



Urteil vom 16. Mai 2014

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richterin Madeleine Hirsig-Vouilloz, Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Daniel Golta.

Parteien

A._____, (wohnhaft in Deutschland)
vertreten durch lic. iur. David Husmann, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anordnung polydisziplinäres Gutachten; Verfügung der
IVSTA vom 23. August 2012.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die 1970 geborene deutsche Staatsangehörige A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) stellte am 16. September 2009 bei der Deutschen Rentenversicherung – unter Berufung auf eine seit März 2009 bestehende Arbeitsunfähigkeit – einen Antrag auf Zusprache einer schweizerischen Invalidenrente, dessen Empfang die IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVSTA; nachfolgend auch: Vorinstanz) am 27. November 2009 bestätigte (Akten der IVSTA [IV] 1, 9).

A.b Am 7. März 2011 beauftragte die IVSTA das Zentrum für Medizinische Begutachtung (ZMB) Basel (nachfolgend: ZMB) mit der polydisziplinären Begutachtung der Beschwerdeführerin (IV/59; vgl. auch IV/52), worüber die IVSTA die Beschwerdeführerin am gleichen Tag informierte (IV/60).

A.c Mit Schreiben vom 25. Mai 2011 forderte die IVSTA die Beschwerdeführerin dazu auf, sich am 29. August 2011 zur Begutachtung im ZMB einzufinden und vorgängig zu bestätigen, dass sie bereit sei, sich dieser Untersuchung zu unterziehen (IV/67; vgl. auch IV/64).

A.d Nach Intervention durch den rubrizierten Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin bestätigte die IVSTA am 12. August 2011 die für den 29. August 2011 vorgesehene Begutachtung durch das ZMB, liess der Beschwerdeführerin die von den Gutachtern zu beantwortenden Fragen zukommen und wies sie darauf hin, dass sie bis zum Begutachtungstermin ergänzende Zusatzfragen einreichen könne. Am 15. August 2011 bestätigte die IVSTA den Begutachtungstermin auch gegenüber dem rubrizierten Rechtsvertreter (IV/74, 80 f.).

A.e Am 22. August 2011 verwies der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin auf das Urteil des Bundesgerichts 9C_243/2010 vom 28. Juni 2011 (publiziert als BGE 137 V 210) und beantragte die einstweilige Aussetzung der vorgesehenen Begutachtung, damit eine "ordentliche Begutachtung" eingeleitet werden könne (IV/83 f.).

A.f Mit Schreiben vom 26. August 2011 teilte die IVSTA der Beschwerdeführerin (vertreten durch den rubrizierten Rechtsvertreter) mit, dass die vorgesehene Begutachtung annulliert worden sei (IV/89).

A.g Am 12. Oktober 2011 liess die Beschwerdeführerin der IVSTA weitere Akten zukommen und teilte ihr mit, dass ihres Erachtens – angesichts der Tatsache, dass der deutsche Invalidenversicherer von einer vollen Erwerbsunfähigkeit ausgehe – keine zusätzliche Begutachtung mehr notwendig sei (IV/102).

A.h Mit Schreiben vom 7. März 2012 teilte die IVSTA der Beschwerdeführerin mit, dass zur Klärung des Falles ein polydisziplinäres Gutachten nach wie vor unabdingbar sei. Sobald die Begutachtungsstelle bestimmt sei, werde sie die Beschwerdeführerin darüber in Kenntnis setzen und ihr einen Fragebogen zukommen lassen, der der Begutachtung zu Grunde liegen werde (IV/105).

A.i Am 3. April 2012 teilte die IVSTA der Beschwerdeführerin mit, dass zur Beurteilung ihres Rentenanspruchs eine polydisziplinäre medizinische Abklärung (Handchirurgie, Psychiatrie, Neurologie, Orthopädie, allgemeine Medizin) in der Schweiz notwendig sei (IV/109). Sobald Datum und Ort der Untersuchung bekannt seien, werde sie umgehend und detailliert über das weitere Vorgehen informiert. Ohne schriftlich begründeten Gegenbericht innert zehn Tagen werde die IVSTA eine Fachstelle mit der Untersuchung beauftragen. Im Anhang liess die IVSTA der Beschwerdeführerin die Liste der Fragen, welche der begutachtenden Stelle unterbreitet würden (inkl. die Frageliste der B._____ Versicherungsgesellschaft [nachfolgend: B._____ Versicherung] als Unfallversicherer), zukommen, und räumte der Beschwerdeführerin eine Frist von ebenfalls zehn Tagen ein, um allfällige Zusatzfragen einzureichen.

A.j Mit Schreiben vom 23. April 2012 (IV/111) beantragte die Beschwerdeführerin, es sei von einer einseitigen Festlegung/Auslosung der Gutachterstelle abzusehen und mit ihr eine Einigung über die Gutachterstelle zu erlangen; es sei davon Vormerk zu nehmen, dass sie die MEDAS Zentralschweiz als Gutachterstelle vorschlage; es sei der Fragenkatalog entsprechend ihrer Anmerkungen anzupassen; es seien ihr die seit letzter Akteneinsicht angefallenen Akten zukommen zu lassen und eine angemessene Nachfrist einzuräumen, um darauf gerichtete Zusatzfragen zu stellen; es sei der Fragebogen der B._____ Versicherung aus dem Recht zu weisen; es sei, sofern die IVSTA mit einem oder mehreren der obigen Begehren nicht einverstanden sei, darüber eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

A.k Am 10. Mai 2012 teilte die IVSTA der Beschwerdeführerin unter Beilage der von dieser angeforderten Akten – mit, dass die Vergabe von Gutachtensaufträgen gemäss Art. 72^{bis} Abs. 1 IVV nach dem Zufallsprinzip zu erfolgen habe. Deshalb werde das Gutachten über die Plattform "SuisseMED@P" in Auftrag gegeben und Datum und Ort der Untersuchung zu einem späteren Zeitpunkt bekannt gegeben werden (IV/113). Weiter nahm die IVSTA zu den Ausführungen der Beschwerdeführerin zum Fragenkatalog Stellung und setzte ihr eine weitere Frist von zehn Tagen, um allfällige zusätzliche Frage einzureichen, die unverändert an die Gutachter weitergereicht würden. Ausserdem erklärte die IVSTA, dass eine gemeinsame Begutachtung mit der B._____ Versicherung erfolge, weshalb auch deren Gutachterfragen zugestellt worden seien und die Beschwerdeführerin sich bezüglich dieser Fragen direkt an die B._____ Versicherung wenden möge. Sollte die Beschwerdeführerin mit diesem Vorgehen nicht einverstanden sei, werde die IVSTA eine anfechtbare Zwischenverfügung erlassen.

A.l Am 31. Mai 2012 beauftragte die IVSTA das ABI (Ärztliches Begutachtungsinstitut GmbH, Basel) mit der interdisziplinären medizinischen Abklärung der Beschwerdeführerin und dokumentierte es entsprechend (IV/115).

A.m Mit Schreiben vom 2. Juli 2012 (IV/122) erklärte die Beschwerdeführerin, dass sie mit einem Losentscheid nicht einverstanden sei, dass stattdessen eine Einigung über die Gutachterstelle zu erfolgen habe, dass die von ihr als Gutachterstelle vorgeschlagene MEDAS Zentralschweiz fachlich unbestritten sei und dass sie an ihrer Kritik zum Fragenkatalog und am Einbezug der B._____ Versicherung festhalte. Vor diesem Hintergrund ersuche sie um Erlass einer anfechtbaren Verfügung, welche sich a) zum Loszwang, b) zur Nichteinigung auf die MEDAS Zentralschweiz und c) zur Nichtberücksichtigung ihrer Bemerkungen zu den Fragen und den Einbezug der B._____ Versicherung äussere.

A.n Am 20. Juli 2012 teilte die IVSTA der Beschwerdeführerin mit, dass die Notwendigkeit einer polydisziplinären Untersuchung unbestritten sei. Der Gutachtensauftrag sei deshalb entsprechend dem in Art. 72^{bis} IVV vorgesehenen Verfahren über die Plattform "SuisseMED@P" nach dem Zufallsprinzip einer Gutachterstelle zugeteilt worden, wobei es sich vorliegend um das ABI handle (IV/125). Da die Gutachter und der Termin noch nicht bekannt seien, würden diese zu einem späteren Zeitpunkt mitgeteilt. Bezüglich der am 23. April 2012 gemachten Bemerkungen zu den

Gutachterfragen habe die IVSTA den Fragenkatalog entsprechend den neuesten Weisungen angepasst, lasse ihn der Beschwerdeführerin im Anhang zukommen und gebe ihr 10 Tage Zeit, um Zusatzfragen einzureichen. Die geänderten Gutachterfragen würden auch dem ABI und der B._____ Versicherung zugestellt.

A.o Mit Schreiben vom 6. August 2012 (IV/128) hielt die Beschwerdeführerin daran fest, dass die Gutachterstelle nicht ausgelost werden dürfe, bevor eine Einigung gesucht worden sei. Auch der Leiter des Geschäftsfelds Invalidenversicherung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) habe im beigelegten Artikel der Zeitschrift C._____ (nachfolgend: Zeitschriftenartikel) festgehalten, dass eine Einigung über den Gutachter auch nach Einführung des Lossystems im Vordergrund stehe. Sie schlage daher vor, sich auf das BEGAZ, Basel oder die MEDAS Zentralschweiz, Luzern als Gutachterstelle zu einigen und erwarte eine entsprechende Antwort. Sollte die IVSTA sich einer Einigung verweigern, werde um eine anfechtbare Verfügung ersucht. Ausserdem ersuchte die Beschwerdeführerin um Zustellung der im Fragenkatalog nicht enthaltenen Rubrik C1, brachte weitere Zusatzfragen und Ergänzungen zum Fragebogen vor und bemerkte, dass die B._____ Versicherung ihr einen eigenen Fragenkatalog vorzulegen habe.

A.p Am 23. August 2012 teilte die IVSTA der Beschwerdeführerin mit, dass der Auftrag für ein polydisziplinäres Gutachten gemäss Art. 72^{bis} Abs. 1 IVV vergeben werde und vorliegend diesem Vorgehen entsprechend das ABI mit dem Gutachten beauftragt worden sei (IV/133 = Akte des Beschwerdeverfahrens [B-act.] 1 Beilage 2). Da die Gutachter und der Termin noch nicht bekannt seien, würden diese zu einem späteren Zeitpunkt mitgeteilt und der Beschwerdeführerin dann Gelegenheit geben, Ausstandsgründe gegen die Gutachter geltend zu machen. Im Anhang liess die IVSTA der Beschwerdeführerin den angepassten Gutachterfragenkatalog und die Fragen der B._____ Versicherung zukommen und räumte der Beschwerdeführerin eine Frist von 10 Tagen ein, um Zusatzfragen einzureichen.

B.

B.a Am 10. September 2012 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und stellte die folgenden Anträge:

1. Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, der Beschwerdeführerin die EMRK-, verfassungsmässigen und gesetzlichen Rechte zuzugestehen.
2. Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, ein Einigungsverfahren betreffend Wahl der Gutachterstelle durchzuführen.
3. Der von der Beschwerdegegnerin getroffene Losentscheid sei zufolge nicht durchgeführten Einigungsverfahrens zu annullieren.
4. Eventualiter sei der Losentscheid zufolge vollständig fehlender Transparenz des Losverfahrens zu annullieren.
5. Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, den Begutachtungsauftrag an das ABI zu unterbrechen, bis über die vorliegende Eingabe entschieden ist;

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin.

B.b Mit Vernehmlassung vom 21. Januar 2013 (B-act. 7) erklärte die IVSTA, dass sie entsprechend den für sie verbindlichen Weisungen vorgegangen sei und als verordnungs- und weisungsgebundene Verwaltungsbehörde von einer Stellungnahme absehe. Für die Dauer des hängigen Beschwerdeverfahrens habe sie den Begutachtungsauftrag beim ABI formlos sistiert (vgl. auch IV/138-140).

B.c Mit Replik vom 2. April 2013 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest und beantragte die Gutheissung der Beschwerde (B-act. 11).

B.d Am 8. April 2013 reichte die Beschwerdeführerin ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Jörg Paul Müller und Dr. iur. Matthias Kradolfer vom 20. November 2012 und eines von Prof. Dr. iur. Jörg Paul Müller und Dr. iur. Johannes Reich vom 11. Februar 2010 zu den Akten (B-act. 13, 13.1 f.).

B.e Am 10. April 2013 erklärte die Vorinstanz, dass sie an ihrer Vernehmlassung festhalte und auf das Einreichen einer Duplik verzichte (B-act. 15), und am 15. April 2013, dass sie in Bezug auf die von der Beschwerdeführerin am 8. April 2013 eingereichten Rechtsgutachten auf eine Stellungnahme verzichte (B-act. 16).

B.f Am 18. April 2013 schloss das Bundesverwaltungsgericht den Schriftenwechsel.

B.g Mit unaufgeforderter Eingabe vom 14. Juni 2013 reichte die Beschwerdeführerin das Urteil des Versicherungsgerichts St. Gallen IV 2012/353 vom 28. Mai 2013 zu den Akten, kommentierte es und beantragte, die IVSTA anzuweisen, eine Begutachtung bei der MEDAS Zentralschweiz in die Wege zu leiten (B-act. 18, 18.1).

B.h Am 20. Juni 2013 liess das Bundesverwaltungsgericht der Vorinstanz eine Kopie dieser Eingabe und des Urteils zukommen.

B.i Mit unaufgeforderter Eingabe vom 16. Juli 2013 (B-act. 20) ergänzte die Beschwerdeführerin ihre bisherigen Ausführungen unter Bezugnahme auf das inzwischen ergangene Bundesgerichtsurteil 9C_2007/2012 (rec-te: 9C_207/2012).

B.j Am 7. August 2013 brachte das Bundesverwaltungsgericht diese Eingabe der Vorinstanz zur Kenntnis.

C.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen der IVSTA sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 VGG i.V.m. Art. 5 VwVG, Art. 33 Bst. d VGG und Art. 69 Abs. 1 Bst. b IVG [SR 831.20]). Dies gilt insbesondere auch für Zwischenverfügungen gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG (vgl. Art. 5 Abs. 2 VwVG).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Indes findet das VwVG aufgrund von Art. 3 Bst. d^{bis} VwVG keine Anwendung in Sozialversicherungssachen, soweit das ATSG (SR 830.1) anwendbar ist.

2.

2.1 Anlass zur Beschwerdeführung gab vorliegend das Schreiben der IVSTA vom 23. August 2012 (B-act. 1.2). Unter Berücksichtigung der zwischen der Beschwerdeführerin und der IVSTA geführten Korrespondenz (vgl. insbesondere Sachverhalt Bst. A.i bis A.o) wird ersichtlich, dass die IVSTA in der Hauptsache die (erneute) Durchführung eines vorgängigen Einigungsverfahrens ablehnte und an der in Anwendung des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" erfolgten Auslosung der Gutachterstelle festhielt und das ausgeloste ABI als Gutachterstelle bestimmte. Obwohl das besagte Schreiben nicht als Verfügung bezeichnet wurde, handelt es sich dabei grundsätzlich um eine anfechtbare Zwischenverfügung gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG (vgl. BGE 139 V 339 E. 4.5 e contrario; BGE 138 V 271 E. 1.1 f. und 3.4; 137 V 210 E. 3.4.2.8; Urteil des Bundesgerichts 9C_260/2012 vom 5. Juni 2012 E. 1.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5446/2013 vom 12. Dezember 2013 E. 3.2; vgl. aber unten E. 3.2). Nicht Gegenstand der besagten Verfügung – und damit des vorliegenden Verfahrens – sind die Durchführung der polydisziplinären Begutachtung als solche und die einzubeziehenden medizinischen Disziplinen (vgl. IV/109), da die Beschwerdeführerin dagegen keine Einwände erhoben hat und deren Zulässigkeit auch in der vorliegenden Beschwerde nicht bestreitet. Ebenfalls nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sind die den Gutachtern zu unterbreitenden Fragen, da die IVSTA im Schreiben vom 23. August 2012 (nachfolgend: [angefochtene] Verfügung) der Beschwerdeführerin (erneut) Gelegenheit geboten hat, Zusatzfragen einzureichen. Ausserhalb der Prüfung im vorliegenden Beschwerdeverfahren liegen ausserdem allfällige im weiteren Verlauf des vorinstanzlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin zu gewährende Parteirechte (vgl. BGE 137 V 210 E. 3.4.2.8).

2.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen; sie ist durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung (Art. 59 ATSG), womit ihre Beschwerdelegitimation gegeben ist.

2.3 Im Übrigen wurde die Beschwerde frist- und weitgehend formgerecht eingereicht (Art. 60 Abs. 1 ATSG und Art. 52 Abs. 1 VwVG), sodass darauf grundsätzlich einzutreten ist (vgl. aber nachfolgend E. 2.4 f.).

2.4 In ihrer Beschwerdeschrift beantragte die Beschwerdeführerin als erstes Rechtsbegehren, die IVSTA sei zu verpflichten, ihr die EMRK-, verfas-

sungsmässigen und gesetzlichen Rechte zuzugestehen. Es ist zu prüfen, ob auf dieses Begehren einzutreten ist.

2.4.1 Die formellen Anforderungen an die Beschwerde ergeben sich aus Art. 52 Abs. 1 VwVG. Das Rechtsbegehren muss bestimmt abgefasst sein und angeben, welche Entscheidung von der Rechtsmittelinstanz zu fällen ist. Dies ist dann der Fall, wenn das Begehren bei einer erfolgreichen Beschwerde unverändert in das Dispositiv aufgenommen werden kann (vgl. BVGE 2013/45 E. 4.2.1 m.w.H.). Das erste Rechtsbegehren der Beschwerdeschrift genügt diesen Anforderungen nicht.

2.4.2 Genügt die Beschwerde den Anforderungen nicht oder lassen die Begehren des Beschwerdeführers oder deren Begründung die nötige Klarheit vermissen und stellt sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig heraus, so räumt die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Verbesserung ein. Sie verbindet diese Nachfrist mit der Androhung, nach unbenutztem Fristablauf aufgrund der Akten zu entscheiden oder, wenn Begehren, Begründung oder Unterschrift fehlen, auf die Beschwerde nicht einzutreten (Art. 52 Abs. 2 und 3 VwVG). Eine Nachfrist soll jedoch nur zur Verbesserung von nicht absichtlich in Kauf genommenen Mängeln und somit einzig bei Versehen angesetzt werden (vgl. BVGE 2013/45 E. 4.2.2 m.w.H.).

Unter Berücksichtigung der Ausführungen in der Beschwerde wird ersichtlich, dass die unbestimmte Formulierung des Rechtsbegehrens der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin nicht versehentlich erfolgt ist. Eine Nachfrist zur Verbesserung war demnach nicht zu gewähren. Auf das Rechtsbegehren Nr. 1 der Beschwerde ist somit nicht einzutreten.

2.5 In ihrer Eingabe vom 14. Juni 2013 (B-act. 18) stellte die Beschwerdeführerin den Antrag, von einer Begutachtung durch das ABI abzusehen *und die IVSTA anzuweisen, eine Begutachtung bei der MEDAS Zentralschweiz in die Wege zu leiten*. Es ist zu prüfen, inwiefern auf dieses Begehren einzutreten ist.

2.5.1 In der Beschwerdeschrift sind sämtliche Begehren und Eventualbegehren vorzubringen. Deren Änderung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Insofern gilt die Eventualmaxime. Streitgegenstand und Rechtsbegehren dürfen nach Ablauf der Beschwerdefrist nicht ausgeweitet oder qualitativ verändert werden. Zulässig sind einzig nachträgliche Präzisierungen (vgl. BVGE 2013/45 E. 4.2.3 m.w.H.; BGE 133 II 30 E. 2 Ingress).

2.5.2 Soweit mit der Eingabe vom 14. Juni 2013 beantragt wird, es sei von einer *Begutachtung durch das ABI abzusehen*, ist dieser Antrag in den Rechtsbegehren 2 bis 4 der Beschwerde enthalten, stellt kein unzulässiges neues Begehren dar und wird mit der Prüfung dieser Rechtsbegehren beurteilt.

2.5.3 Soweit mit der Eingabe vom 14. Juni 2013 beantragt wird, *die IVSTA sei anzuweisen, eine Begutachtung bei der MEDAS Zentralschweiz in die Wege zu leiten*, ist dieser Antrag nicht in den Rechtsbegehren 2 bis 4 der Beschwerde, die auf die Durchführung eines Einigungsverfahrens bzw. auf die (blosse) Aufhebung des Losentscheids und der daraus resultierenden Bestimmung des ABI als Gutachterstelle abzielen, enthalten. Vielmehr handelt es sich um einen zusätzlichen Antrag bzw. einen Eventualantrag, der innerhalb der Beschwerdefrist hätte gestellt werden müssen. Da er erst später gestellt wurde, ist insofern auf den mit der Eingabe vom 14. Juni 2013 gestellten (Beschwerde-)Antrag nicht einzutreten (vgl. Art. 60 ATSG).

3.

Zu prüfen bleibt im Rahmen der in der Beschwerde enthaltenen Rechtsbegehren 2 bis 4, ob die IVSTA für die Bestimmung der Gutachterstelle zu Recht auf die Durchführung eines Einigungsverfahrens verzichtet, direkt eine Auslosung in Anwendung des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" durchgeführt und das ABI als Gutachterstelle bestimmt hat.

3.1

3.1.1 Die Beschwerdeführerin macht in ihren Eingaben (B-act. 1, 11, 13, 18, 20), insbesondere unter Bezugnahme auf die von ihr im Beschwerdeverfahren eingebrachten Unterlagen (vgl. Sachverhalt Bst. B), im Wesentlichen einerseits geltend, dass die IVSTA ein Einigungsverfahren hätte durchführen müssen, statt sogleich die Auslosung in Anwendung des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" vorzunehmen. Auf diese Pflicht habe die Beschwerdeführerin die IVSTA mehrfach hingewiesen. Dass vorab eine Einigung über die Gutachterstelle zu erfolgen habe, ergebe sich aus BGE 137 V 210, entspreche dem Inhalt von Art. 44 ATSG und den Geboten der Rechtsstaatlichkeit und dem Anspruch auf ein faires Verfahren und auf Gewährung des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 6 EMRK und Art. 29 Abs. 2 BV und werde in BGE 138 V 271 betont. Art. 72^{bis} IVV, auf welchen die IVSTA sich berufe, lege nicht fest, dass vorgängig zum Auslosungsverfahren kein Einigungsverfahren stattzufinden habe. Eine

solche Auslegung wäre denn auch verfassungs-, gesetzes- und EMRK-widrig. Auch habe der Leiter des Geschäftsfelds Invalidenversicherung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) im Zeitschriftenartikel (B-act. 1.3) festgehalten, dass das Einigungsverfahren im Vordergrund stehe. Ein vorgängiger Einigungsversuch sei denn auch durchaus praktikabel und durchaus aussichtsreich und daher nicht als entbehrlich zu beurteilen. Aufgrund der kategorischen Verweigerung eines Einigungsverfahrens und einer anfechtbaren Verfügung zur Bestimmung der Gutachterstelle habe die IVSTA der Beschwerdeführerin ihr zustehende Partizipationsrechte vorenthalten. Die erhobene Beschwerde sei schon aus diesem Grund begründet. Im Urteil 9C_207/2012 vom 3. Juli 2013 (veröffentlicht als BGE 139 V 349) habe das Bundesgericht ausserdem festgehalten, dass bei mono- bzw. disziplinären Gutachten eine Einigung zu erfolgen habe. Dies müsse auch für polydisziplinäre Gutachten gelten, da in beiden Fällen die gleichen, durch die Bundesverfassung und EMRK geschützten Partizipationsrechte zu beachten seien.

Im vorliegenden Fall sei nicht nachvollziehbar, weshalb die IVSTA der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Begutachtung durch die MEDAS Zentralschweiz nicht zugestimmt habe, obwohl sie – angesichts der vorgeschriebenen Einschränkung auf MEDAS-Gutachter im Sinne der Waffengleichheit – nicht ohne triftige Gründe gegen den Vorschlag der Beschwerdegegnerin hätte wenden und nur zur Auslosung hätte greifen dürfen, wenn die Beschwerdeführerin an einer Einigung nicht interessiert wäre, was vorliegend nicht der Fall sei.

3.1.2 Andererseits macht die Beschwerdeführerin geltend, dass das zur Bestimmung des ABI als Gutachterstelle führende Auslosungssystem intransparent und nicht nachvollziehbar sei, und dass willkürliche Kriterien die Auslosungsergebnisse beeinflussten, womit der versicherten Person die ihr zustehenden Parteirechte, namentlich der Anspruch auf rechtliches Gehör, auf ein faires Verfahren und auf ein staatliches Handeln nach Treu und Glauben (gemäss Art. 29 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 5 und 9 BV) verletzt würden. Ein Losverfahren mit einem verwaltungsinternen Computerprogramm, das keine Einsicht und Überprüfung des Zustandekommens der Wahl durch die versicherte Person zulasse, vermöge den elementarsten Parteirechten nicht gerecht zu werden.

Dass vorliegend das von Geschädigtenseite heftig umstrittene ABI ausgelost worden sei, vermöge das Vertrauen in das Verfahren nicht zu stärken. Überhaupt befänden sich im Lostopf Gutachterstellen, welche bis-

lang durch versicherungsfreundliche Entscheide aufgefallen seien, namentlich das ABI, das MZR und die MiZB. Alle diese Institute seien privatwirtschaftlich orientiert, gewinnstrebig, daher nicht unabhängig. Es sei davon auszugehen, dass diese Gutachterstellen auch nach Einführung des Lossystems von ihrer versicherungsnahen Linie nicht abweichen würden. Da im Rahmen des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" insbesondere diejenigen Gutachterstellen eher Zulosungen erhielten, die über genügend Kapazitäten verfügten und gerade die grossen, gewinnorientierten Gutachterstellen keine Scheu zeigten, zusätzliche Ärzte und Ärztinnen anzustellen, könne keine ausgeglichene Zulosung erfolgen. Es sei denn auch augenfällig, dass diese drei Institutionen aus der Wahrnehmung der Geschädigten überproportional viel Zuweisungen erhalten hätten. In diesem Zusammenhang werde beantragt, beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine Auflistung der bislang zugelassenen Gutachterstellen aufzulegen (s. Beschwerde S. 9 f.). Vor diesem Hintergrund sei die Gutachterwahl des ABI willkürlich, verweigere Parteirechte und verdiene keinen Rechtsschutz. Dieser Mangel sei einer Heilung nicht zugänglich. Ein Auslosungssystem, welches diejenigen Gutachterstellen begünstige, die nach eigenem Gutdünken Kapazitäten meldeten, sei – unabhängig davon, was in BSV-Weisungen geregelt werde – nicht rechters.

3.2 Zunächst ist festzuhalten, dass das Bundesgericht in BGE 139 V 339 E. 4.3 ff. festgehalten hat, dass (auch) für das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren nicht ersichtlich sei, worin der Nachteil des Versicherten bestehen solle, wenn er die mittels Zwischenverfügung vorgenommene Gutachtensanordnung vor Bundesverwaltungsgericht nicht anfechten könne, bevor in Anwendung des Zuweisungssystems "Suisse MED@P" auch die Gutachterstelle feststehe. Dementsprechend tritt das Bundesverwaltungsgericht auf Beschwerden gegen Zwischenverfügungen, mit welchen (lediglich) daran festgehalten bzw. angeordnet wurde, dass die Begutachtungsstelle unter Verwendung des Zuweisungssystems "Suisse MED@P" bestimmt werde, und (noch) keine Gutachterstelle bestimmt wurde, nicht ein (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-5446/2013 vom 12. Dezember 2013 E. 3; C-5321/2012 vom 22. November 2012 E. 3.3; C-3077/2012 vom 28. September 2012, je m.w.H.). Daher ist auf die Beschwerde, soweit sie sich gegen die verfügte Durchführung des besagten Auslosungsverfahrens als solche richtet, nicht einzutreten.

3.3 Soweit im Übrigen auf die Beschwerde einzutreten ist, ist Folgendes auszuführen.

3.3.1 Das Bundesgericht hat in BGE 138 V 271 E. 1.1 festgehalten, dass die Vergabe eines polydisziplinären Begutachtungsauftrages nach dem Zufallsprinzip erfolge, wobei die Gutachterstelle unter Anwendung des – auf der Grundlage des auf den 1. März 2012 in Kraft getretenen, neu gefassten Art. 72^{bis} IVV etablierten – Zuweisungssystems "SuisseMED@P" zu bestimmen sei. In BGE 139 V 349 hat das Bundesgericht die Rechtmässigkeit dieses Vorgehens für polydisziplinäre Begutachtungen bestätigt. Dass dabei das Zufallsprinzip dem Einigungsgedanken vorgehe, sei hinzunehmen (BGE 139 V 349 E. 5.2.1, 5.4 f.). In der Folge hat das Bundesgericht mehrfach bestätigt, dass bei der Vergabe von Aufträgen für polydisziplinäre MEDAS-Gutachten *immer* das mit der Zuweisungsplattform SuisseMED@P umgesetzte Zufallsprinzip zum Zuge komme und daher *kein Raum* für eine einvernehmliche Benennung mehr bestehe (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_512/2013 vom 13. Januar 2014 E. 3.4; vgl. auch Urteile des Bundesgerichts 9C_475/2013 vom 6. August 2013 E. 2.1; 9C_635/2013 vom 9. Oktober 2013 E. 2.2; 8C_771/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 2.2).

Das Bundesgericht hat auch festgehalten, dass sachliche Gründe dafür bestünden, dass das Zufallsprinzip gemäss Art. 72^{bis} IVV lediglich auf polydisziplinäre Begutachtungen (mindestens drei Fachdisziplinen) Anwendung finde. Die unterschiedliche Behandlung von polydisziplinären Begutachtungen einerseits und mono- und bidisziplinären Begutachtungen andererseits sei rechtmässig (vgl. BGE 139 V 349 E. 5.2.1, 5.4 f.).

Die Auftragsvergabe nach dem Zufallsprinzip neutralisiere – zusammen mit den weiteren Vorgaben gemäss BGE 137 V 210 – *generelle*, aus den Rahmenbedingungen des Gutachterwesens fließende Abhängigkeits- und Befangenheitsbefürchtungen. Bestünden im *konkreten Einzelfall* keine formellen Ausstandsgründe, so müsse das Ziel, möglichst beweistaugliche gutachterliche Aussagen zu erhalten, weitgehend indirekt, über die weiteren in BGE 137 V 210 vorgesehenen verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen der Auftragsvergabe, verfolgt werden (vgl. BGE 139 V 349 E. 5.2.2.1). Auch sei die Aufsichtsbehörde bei der Auslösung in Anwendung des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" nicht von der weiteren Umsetzung der Appellanforderungen gemäss BGE 137 V 210 enthoben. Zunächst sei durch eine periodische Berichterstattung Transparenz über die Anwendungspraxis der Plattform herzustellen (Anzahl der bei

den angeschlossenen MEDAS eingeholten polydisziplinären Gutachten), ergänzt durch ordnungsgemässe (Jahres-)Berichte der einzelnen Institute über ihre sonstige Sachverständigentätigkeit, vor allem bezüglich der bi- und monodisziplinären Expertisen für die IV-Stellen. Sodann sei die Sicherstellung von Qualität und Einheitlichkeit der Begutachtungen zielstrebig voranzutreiben. Das Bundesgericht werde die Umsetzung der Appellativanforderungen weiterhin beobachten und behalte sich, je nach deren Ergebnis, eine neue rechtliche Überprüfung vor (BGE 139 V 349 E. 5.5).

3.3.2 Angesichts dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermag die Beschwerdeführerin mit ihren Einwänden, dass für polydisziplinäre Begutachtungen vorgängig zum Auslosungsverfahren gemäss Art. 72^{bis} IVV ein Einigungsverfahren durchzuführen sei, wie es für mono- und bidisziplinäre Begutachtungen vorgeschrieben sei, nicht durchzudringen (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5468/2012 vom 19. März 2014 E. 7, 9). Dementsprechend bleibt vorliegend ohne Belang, dass sich die Beschwerdeführerin um eine vorgängige Einigung bemüht hat. Da das Bundesgericht die Anwendung des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" für rechtmässig erklärt hat, dringt die Beschwerdeführerin mit ihren dagegen erhobenen Rügen nicht durch. Bei ihren Einwendungen gegen den Einbezug bzw. die unangemessene Berücksichtigung der von ihr als versicherungsfreundlich taxierten Begutachtungsstellen ist die Beschwerdeführerin nicht zu hören, da es sich dabei um generelle, aus den Rahmenbedingungen des Gutachterwesens fliessende Abhängigkeits- und Befangenheitsbefürchtungen handelt, die durch das Zufallsprinzip und die Umsetzung der bundesgerichtlichen Appellativanforderungen neutralisiert werden (vgl. BGE 138 V 271 E. 2.2.2). Auch der Beweisantrag der Beschwerdeführerin, beim BSV eine Auflistung der bislang zugelassenen Gutachterstellen aufzulegen (Beschwerde S. 9), betrifft einzelfallunabhängige, allgemein-strukturelle Einwendungen; er ist in diesem Sinne gegenstandslos (vgl. Urteil des Bundesgerichts 9C_560/2013 vom 6. September 2013 E. 2.2; vgl. ausserdem die vom BSV am 27. Februar 2014 auf seiner Internetseite aufgeschaltete Übersicht der vom 1. Januar bis 31. Dezember 2013 zugeteilten Aufträge pro Gutachterstelle [Aufträge 2013 – SuisseMED@P 2013, 31.01.2014, < <http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00027/index.html?lang=de> >, abgerufen am 09.04.2014]). Des Weiteren können Ausstandsbegehren nicht gegen eine Institution als Ganzes gerichtet werden (vgl. BGE 137 V 210 E. 1.3.3; Urteil des Bundesgerichts 9C_260/2012 vom 5. Juni 2012 E. 1.2; mit Bezug auf das ABI: Urteil C-5468/2012 E. 8, je m.w.H.). Dass bei Anwendung des Zufallsprinzips das Los zuweisen auch auf eine Gut-

achterstelle fällt, die der versicherten Person weniger genehm ist als andere, ist systeminhärent und von den Versicherten, die keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf einen Gutachter ihrer Wahl haben (vgl. Urteil des Bundesgerichts 9C_908/2012 vom 22. Februar 2013 E. 5.2), hinzunehmen. Den vorliegenden Einzelfall konkret betreffende (formelle) Einwendungen bringt die Beschwerdeführerin nicht vor. Auch aus den – für das Bundesverwaltungsgericht nicht verbindlichen – Entscheiden kantonalen Gerichte, den Rechtsgutachten und dem Zeitschriftenartikel, welche die Beschwerdeführerin eingereicht hat (s. Sacherhalt Bst. B), kann diese nichts zu ihren Gunsten ableiten.

3.3.3 Soweit die Beschwerdeführerin teilweise Rechtsverweigerung geltend macht (zum Institut der Rechtsverweigerung vgl. beispielsweise Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5476/2007 E. 2.2.2 f. m.w.H.), hat sie diese Rüge nicht substantiiert. Im Übrigen geht aus den obigen Ausführungen hervor, dass die angefochtene Verfügung vom 23. August 2012 EMRK-, gesetzes-, verordnungs- und rechtsprechungskonform ist, weshalb die Beschwerdeführerin mit ihrer Rüge der Rechtsverweigerung nicht durchdringt.

3.3.4 In Bezug auf die in der Beschwerdeschrift enthaltenen Rechtsbegehren 2 bis 4 ist die Beschwerde somit abzuweisen.

4.

Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Anordnung der Unterbrechung des Begutachtungsauftrages bis zum Endentscheid in diesem Beschwerdeverfahren (im Sinne einer vorsorglichen Massnahme), dem die IVSTA durch formlose Sistierung des Begutachtungsauftrags Rechnung getragen hat, wird durch das vorliegende Urteil gegenstandslos und ist daher abzuschreiben.

5.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

5.1 Das vorliegende Verfahren betrifft nicht eine Streitigkeit um die Bewilligung oder die Verweigerung von IV-Leistungen, weshalb keine Verfahrenskosten geschuldet und aufzuerlegen sind (Art. 61 Bst. a ATSG i.V.m. Art. 69 Abs. 1^{bis} Satz 1 i.V.m. Abs. 2 IVG e contrario; vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2152/2013 vom 5. Dezember 2013).

5.2 Die unterliegende Beschwerdeführerin und die obsiegende Vorinstanz als Bundesbehörde haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2], je e contrario; Art. 7 Abs. 3 VGKE), weshalb keine solche zuzusprechen ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Der Antrag der Beschwerdeführerin auf Anordnung der Unterbrechung des Begutachtungsauftrages bis zum Endentscheid in der Sache wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Bundesamt für Sozialversicherungen (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Beat Weber

Daniel Golta

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: