Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C 69/2013

Urteil vom 5. Juni 2013

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Leuzinger, Präsidentin,
Bundesrichter Ursprung, Frésard, Maillard, Bundesrichterin Heine,
Gerichtsschreiber Nabold.

Verfahrensbeteiligte
B._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Oskar Gysler,
Beschwerdeführer,

gegen

IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVST, Avenue Edmond-Vaucher 18, 1203 Genf,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Invalidenversicherung
(Invalidenrente; Prozessvoraussetzung),

Beschwerde gegen den Entscheid
des Bundesverwaltungsgerichts
vom 22. November 2012.

Sachverhalt:

A.
Der 1953 geborene, in Kroatien wohnhafte Schweizer Bürger B._____ meldete sich am 23. November 2004 über die Schweizer Botschaft in Kroatien bei der IV-Stelle für Versicherte mit Wohnsitz im Ausland (IVST) zum Leistungsbezug an und beantragte unter anderem eine Rente. Mit Verfügungen vom 31. Juli 2007 und vom 6. Januar 2010 verneinte die IVST einen Leistungsanspruch des Versicherten; die beiden Verfügungen wurden auf Beschwerde des Versicherten hin vom Bundesverwaltungsgericht mit Entscheid vom 10. Dezember 2007 und 22. Februar 2012 aufgehoben und die Sache jeweils zu weiteren Abklärungen an die IVST zurückgewiesen. Mit Zwischenverfügung vom 25. September 2012 ordnete die IVST eine polydisziplinäre Begutachtung des Versicherten an; die Gutachterstelle werde zu einem späteren Zeitpunkt in Anwendung des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" festgelegt.

B.
Auf die von B._____ hiegegen erhobene Beschwerde trat das Bundesverwaltungsgericht mit Entscheid vom 22. November 2012 nicht ein.

C.
Mit Beschwerde beantragt B._____, die Vorinstanz sei unter Aufhebung ihres Entscheides vom 22. November 2012 zu verpflichten, seine Beschwerde vom 10. Oktober 2012 materiell zu beurteilen. Gleichzeitig beantragt er, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.
Während die IVST auf eine Vernehmlassung verzichtet, beantragt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob ein Rechtsmittel zulässig ist (BGE 135 III 212 E. 1 S. 216 mit Hinweisen).

2.
Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheids (Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung) kann gemäss Art. 94 BGG Beschwerde geführt werden. Eröffnet allerdings eine Behörde oder ein Gericht ihre Weigerung, einen Entscheid zu treffen, der betroffenen Person förmlich, so liegt keine Rechtsverweigerung im Sinne von Art. 94 BGG vor. Vielmehr ist ein solcher Nichteintretensentscheid unter den Voraussetzungen von Art. 90 ff. BGG anfechtbar (vgl. FELIX UHLMANN, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 2 zu Art. 94 BGG mit weiteren Hinweisen).

3.

3.1. Gemäss Art. 90 BGG ist die Beschwerde zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen. Ebenfalls zulässig ist nach Art. 91 Abs. 1 BGG die Beschwerde gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren. Gegen andere selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide ist von hier nicht interessierenden Ausnahmen in Anwendung von Art. 93 Abs. 1 BGG die Beschwerde zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

3.2. Damit ein Entscheid der Vorinstanz als Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG qualifiziert werden kann, muss er das Verfahren vor der ersten Instanz abschliessen (Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202, Ziff. 4.1.4.1 S. 4332; Bernard Corboz, in: Commentaire de la LTF, 2009, N. 9 zu Art. 90 BGG). Befindet das kantonale Gericht oder das Bundesverwaltungsgericht über einen Zwischenentscheid einer unteren Instanz, so stellt der Rechtsmittelentscheid regelmässig ebenfalls einen Zwischenentscheid dar: Mit einem solchen Entscheid wird nicht über ein Rechtsverhältnis endgültig entschieden, sondern nur über einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid. Anders ist lediglich dann zu entscheiden, wenn durch den Entscheid der letzten kantonalen Instanz ein Zwischenentscheid der ersten Instanz umgestossen und das Verfahren vor erster Instanz damit abgeschlossen wird (Urteil 8C 699/2009 E. 1, nicht publ. in: BGE 136 V 156, aber in: SVR 2011 IV Nr. 16 S. 41).

3.3. Mit dem Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. November 2012 wurde das Verfahren vor der IVST um Zusprechung oder Verweigerung von Leistungen der Invalidenversicherung nicht abgeschlossen; der vorinstanzliche Entscheid ist mithin als Zwischenentscheid zu qualifizieren.

4.

4.1. Da eine Gutheissung der Beschwerde nicht sofort zu einem Endentscheid in der Sache (mithin über den Rentenanspruch des Versicherten) führen würde (vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG), wäre auf die Beschwerde nur einzutreten, wenn dieser Zwischenentscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG).

4.2. Der Beschwerdeführer verweist in seiner Beschwerde auf BGE 137 V 210. Damit macht er sinngemäss geltend, durch die Zwischenverfügung vom 25. September 2012 einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zu erleiden. Für die Beurteilung, ob ein solcher Nachteil gegeben ist, muss im Kontext des IV-rechtlichen Abklärungsverfahrens mit seinen spezifischen Gegebenheiten (dazu eingehend BGE 137 V 210) berücksichtigt werden, dass ein Sachverständigengutachten im Rechtsmittelverfahren mit Blick auf die fachfremde Materie faktisch nur beschränkt überprüfbar ist: Der Rechtsanwender sieht sich mangels ausreichender Fachkenntnisse kaum in der Lage, in formal korrekt abgefassten Gutachten objektiv-fachliche Mängel zu erkennen. Zugleich steht die faktisch vorentscheidende Bedeutung der medizinischen Gutachten für den Leistungsentscheid in einem Spannungsverhältnis zur grossen Streubreite der Möglichkeiten, einen Fall medizinisch zu beurteilen, und zur entsprechend geringen Vorbestimmtheit der Ergebnisse (BGE 137 V 210 E. 2.5 S. 241 mit Hinweisen).

4.3. Diesen Umständen ist mit verfahrensrechtlichen Garantien zu begegnen (BGE 137 V 210 E. 2.5 S. 241 und E. 3.4.2.3 in fine S. 253). Die Mitwirkungsrechte müssen im Beschwerdeverfahren durchsetzbar sein. Ist dies durch Anfechtung des Endentscheids nicht mehr möglich, kann ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstehen, der den Rechtsweg an eine Beschwerdeinstanz eröffnet. Da systemimmanent kein Anspruch auf Einholung eines Gerichtsgutachtens besteht (vgl. BGE 136 V 376), ist das Administrativgutachten häufig zugleich die wichtigste medizinische Entscheidungsgrundlage im Beschwerdeverfahren. In solchen Fällen kommen die bei der Beweiseinholung durch ein Gericht vorgesehenen Garantien zugunsten der privaten Partei im gesamten Verfahren nicht zum Tragen. Um dieses Manko wirksam auszugleichen, müssen die gewährleisteten Mitwirkungsrechte durchsetzbar sein, bevor präjudizierende Effekte eintreten (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.4 S. 254). Mit Blick auf das naturgemäss begrenzte Überprüfungsvermögen der rechtsanwendenden Behörden genügt es daher nicht, die Mitwirkungsrechte erst nachträglich, bei der Beweiswürdigung im Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren, einzuräumen. Für die Annahme eines drohenden unumkehrbaren Nachteils spricht
schliesslich auch, dass die mit medizinischen Untersuchungen einhergehenden Belastungen zuweilen einen erheblichen Eingriff in die physische oder psychische Integrität bedeuten (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 S. 257).

4.4. Aus diesen Gründen hat das Bundesgericht die Anfechtbarkeitsvoraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils für das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren in IV-Angelegenheiten bejaht, zumal die nicht sachgerechte Begutachtung in der Regel einen rechtlichen und nicht nur tatsächlichen Nachteil bewirkt (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7 S. 257 mit Hinweisen). Hebt das kantonale Gericht oder das Bundesverwaltungsgericht die Verfügung auf, weist es die Sache an die IV-Stelle zurück, damit diese den Begutachtungsauftrag wiederum nach dem Zufallsprinzip, aber unter Berücksichtigung der im Gerichtsentscheid festgelegten zusätzlichen Rahmenbedingungen, an eine MEDAS vergebe (vgl. BGE 138 V 271 E. 1.2.3 S. 276 f.).

4.5. In BGE 138 V 271 E. 3 ff. S. 278 ff. hat das Bundesgericht zudem präzisiert, dass eine solche Gutachtensanordnung in der Regel lediglich im erstinstanzlichen Verfahren anfechtbar ist. Aus BGE 137 V 210 kann somit nicht gefolgert werden, es sei auch der nicht wieder gutzumachende Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG zu bejahen. Somit ist auf die Beschwerde gegen den vorinstanzlichen Entscheid auch nach dieser Norm nicht einzutreten. Dies gilt umso mehr, als in der Zwischenverfügung vom 25. September 2012 keine Gutachterstelle benannt wird, sondern lediglich die Bestimmung einer solchen in Anwendung von Art. 72bis IVV durch das Zuweisungssystem "SuisseMED@P" angekündigt wird. Selbst für das erstinstanzliche Verfahren ist somit nicht ersichtlich, worin der Nachteil des Versicherten bestehen sollte, wenn er die Gutachtensanordnung vor Bundesverwaltungsgericht nicht anfechten kann, bevor in Anwendung des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" auch die Gutachterstelle feststeht.

4.6. Zu einer abweichenden Beurteilung gibt auch die Vernehmlassung des BSV keinen Anlass. In dieser wird unter Hinweis auf die Rz. 2074 ff. des Kreisschreibens über das Verfahren in der Invalidenversicherung (KSVI) ausgeführt, im Interesse einer möglichst grossen Planungssicherheit für die Gutachterstellen sei eine Zweiteilung des Verfahrens zweckmässig. Zunächst solle geklärt werden, ob eine polydisziplinäre Begutachtung in der Schweiz notwendig ist, welche Fachdisziplinen zu berücksichtigen und welche Fragen zu stellen sind. Erst wenn diese Punkte - allenfalls gerichtlich - geklärt seien, solle über die Plattform "SuisseMED@P" eine Gutachterstelle zugelost werden. Damit könne die Zahl der Begutachtungstermine, die nachträglich annulliert werden müssen, gering gehalten werden.

Eine mangelnde Planungssicherheit der Gutachterstellen und die organisatorischen Schwierigkeiten, welche allenfalls durch die Annullierung von Begutachtungsterminen verursacht werden, stellen keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil für die versicherte Person dar. Da zudem Zwischenverfügungen, mit welchen ein Gutachten angeordnet wird, in aller Regel nicht beim Bundesgericht anfechtbar sind (vgl. BGE 138 V 271 E. 3 ff. S. 278 ff.), kann es auch keine rechtskräftige Erledigung gewisser umstrittener Punkte vor dem Endentscheid geben: Aufgrund von Art. 93 Abs. 3 BGG wird eine versicherte Person bei der Anfechtung des Endentscheids noch geltend machen können, die Anordnung sei nicht rechtmässig gewesen. Daran würde im Übrigen auch eine Änderung der Rechtsprechung von BGE 138 V 271 nichts ändern, ist doch nach dem System des BGG die Anfechtung von Zwischenentscheiden, welche weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen, stets freiwillig. Die vom BSV angestrebte Zweiteilung des Verfahrens könnte daher lediglich mittels einer Gesetzesänderung eingeführt werden.

5.
Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Mit diesem Entscheid in der Sache wird das Gesuch um aufschiebende Wirkung gegenstandslos.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 800.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 5. Juni 2013
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Leuzinger

Der Gerichtsschreiber: Nabold