreiben der Suva vom 24. August 2011 (materieller) Verfügungscharakter zuerkannt werden, handelt es sich dabei doch einzig um die Begründung der Suva, weshalb sie dem Begehren der Beschwerdeführerin um Erlass einer anfechtbaren Verfügung nicht nachkommen will. Soweit die Beschwerdeführerin somit ihre Beschwerde auf die Regelung von Art. 56 Abs. 1 ATSG zurück führen will, fehlt es an einem Anfechtungsobjekt, weshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten werden könnte. Nachdem aber die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 18. August 2011 ausdrücklich eine anfechtbare Verfügung verlangt und die Suva umgekehrt den Erlass einer solchen Verfügung mit Schreiben vom 24. August 2011 abgelehnt hat, ist die Beschwerde vom 8. September 2011 als Rechtsverweigerungsbeschwerde im Sinn von Art. 56 Abs. 2 ATSG entgegen zu nehmen und durch das angerufene Gericht bezüglich der geltend gemachten Rechtsverweigerung zu prüfen.

2.

2.1 Mit dem Urteil 9C_243/2010 (BGE 137 V 210) hat das Bundesgericht u.a. erkannt, dass bei fehlendem Konsens über die Anordnung einer Expertise (und deren Inhalt) nicht länger an der Rechtsprechung gemäss BGE 132 V 93 festgehalten werden könne, wonach dafür eine blosser Mitteilung genüge. Vielmehr sei die Anordnung, eine Expertise einzuholen, in die Form einer Verfügung zu kleiden (Art. 49 ATSG), welche dem Verfügungsbegriff gemäss Art. 5 VwVG entspreche (E. 3.4.2.6). Zu prüfen ist vorliegend aufgrund der unterschiedlichen Standpunkte der Parteien die Frage, ob diese in einer invalidenversicherungsrechtlichen Angelegenheit ergangene höchstrichterliche



Rechtsprechung auch auf das Verfahren in der Unfallversicherung Anwendung findet (wie dies der Auffassung der Beschwerdeführerin entspricht) oder ob für den Bereich der Unfallversicherung weiterhin die bisherige Praxis gilt, wonach die Anordnung einer Begutachtung durch den Sozialversicherer kein Verfügungscharakter zukommt und Rügen, welche über die gesetzlichen Ausstandsgründe hinaus gehen, erst im Rahmen der Beweiswürdigung Rechnung zu tragen ist (so die Auffassung der Suva unter Verweis auf BGE 132 V 93).

2.2 Die Suva beruft sich für ihren Standpunkt insbesondere darauf, dass der Entscheid 9C_243/2010 in einer invalidenversicherungsrechtlichen Angelegenheit ergangen sei und sich die darin entwickelte Rechtsprechung ausschliesslich auf Fälle beziehe, in welcher die Invalidenversicherung eine MEDAS-Begutachtung durchführe bzw. durchführen wolle. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. So gilt es insbesondere zu berücksichtigen, dass das Bundesgericht mit seinem Entscheid die Respektierung des Untersuchungsgrundsatzes (Art. 43 Abs. 1 und Art. 61 lit. c ATSG) sowie der verfassungsrechtlich garantierten (Art. 29ff. der Bundesverfassung [BV; SR 101]; siehe auch Art. 19 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021] i.V.m. Art. 57 ff des Bundesgesetzes über den Zivilprozess [BZP; SR 273]) Partizipationsrechte auf Stufe der Verwaltung und auf derjenigen der Gerichte garantieren wollte. Unter Letztere fallen namentlich das rechtliche Gehör (Art. 42 ATSG), die Mitwirkung bei der gutachterlichen Abklärung des medizinischen Sachverhalts (Art. 44 ATSG) und die Akteneinsicht (Art. 47 ATSG), mithin Bestimmungen des ATSG, die nicht nur für das Verfahren in der Invalidenversicherung, sondern ganz allgemein im Sozialversicherungsrecht gelten. Diese Beteiligungsrechte sind so auszugestalten, dass die in der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) enthaltenen Garantien des fairen Verfahrens insgesamt gewährleistet sind (vgl. BGE 137 V 210 E. 2.1.1). Im Weiteren weist auch die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts klar darauf hin, dass die in BGE 137 V 210 entwickelte Rechtsprechung für alle Bereiche des Sozialversicherungsrechts gelten soll, verweist es doch auch in UVG-Streitigkeiten bei Rückweisungen an das Kantonale Versicherungsgericht zur Einholung eines Gerichtsgutachtens ausdrücklich auf seine Ausführungen in BGE 137 V 210 über die dabei zu beachtenden Verfahrensgrundsätze (vgl. Entscheide des Bundesgerichts vom 19. Oktober 2011, 8C_515/2011 E. 4.6 und vom 5. Dezember 2011, 8C_476/2011 E. 7.4). Es sind keine Gründe ersichtlich,



weshalb zwar der Teil betreffend Gerichtsgutachten von BGE 137 V 210 für die Unfallversicherung gelten solle, jener betreffend Anordnung einer Administrativbegutachtung mittels Zwischenverfügung und Mitwirkungsrechte hingegen nicht; dies insbesondere vor dem Hintergrund der angestrebten Erhöhung der Verfahrensfairness. Diesbezüglich hielt das Bundesgericht im BGE 137 V 210 in E. 4.4.1.3 denn auch fest, die Einschränkung der Befugnis der Sozialversicherungsgerichte, eine Streitsache zur neuen Begutachtung an die Verwaltung zurückzuweisen, verhalte sich komplementär zu den (gemäss geänderter Rechtsprechung) bestehenden partizipativen Rechten der versicherten Person im Zusammenhang mit der Anordnung eines Administrativgutachtens. Schliesslich weist auch der Schlusssatz von E. 3.4.2.8 in BGE 137 V 210 S. 258 klar darauf hin, dass die Pflicht zum Erlass einer Zwischenverfügung bei Uneinigkeit generell für alle Sozialversicherungsbereiche gelten soll, würde der Hinweis auf das Fehlen einer Einsprachemöglichkeit gegen eine solche Verfügung "ausserhalb der Invalidenversicherung" doch sonst keinen Sinn machen .

2.3 Die Argumentation der Suva geht aber auch insoweit fehl, als die mit dem Urteil BGE 132 V 93 begründete Rechtsprechung, auf die sie sich für ihre Praxis beruft, mit dem Urteil BGE 137 V 210 ausdrücklich geändert wurde (E. 3.4.2.6; vgl. auch die entsprechende Regeste). Sie übersieht dabei, dass das Urteil BGE 137 V 210 zwar unter dem Titel "Invalidenversicherung" publiziert wurde (wobei die Gründe dafür in den ausführlichen MEDAS-spezifischen Erwägungen liegen dürften), dass damit aber eine Rechtsprechung abgeändert wurde (BGE 132 V 93), die – obwohl ebenfalls in einer invalidenversicherungsrechtlichen Angelegenheit ergangen – unter dem Titel "Verfahren"(srecht) publiziert wurde und entsprechend nicht nur für einen einzelnen Sozialversicherungsbereich Gültigkeit hat.

2.4 Zusammenfassend ergibt sich damit, dass aufgrund der geänderten Rechtsprechung von BGE 137 V 210 auch im Verfahren der Unfallversicherung die Anordnung einer Expertise bei Uneinigkeit grundsätzlich in die Form einer Zwischenverfügung zu kleiden ist, auch wenn andere als (gesetzliche) Ausstandsgründe geltend gemacht werden. Entsprechend ist die vorliegende Rechtsverweigerungsbeschwerde gutzuheissen und die Sache an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen, damit sie über die Anordnung der



psychiatrischen Begutachtung der Beschwerdeführerin im Sinn von BGE 137 V 210 formell verfüge. Bei diesem Verfahrensausgang erübrigen sich Weiterungen über die von der Beschwerdeführerin beantragte aufschiebende Wirkung bezüglich Anordnung und Durchführung der Begutachtung. Ebenfalls nicht zu beurteilen ist in diesem Verfahrensstadium vom Gericht die Frage der Notwendigkeit einer weiteren Begutachtung der Beschwerdeführerin (vgl. Kieser, ATSG-Kommentar, Art. 56 N 14).

3.

3.1 Zu prüfen bleibt hingegen, ob eine Rechtsverzögerung oder -verweigerung vorliegt und ob ein Anspruch auf Vorschussleistungen besteht.

3.2 Eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV liegt nach der Rechtsprechung unter anderem dann vor, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde ein Gesuch, dessen Erledigung in ihre Kompetenz fällt, nicht an die Hand nimmt und behandelt. Ein solches Verhalten einer Behörde wird als formelle Rechtsverweigerung bezeichnet. Art. 29 Abs. 1 BV ist aber auch verletzt, wenn die zuständige Behörde sich zwar bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, diesen aber nicht binnen der Frist fasst, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint (so genannte Rechtsverzögerung). Für die Rechtsuchenden ist es unerheblich, auf welche Gründe die Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung zurückzuführen ist; entscheidend ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht oder nicht fristgerecht handelt (RKUV 2004 Nr. U 506 S. 255 E. 3; SVR 2001 IV Nr. 24 S. 73 f. E. 3a und b). Eine unzulässige Rechtsverzögerung liegt vor, wenn die Behörde ihren Entscheid in objektiv nicht gerechtfertigter Weise hinauszögert. Ob dies zutrifft, beurteilt sich auf Grund der konkreten Umstände des Einzelfalls. Massgebend sind in diesem Zusammenhang namentlich die besondere Bedeutung und die Art des Verfahrens, die Komplexität und Schwierigkeit der Sache sowie das prozessuale Verhalten der Beteiligten (BGE 125 V 191 f. E. 2a).

3.3 Der vorliegenden Aktenlage ist zu entnehmen, dass die Beschwerdegegnerin innert angemessener Frist die vom Versicherungsgericht angeordneten weiteren Abklärungen veranlasste und weiterhin solche Abklärungen durchführt (vgl. zum Sachverhalt A.b und A.c). Ein unzulässiges, absichtliches Hinauszögern des Entscheids ist nicht ersichtlich



und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert geltend gemacht, weshalb die Rechtsverzögerungsbeschwerde abzuweisen ist.

3.4 Voraussetzung für die Erbringung von Vorschusszahlungen ist einerseits, dass der Anspruch auf Leistungen als nachgewiesen erscheint (vgl. Kieser, ATSG-Kommentar, Art. 19 Rz 27). Da vorliegend gerade umstritten ist, ob die Beschwerdegegnerin ab 7. August 2005 weiterhin Versicherungsleistungen auszurichten hat, rechtfertigt sich keine Zusprache von Vorschussleistungen im Sinn von vorsorglichen Massnahmen ab diesem Zeitpunkt.

4.

4.1 Im Sinn der Erwägungen ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als die Sache an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen wird, damit sie über die Anordnung der psychiatrischen Begutachtung der Beschwerdeführerin im Sinn von BGE 137 V 210 formell verfüge. Bezüglich der geltend gemachten Rechtsverzögerung und der beantragten Vorschusszahlungen ist die Beschwerde abzuweisen.

4.2 Gerichtskosten sind keine zu erheben (Art. 61 lit. a ATSG).

4.3 Da die Beschwerdeführerin teilweise obsiegt, hat sie einen reduzierten Anspruch auf eine Parteientschädigung. Diese ist vom Gericht ermessensweise festzusetzen, wobei insbesondere der Bedeutung der Streitsache und dem Aufwand Rechnung zu tragen ist (Art. 61 lit. g ATSG). Es rechtfertigt sich, diese in Würdigung der gesamten Umstände auf Fr. 2'000.-- (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen.

Demgemäss hat das Versicherungsgericht im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP entschieden:

1. Die Beschwerde wird in dem Sinn gutgeheissen, dass die Sache an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen wird, damit diese über die Anordnung der psychiatrischen Begutachtung der Beschwerdeführerin eine rechtsmittelfähige Verfügung (im Sinn von BGE 137 V 210) erlasse.



2. Bezüglich der geltend gemachten Rechtsverzögerung und der beantragten Vorschusszahlungen wird die Beschwerde abgewiesen.
3. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
4. Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.-- (inklusive Barauslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.