Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 311/04

Urteil vom 23. März 2006
IV. Kammer

Besetzung
Präsident Ursprung, Bundesrichterin Widmer und Bundesrichter Schön; Gerichtsschreiber Schmutz

Parteien
S._____, 1972, Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle Bern, Chutzenstrasse 10, 3007 Bern, Beschwerdegegnerin

Vorinstanz
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern

(Entscheid vom 7. Mai 2004)

Sachverhalt:
A.
A.a S._____ meldete sich im Oktober 1999 zum Bezug von Leistungen der Invalidenversicherung an. Zur Abklärung des Anspruches holte die IV-Stelle Bern nebst anderen Arztberichten beim Zentrum für Medizinische Begutachtung (ZMB) ein MEDAS-Gutachten vom 23. August 2001 ein. Mit Verfügung vom 22. Mai 2002 sprach sie der Versicherten eine halbe Invalidenrente zu. Die dagegen erhobene Beschwerde mit dem Antrag auf Ausrichtung einer ganzen Rente wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern am 26. Januar 2003 ab. Mit Urteil vom 27. August 2003, I 145/03, hob das Eidgenössische Versicherungsgericht in Gutheissung der von der Versicherten dagegen erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerde den Entscheid des kantonalen Gerichts sowie die Verfügung der IV-Stelle auf und wies die Sache zu weiteren Abklärungen und zum Erlass einer neuen Verfügung an die IV-Stelle zurück.
A.b Am 29. Oktober 2003 teilte die IV-Stelle der Versicherten mit, sie werde eine MEDAS-Nachbegutachtung beim ZMB anordnen, was S._____ am 5. November 2003 mit der Begründung ablehnte, es sei dem ZMB schon bisher nicht möglich gewesen, das Erforderliche abzuklären und die Ergebnisse eines neuropsychologischen Tests auszuwerten. Zudem sei es nicht von der IV-Stelle unabhängig. Am 1. Dezember 2003 verfügte die IV-Stelle, das Gesuch um Ablehnung des ZMB als Begutachtungsstelle werde abgewiesen.
B.
Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern mit Entscheid vom 7. Mai 2004 ab.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beanstandet die Versicherte sinngemäss, das ZMB sei für die notwendigen Abklärungen nicht geeignet und es fehle ihm die Kompetenz zur Nachbegutachtung. Darum sei ihr die Untersuchung dort nicht zumutbar. Der vorinstanzliche Entscheid und die Verfügung der IV-Stelle seien aufzuheben. Die Sache sei in Würdigung der mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereichten Berichte des Spitals

X._____ (vom 2. April 2004) und des Spitals Y._____ (vom 18. Mai 2004) an die IV-Stelle zurückzuweisen, damit sie das im Oktober 1999 gestellte Gesuch neu beurteile.
Während die IV-Stelle auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliesst, verzichtet das Bundesamt für Sozialversicherung auf eine Vernehmlassung.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Nach ständiger Rechtsprechung prüft das Eidgenössische Versicherungsgericht von Amtes wegen die formellen Gültigkeitserfordernisse des Verfahrens, insbesondere auch die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde oder Klage eingetreten ist. Hat die Vorinstanz übersehen, dass es an einer Prozessvoraussetzung fehlte, und hat sie materiell entschieden, ist dies im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen mit der Folge, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben ist (BGE 128 V 89 Erw. 2a mit Hinweisen).
2.
Am 1. Januar 2003 sind das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 und die dazugehörige Verordnung vom 11. September 2002 in Kraft getreten. Dieses Gesetz koordiniert das Sozialversicherungsrecht des Bundes, indem es u.a. ein einheitliches Sozialversicherungsverfahren festlegt und die Rechtspflege regelt (Art. 1 Ingress und lit. b ATSG). Seine Bestimmungen sind auf die bundesgesetzlich geregelten Sozialversicherungen anwendbar, wenn und soweit die einzelnen Sozialversicherungsgesetze es vorsehen (Art. 2 ATSG). Nach Art. 1 Abs. 1 IVG in der ab 1. Januar bis 31. Dezember 2003 geltenden Fassung sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts auf die Invalidenversicherung (Art. 1a-70) anwendbar, soweit das Invalidenversicherungsgesetz nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht.
3.
Angefochten ist der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 7. Mai 2004. Mit diesem ist das kantonale Gericht auf die Eingabe der Versicherten vom 14. Januar 2004 eingetreten und hat diese als gegen die Verfügung der IV-Stelle vom 1. Dezember 2003 gerichtete Beschwerde materiell behandelt. Dabei hat es erwogen, eine Befangenheit der MEDAS-Gutachter könne nicht damit begründet werden, dass diese mit der Beschwerdeführerin bereits befasst waren und die begutachtenden Ärzte demnach ihr gegenüber als voreingenommen zu betrachten seien. Aus dem MEDAS-Gutachten vom 23. August 2001 seien keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die damalige Begutachtung nicht objektiv erfolgt sei und die Gutachter auch nur anscheinend als voreingenommen betrachtet werden müssten. Es sei kein triftiger Grund erkennbar, der gegen eine erneute Begutachtung der Beschwerdeführerin durch die MEDAS spreche und zu berechtigten Zweifeln Anlass gebe, dass eine solche Begutachtung nicht sachlich erfolgen werde. In Abweisung der Beschwerde bestätigte das kantonale Gericht daher die angefochtene Verfügung.
4.
Muss der Versicherungsträger zur Abklärung des Sachverhaltes ein Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen einholen, so gibt er gemäss Art. 44 ATSG der Partei dessen Namen bekannt. Diese kann den Gutachter aus triftigen Gründen ablehnen und Gegenvorschläge machen.
4.1 In dem zur Publikation in BGE 132 V bestimmten Urteil B. vom 8. Februar 2006 (I 745/03) Erw. 5 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht entschieden, dass der Anordnung einer Begutachtung durch den Sozialversicherer kein Verfügungscharakter zukommt. Einwendungen einer Partei nach Art. 44 ATSG gegen Sachverständige sind in Form einer selbstständig anfechtbaren Zwischenverfügung zu behandeln, sofern substanziiert 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 Urteil B. vom 8. Februar 2006 Erw. 6.3-6.5 mit zahlreichen Hinweisen).
4.2 Wie das Eidgenössische Versicherungsgericht in Erwägung 6.5 des eben genannten Urteils ausgeführt hat, ist zu unterscheiden zwischen Einwendungen von Parteien gegen Sachverständige formeller Natur und solchen materieller Natur. Dabei zählen die gesetzlichen Ausstandsgründe (vgl. 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. Fehlende Sachkunde eines Gutachters bildet ebenfalls keinen Umstand, der Misstrauen in die Unabhängigkeit eines Gutachters wecken würde. Vielmehr ist bei der Würdigung des Gutachtens in Betracht zu ziehen, dass ein Gutachter nicht genügend sachkundig war (vgl. Urteil D. vom 30. November 1999, 1P.553/1999). Es besteht nach dem oben genannten Urteil B. vom 8. Februar 2006 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, vorzuverlegen. 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. auch Hans-Jakob Mosimann, Gutachten: Präzisierungen zu Art. 44 ATSG in: SZS
2005, S. 479).
5.
Mit der Verfügung vom 1. Dezember 2003 hat die IV-Stelle die von der Versicherten bei ihr gegen die medizinischen Sachverständigen erhobenen Einwände abgelehnt.
5.1 Die Beschwerdeführerin hatte mit Eingabe vom 5. November 2003 eine medizinische Nachbegutachtung durch das ZMB mit der Begründung abgelehnt, es sei diesem schon bisher nicht möglich gewesen, das Erforderliche abzuklären und die Ergebnisse eines neuropsychologischen Tests auszuwerten. In diesem Einwand ist kein Ausstands- oder Ablehnungsgrund zu erblicken. Der Umstand, dass sich die Sachverständigen schon einmal mit einer Person befasst haben, schliesst später ihren Beizug als Gutachter nicht zum Vornherein aus. Eine unzulässige Vorbefassung liegt auch dann nicht vor, wenn sie zu (für eine Partei) ungünstigen Schlussfolgerungen gelangen (AHI 1997 S. 136 Erw. 1b/bb).
5.2 Anderes gilt, wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit objektiv zu begründen vermögen, etwa wenn die Sachverständigen ihren Bericht nicht neutral und sachlich abfassten (BGE 120 V 364 Erw. 3a; Urteil J. vom 17. August 2004, I 29/04). Solches ist hier jedoch nicht ersichtlich und wird auch nicht begründet geltend gemacht. Auch im sinngemäss erhobenen Einwand der Beschwerdeführerin, die MEDAS-Sachverständigen seien als Angestellte der Invalidenversicherung zu betrachten und nicht unabhängig, ist kein Ausstands- oder Ablehnungsgrund zu erblicken. Wie das Eidgenössische Versicherungsgericht unter Hinweis auf Art. 72bis IVV festgestellt hat (BGE 123 V 178 f. Erw. 4b mit Hinweisen), handelt es sich bei der MEDAS um die spezialisierte Abklärungsstelle, die weder den Durchführungsorganen noch der Aufsichtsbehörde in irgendeiner Art weisungspflichtig noch sonst wie untergeordnet ist, sondern auf tarifvertraglicher Grundlage medizinische Abklärungen vornimmt, die einzig und allein nach bestem ärztlichen Wissen und Gewissen zu erstatten sind. Das ZMB führt polydisziplinäre Begutachtungen für die Invalidenversicherung (als MEDAS) sowie die Unfallversicherung, die Privatassekuranz und
für Gerichte durch. Das vom Bundesamt für Sozialversicherung gestützt auf Art. 72bis IVV erlassene, am 1. Juni 1994 in Kraft getretene Statut der medizinischen Abklärungsstellen in der Invalidenversicherung garantiert die erforderliche Unabhängigkeit der MEDAS bei der Erfüllung von Gutachteraufträgen. Dieses hält ausdrücklich fest, dass der Chefarzt und die Ärzte der MEDAS ihren gutachterlichen Auftrag unabhängig und in ihrem freien Ermessen erfüllen und in ihrer Meinungsbildung keinerlei Einfluss seitens der Aufsichtsorgane unterstehen. Eine von anderen mit der Versicherten befassten Ärzten abweichende Beurteilung vermag die Objektivität der Sachverständigen nicht in Frage zu stellen. Es gehört vielmehr zu den Pflichten eines Gutachters, sich kritisch mit dem Aktenmaterial auseinanderzusetzen und eine eigenständige Beurteilung abzugeben. Auf welche Einschätzung letztlich abgestellt werden kann, ist eine im Verwaltungs- und allenfalls Gerichtsverfahren zu klärende Frage der Beweiswürdigung.

6.
Demnach ergibt sich, dass die Einwendungen der Beschwerdeführerin materieller Natur sind und mit dem Entscheid in der Sache zu prüfen sein werden. Das kantonale Gericht hätte auf die gegen die Zwischenverfügung der IV-Stelle vom 1. Dezember 2003 erhobene Beschwerde nicht eintreten dürfen, da es an einer Prozessvoraussetzung fehlte. Dies ist im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen (vgl. oben Erw. 1), und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Die IV-Stelle wird das Verfahren gemäss dem ersten Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 27. August 2003 fortsetzen.
7.
Schliesslich wird die Beschwerdeführerin darauf hingewiesen, dass nach Art. 43 Abs. 1 ATSG der Versicherer die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vornimmt und die erforderlichen Auskünfte einholt. 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). Kommt sie den Auskunfts- oder Mitwirkungspflichten in unentschuldbarer Weise nicht nach, so kann der Versicherer auf Grund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen. Er muss die versicherte Person vorher schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen; dabei ist ihr eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen (Art. 43 Abs. 3 ATSG).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, vom 7. Mai 2004 aufgehoben wird mit der Feststellung, dass die Vorinstanz zu Unrecht auf die Verfügung der IV-Stelle Bern vom 1. Dezember 2003 eingetreten ist.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, der Ausgleichskasse des Kantons Bern und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 23. März 2006

Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der IV. Kammer: Der Gerichtsschreiber: