



Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Sozialversicherungsrecht

vom 15. August 2013 (720 13 50 / 195)

Invalidenversicherung

Zuständigkeit zum Erlass einer Zwischenverfügung während der Abklärung eines medizinischen Sachverhalts bei einem Grenzgänger; Grundgedanke der konsensorientierten Einigung bei der Auswahl einer Gutachterperson

Besetzung Präsident Andreas Brunner, Kantonsrichter Yves Thommen, Kantonsrichter Daniel Noll, Gerichtsschreiberin Barbara Vögtli

Parteien **A.**____, Beschwerdeführer

gegen

IV-Stelle Basel-Landschaft, Hauptstrasse 109, 4102 Binningen,
Beschwerdegegnerin

Betreff Begutachtung

A. Der in Z.____ in Deutschland wohnhafte A.____ meldete sich mit Gesuch vom 20. September 2008 bei der IV-Stelle Basel-Landschaft (IV-Stelle) zum Bezug von Leistungen der Invalidenversicherung (IV) an. Nach Abklärung der gesundheitlichen und erwerblichen Verhältnisse durch die IV-Stelle verfügte die IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVSTA) nach durchgeführtem Vorbescheidsverfahren am 19. Juni 2009 die Abweisung des Gesuchs. Zur Begründung

wurde angeführt, dass der Versicherte zwar in der Schweiz gearbeitet, er aber vor Eintritt der Invalidität keine AHV/IV-Beiträge geleistet habe. Aus diesem Grund seien die versicherungsmässigen Voraussetzungen der Beitragsentrichtung während mindestens drei Jahren vor Eintritt der Invalidität nicht erfüllt. Die gegen diese Verfügung von A.____ erhobene Beschwerde hiess das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 25. Mai 2011 (C-4128/2009) teilweise gut und wies die Angelegenheit an die Vorinstanz zurück, damit diese den Gesundheitszustand und die damit einhergehende Beeinträchtigung der Arbeits- und Leistungsfähigkeit in den Jahren 1993 bis 2007 abkläre.

Nach Einholung diverser medizinischer Unterlagen gelangte die IV-Stelle Baselland zur Auffassung, dass eine retrospektive Beurteilung der Arbeitsfähigkeit nur durch eine psychiatrische Begutachtung möglich sei. Mit Zwischenverfügung vom 18. Januar 2013 erteilte sie Dr. med. B.____, Psychiatrie und Psychotherapie, den Auftrag zur Begutachtung des Versicherten.

B. Dagegen erhob A.____ mit Eingabe vom 17. Februar 2013 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Sozialversicherungsrecht (Kantonsgericht) und beantragte, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, einen neutralen Gutachter in Z.____ in Deutschland mit der Begutachtung zu beauftragen. Eventualiter sei durch das Kantonsgericht selbst ein Gutachter zu bestimmen. In der Begründung führte er aus, dass die Beschwerdegegnerin verpflichtet sei, einen neutralen Gutachter auszuwählen. Dr. B.____ sei nicht neutral, da er regelmässig für die Beschwerdegegnerin tätig und deshalb finanziell nicht unabhängig sei. Es habe sich in der Vergangenheit gezeigt, dass neutrale Gutachter von der Beschwerdegegnerin boykottiert und Gutachten sogar gefälscht worden seien. Zudem wies er darauf hin, dass es möglich sei, in Z.____ einen Gutachter zu finden, womit ihm auch die Reise nach Basel erspart bliebe. Mit Eingabe vom 16. März 2013 ersuchte der Beschwerdeführer um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege.

C. Mit Verfügung vom 21. März 2013 bewilligte der Instruktionsrichter dem Beschwerdeführer für das vorliegende Verfahren die unentgeltliche Prozessführung.

D. Mit Vernehmlassung vom 7. Mai 2013 beantragte die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1. Gemäss Art. 69 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) vom 19. Juni 1959 können Verfügungen der kantonalen IV-Stellen direkt vor dem Versicherungsgericht am Ort der IV-Stelle angefochten werden. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet eine Zwischenverfügung der IV-Stelle Basel-Landschaft, sodass die örtliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts Basel-Landschaft zu bejahen ist. Laut § 54 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 beurteilt das Kantonsgericht als Versicherungsgericht als einzige gerichtliche Instanz des

Kantons Beschwerden gegen Verfügungen der kantonalen IV-Stelle. Es ist somit auch sachlich zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Bei der Rüge des Beschwerdeführers, die in Aussicht gestellte Begutachtung durch Dr. B.____ sei nicht zulässig, handelt es sich um einen Einwand, wie er den kantonalen Gerichten beschwerdeweise unterbreitet werden kann (BGE 137 V 210 E. 3.4.2.7). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 17. Februar 2013 ist einzutreten.

2.1 Das Kantonsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (§ 57 lit. a VPO). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen des Versicherungsträgers gebunden. Es kann die Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen, und es kann die Gutheissung mit einer von der Argumentation der Beschwerde abweichenden Begründung versehen.

2.2 Die kantonalen Gerichte haben ihre Zuständigkeit und diejenige ihrer Vorinstanzen von Amtes wegen zu prüfen. Vorliegend ist daher unabhängig von den Anträgen der Parteien zu prüfen, ob die angefochtene Zwischenverfügung von der zuständigen IV-Stelle erlassen worden ist.

3.1 Gemäss Art. 40 Abs. 1 des Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) vom 17. Januar 1961 ist zur Entgegennahme und Prüfung der Anmeldung diejenige IV-Stelle zuständig, in deren Tätigkeitsgebiet die Versicherten ihren Wohnsitz haben (lit. a); für im Ausland wohnende Versicherte ist unter Vorbehalt von Abs. 2 von Art. 40 IVV die IV-Stelle für Versicherte im Ausland zuständig (lit. b). Art. 40 Abs. 2 IVV regelt die Zuständigkeit bei Grenzgängern in der Weise, dass zur Entgegennahme und Prüfung der Anmeldungen die IV-Stelle zuständig ist, in deren Tätigkeitsgebiet der Grenzgänger eine Erwerbstätigkeit ausübt. Dies gilt auch für ehemalige Grenzgänger, sofern sie bei der Anmeldung ihren ordentlichen Wohnsitz noch in der benachbarten Grenzzone haben und der Gesundheitsschaden auf die Zeit ihrer Tätigkeit als Grenzgänger zurückgeht. Die Verfügungen selbst werden von der IVSTA erlassen. Die einmal begründete Zuständigkeit der betreffenden IV-Stelle bleibt im Verlaufe des Verfahrens erhalten (Art. 40 Abs. 3 IVV).

3.2 Vorliegend holte die Beschwerdegegnerin im Nachgang zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts weitere medizinische Unterlagen in Deutschland ein, um die gesundheitliche und erwerbliche Situation in den 90-iger Jahren beurteilen zu können. Mit Stellungnahme vom 21. August 2012 empfahl Dr. C.____, Facharzt Psychiatrie und Psychotherapie, Regionaler ärztlicher Dienst beider Basel (RAD), ein psychiatrisches Gutachten bei Dr. B.____ in Auftrag zu geben (IV-Akte 43). Daraufhin teilte die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer am 22. August 2012 mit, dass zur Klärung der Leistungsansprüche eine psychiatrische Begutachtung durch einen externen Fachspezialisten notwendig sei und dass sie Dr. B.____ damit beauftrage. Weiter räumte sie dem Beschwerdeführer Frist ein, damit er triftige Einwendungen gegen den Gutachter und allfällige Ergänzungen zum Fragenkatalog einbringen kann (IV-Akte 43). Mit Schreiben vom 27. August 2012 ersuchte der Beschwerdeführer um Akteneinsicht und um Beauftragung eines Gutachters in Z.____. Er begründete sein Anliegen damit, dass er weder einen Führerschein besitze noch jemanden habe, der ihn nach X.____ fahren könne. Gegenvor-

schläge machte er keine (IV-Akte 45). Mit Schreiben vom 31. August 2012 teilte die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer mit, dass Dr. B._____ auch in Basel Begutachtungen durchführe. Die Anreise nach Basel mit den öffentlichen Verkehrsmitteln sei problemlos durchzuführen. Man gehe deshalb davon aus, dass diese Lösung für den Beschwerdeführer akzeptabel und zumutbar sei, ansonsten könne er eine Verfügung verlangen (IV-Akte 48). Daran hielt die Beschwerdegegnerin auch mit Brief vom 22. November 2012 fest (IV-Akte 55). Mit Schreiben vom 22. November 2012 wurde Dr. B._____ mit der Begutachtung beauftragt (IV-Akte 56). Am 19. Dezember 2012 wurde der Beschwerdeführer von Dr. B._____ zur Untersuchung aufgeboten (IV-Akte 57). Mit Schreiben vom 13. Januar 2013 teilte der Beschwerdeführer erneut mit, dass er ein Recht darauf habe, an seinem Wohnort begutachtet zu werden und bat um Erlass einer Verfügung (IV-Akte 58). Schliesslich erliess die Beschwerdegegnerin am 18. Januar 2013 die vorliegend angefochtene Zwischenverfügung.

3.3 Der Beschwerdeführer war zuletzt als Grenzgänger im Kanton Basel-Landschaft erwerbstätig und lebt bis heute in Z._____ in Deutschland. Aus diesem Grund liegt die Zuständigkeit zur Entgegennahme und Prüfung des Gesuches, das heisst auch zur Abklärung des Gesundheitszustands, der Arbeits- und Leistungsfähigkeit in den Jahren 1993 bis 2007, bei der Beschwerdegegnerin. Hingegen wäre es in den Kompetenzbereich der IVSTA gefallen, die vorliegend angefochtene Zwischenverfügung formell zu erlassen (Art. 40 Abs. 2 IVV). Vorliegend verfügte damit die nicht zuständige kantonale IV-Stelle, weshalb die angefochtene Zwischenverfügung (bereits) aus formellen Gründen aufzuheben ist. Von einer Prüfung der personenbezogenen Einwendungen gegen eine Auftragserteilung an Dr. B._____ und dem Antrag des Beschwerdeführers, er sei an seinem Wohnort zu begutachten, ist daher abzusehen. Da aber mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass sich der Beschwerdeführer auch weiterhin mit der Zuteilung an Dr. B._____ nicht einverstanden erklären kann und er eine (gleichlautende) Zwischenverfügung der IVSTA wohl wiederum anfechten wird, sind folgende Erwägungen angezeigt.

4.1 In BGE 139 V 349 hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Anforderungen an die medizinische Begutachtung, wie sie in BGE 137 V 210 für polydisziplinäre MEDAS-Begutachtungen umschrieben worden sind, grundsätzlich sinngemäss auf mono- und bidisziplinäre Expertisen anwendbar sind (BGE 139 V 349 E. 5.4). Da mono- und bidisziplinäre Gutachten im Gegensatz zu polydisziplinären Gutachten aber nicht zufallsbasiert vergeben werden, erlangen die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen von BGE 137 V 210 bei der Auftragsvergabe besonderes Gewicht (BGE 139 V 349 E. 5.2.2.1). Dies bedeutet insbesondere, dass die Partizipationsrechte der versicherten Person auch bei monodisziplinären Expertisen Beachtung finden müssen. Dabei sieht das Handbuch für Gutachter- und IV-Stellen (Anhang V des Kreisschreibens über das Verfahren in der Invalidenversicherung [KSVI]) folgendes Verfahren vor: In einem ersten Schritt teilt die IV-Stelle der versicherten Person mit, dass eine Begutachtung eingeholt wird; zugleich gibt sie die Art der Begutachtung und die vorgesehenen Disziplinen bekannt und teilt die Fragen mit. In diesem Stadium kann die versicherte Person erst einmal materielle Einwendungen gegen eine Begutachtung vorbringen oder gegen die Art und den Umfang der Begutachtung. In einem zweiten Verfahrensschritt teilt die IV-Stelle der versicherten Person den gewählten Gutachter mit dem Facharztstitel mit (BGE 139 V 249 E. 5.2.2.2 mit

Hinweis auf Rz. 2080 ff. KSVI). Mit der Bezeichnung des Sachverständigen kommt somit die Möglichkeit (materieller oder formeller) personenbezogener Einwendungen hinzu. Gemäss Bundesgericht sind die Parteien aufgefordert, auf die einvernehmliche Lösung bezüglich Gutachter hinzuarbeiten („Einigungsbestrebungen“; vgl. BGE 139 V 349 E. 1.2.6). Erst wenn eine Einigung ausbleibt, ergeht eine Zwischenverfügung über die Beweisvorkehr an sich und die Person des Gutachters (BGE 139 V 349 E. 5.2.2.3 mit Hinweis auf Rz. 20811, 2082.1, 2083, 2083.1 KSVI).

4.2 Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin den Verfahrensablauf, wie er in den Rz. 2080 ff. KSVI festgehalten worden ist, grundsätzlich eingehalten. Zudem hat sie insofern auf eine einvernehmliche Lösung hingearbeitet, als sie abgeklärt hat, ob Dr. B.____ auch in Basel Untersuchungen durchführt. Mit der vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Begutachtung in Deutschland hat sie sich aber nicht auseinandergesetzt. Die höchstrichterlichen Korrekturen zur Stärkung der Partizipationsrechte gebieten aber ein konsensorientiertes Vorgehen bei der Auswahl der Gutachterperson, welches im Interesse einer verbesserten Akzeptanz beim Betroffenen über die blosser Prüfung allfälliger Ablehnungs- bzw. Ausstandsgründe hinaus auf ein Einvernehmen mit dem Betroffenen zielen muss. Daher hätte sich die Beschwerdegegnerin mit dem Vorschlag des Beschwerdeführers, sich in Deutschland begutachten zu lassen, auseinander setzen müssen. Falls sie sich damit nicht hätte einverstanden erklären können, hätte sie dem Beschwerdeführer mitteilen müssen, von welchen Überlegungen sie sich leiten lässt. Wenn sie sich grundsätzlich damit hätte einverstanden erklären können, hätte sie den Beschwerdeführer auffordern sollen, Vorschläge zu unterbreiten. Erst wenn dieser Einigungsversuch gescheitert wäre, wäre eine Zwischenverfügung über die gewählte Gutachterperson zu erlassen gewesen. Ein solches Vorgehen hätte dem Grundgedanken der konsensorientierten Einigung (noch) besser entsprochen.

5. Zusammenfassend ist die Beschwerde in dem Sinne gutzuheissen, dass die angefochtene Zwischenverfügung vom 18. Januar 2013 wegen Unzuständigkeit der Beschwerdegegnerin aufzuheben ist. Die Angelegenheit wird an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen, damit diese neue Abklärungen im Sinne der vorstehenden Erwägung durchführt und, falls notwendig, die Akten zum Erlass einer neuen Verfügung an die zuständige IVSTA überweist.

6. Es bleibt über die Kosten des Verfahrens zu befinden. Gemäss Art. 69 Abs. 1^{bis} IVG sind Streitigkeiten um die Bewilligung oder die Verweigerung von IV-Leistungen vor dem kantonalen Versicherungsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten werden gestützt auf § 20 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 in der Regel in angemessenem Ausmass der unterliegenden Partei auferlegt. In casu hätte deshalb die Beschwerdegegnerin als unterliegende Partei grundsätzlich die Verfahrenskosten zu tragen. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass laut § 20 Abs. 3 Satz 3 VPO den Vorinstanzen – vorbehältlich des hier nicht interessierenden § 20 Abs. 4 VPO – keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Aufgrund dieser Bestimmung hat die Beschwerdegegnerin als Vorinstanz trotz Unterliegens nicht für die Verfahrenskosten aufzukommen. Dies hat zur Folge, dass für den vorliegenden Prozess keine Verfahrenskosten erhoben werden. Die ausserordentlichen Kosten werden wettgeschlagen.

7. Beim vorliegenden Entscheid handelt es sich um einen selbständig eröffneten Zwischenentscheid im Sinne des BGG. Demnach ist gegen ihn eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nur unter den in Art. 93 Abs. 1 BGG genannten Voraussetzungen zulässig. Wie das Bundesgericht nunmehr im Grundsatzurteil BGE 138 V 271 festgestellt hat, sind kantonale Entscheide über Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltung betreffend die Einholung von medizinischen Gutachten nicht an das Bundesgericht weiterziehbar, sofern nicht Ausstandsgründe beurteilt worden sind. Der Entscheid darüber, ob die Voraussetzungen für eine Beschwerde im vorliegenden Fall erfüllt sind, obliegt dem Bundesgericht. Die nachstehende Rechtsmittelbelehrung erfolgt unter diesem ausdrücklichen Vorbehalt.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, als die Zwischenverfügung vom 18. Januar 2013 aufgehoben wird. Die Angelegenheit wird an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen, damit diese neue Abklärungen im Sinne der Erwägungen durchführt und, falls notwendig, die Akten zum Erlass einer neuen Verfügung an die zuständige IV-Stelle für Versicherte im Ausland überweist.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
 3. Die ausserordentlichen Kosten werden wettgeschlagen.

<http://www.bl.ch/kantonsgericht>