

Roger Peter

## Trägerübergreifende medizinische Begutachtung im Sozialversicherungsverfahren

---

Dürfen die IV-Stelle und der UVG-Versicherer im Verwaltungsverfahren die versicherte Person gegen deren Willen gemeinsam begutachten? Muss die versicherte Person eine solche intersystemische bzw. sozialversicherungsträgerübergreifende Begutachtung rechtlich erdulden? Der Beitrag nimmt zu diesen und weiteren Fragen Stellung.

---

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: Sozialversicherungsrecht; Verwaltungsverfahren; Grundrechte

Zitiervorschlag: Roger Peter, Trägerübergreifende medizinische Begutachtung im Sozialversicherungsverfahren, in: Jusletter 17. Oktober 2022

## Inhaltsübersicht

- I. Ausgangslage
- II. Rechtliche Stellung und Aufgabe der IV-Stellen und UVG-Versicherer im Verwaltungsverfahren
- III. Grundrechtseingriff – Voraussetzungen
  - A. Allgemeines
  - B. Gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs.1 BV)
    - 1. Allgemeines
    - 2. Prüfung möglicher Normen
      - 2.1. UVG/UVV
      - 2.2. IVG/IVV
        - 2.2.1. Art. 57 Abs. 1 lit. i IVG (Koordination der medizinischen Massnahmen mit dem Kranken- und Unfallversicherer)
        - 2.2.2. Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 IVG (Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit)
      - 2.3. ATSG/ATSV
        - 2.3.1. Art. 43 Abs. 1 und 2 ATSG (Abklärung) sowie Art. 44 ATSG (Gutachten)
        - 2.3.2. Art. 34 ATSG (Parteien) und Art. 49 Abs. 4 ATSG (Verfügung)
    - 3. Ergebnis – Schlussfolgerung
    - 4. Exkurs
      - 4.1. Keine Notwendigkeit für versicherungsträgerübergreifende Begutachtungen
      - 4.2. Falls doch ...
  - C. Überwiegendes öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV)
    - 1. Allgemeines
    - 2. Prüfung möglicher öffentlicher Interessen
  - D. Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)
    - 1. Allgemeines
    - 2. Ergebnis – Schlussfolgerung
- IV. Zusammenfassung der Ergebnisse

### I. Ausgangslage

[1] Im sozialversicherungsrechtlichen Verwaltungsverfahren haben die mit der Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung (UV) bzw. der Eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) betrauten UVG-Versicherer (die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt [Suva], die UVG-Versicherer nach Art. 68 Abs. 1 UVG und die Ersatzkasse nach Art. 72 f. UVG) bzw. die IV-Stellen den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären und u.a. mittels Gutachten festzustellen.<sup>1</sup>

[2] Dabei stellt sich die Frage, ob die IV-Stellen und die UVG-Versicherer die versicherte Person *alleine* jeweils in ihrem gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren nach den geltenden Normen abklären müssen oder ob sie die versicherte Person (*auch gegen deren Willen*) im Rahmen eines *gemeinsamen*, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden Gutachtens medizinisch abklären und ihre (IVG- und UVG-)Fragen den Gutachtern zur Beantwortung unterbreiten dürfen und ob die versicherte Person eine solche Begutachtung rechtlich erdulden muss.

---

<sup>1</sup> Siehe Art. 43 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1) i.V.m. Art. 55 ATSG i.V.m. Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) und Art. 44 ATSG.

[3] Um diese Fragen beantworten zu können, müssen vorab die rechtliche Stellung und die Aufgabe der IV-Stellen und UVG-Versicherer im Verwaltungsverfahren und die daraus fließenden Konsequenzen in Bezug auf ihr Verwaltungshandeln geklärt werden.

## II. Rechtliche Stellung und Aufgabe der IV-Stellen und UVG-Versicherer im Verwaltungsverfahren

[4] Nach ständiger Rechtsprechung handeln die UVG-Versicherer sowie die IV-Stellen im<sup>2</sup> Verwaltungsverfahren nicht als Parteien, sondern als zur Neutralität und Objektivität verpflichtete Organe des Gesetzesvollzuges.<sup>3</sup>

[5] Da die UVG-Versicherer sowie die IV-Stellen als gesetzsvollziehende Organe eine öffentliche Aufgabe erfüllen, sind sie zu rechtsstaatlich korrektem Handeln verpflichtet, weshalb sie nur auf der Grundlage und in den Schranken des Rechts tätig werden dürfen.<sup>4</sup> Des Weiteren muss ihr Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.<sup>5</sup> Ebenso haben sie nach Treu und Glauben zu handeln<sup>6</sup>, den Bürgerinnen und Bürgern fair zu begegnen<sup>7</sup> und die Grundrechte zu verwirklichen<sup>8</sup>.

[6] Nachfolgend wird untersucht, ob und welche Grundrechte bei einer *gemeinsamen*, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden medizinischen Begutachtung betroffen sind (Ziff. III. A.) und ob sich der allfällige Grundrechtseingriff auf eine gesetzliche Grundlage (Ziff. III. B.) und auf ein überwiegendes öffentliches Interesse (Ziff. III. C.) stützen kann und ob er verhältnismässig ist (Ziff. III. D.).

## III. Grundrechtseingriff – Voraussetzungen

### A. Allgemeines

[7] Mit der Anordnung einer Begutachtung wird in die Privat- und Geheimsphäre der versicherten Person eingegriffen. Dadurch wird die Möglichkeit der versicherten Person zur freien Willensbildung und Entscheidung tangiert und ihre Subjektstellung berührt. Das Selbstbestimmungsrecht bzw. die Freiheit, selber zu entscheiden, ob, wann, wo, in welchem Rahmen, inwieweit und wem ein Individuum Tatsachen aus ihrem Privat- und Geheimbereich mitteilen will, stellt eine elementare Erscheinung der Persönlichkeit und wichtige Voraussetzung zur Persönlichkeitsentfaltung dar. Sie ist vom Schutzbereich des Grundrechts der persönlichen Freiheit bzw. des «Per-

---

<sup>2</sup> Präziser: (...) in ihren (...) (siehe unten, III. B 2.3.2).

<sup>3</sup> BGE 137 V 232 Erw. 2.2.2 mit Hinweis; BGE 136 V 378 Erw. 4.1.2 mit Hinweisen; BGE 122 V 161 Erw. 1c mit Hinweisen; BGE 104 V 211 f. Erw. c.

<sup>4</sup> Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>5</sup> Art. 5 Abs. 2 BV.

<sup>6</sup> Art. 5 Abs. 3 BV.

<sup>7</sup> Siehe PETER SALADIN, Das Verfassungsprinzip der Fairness. Die aus dem Gleichheitsprinzip abgeleiteten Verfassungsgrundsätze, in: Erhaltung und Entfaltung des Rechts in der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts. Festgabe der schweizerischen Rechtsfakultäten zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts, Basel 1975, S. 86 ff.

<sup>8</sup> Art. 35 BV; JÖRG PAUL MÜLLER, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, Bern 2018, S. 1 ff.

sönlichkeitsschutz des Verfassungsrechts»<sup>9</sup> (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 BV<sup>10</sup>) und Art. 8 EMRK<sup>11</sup> erfasst.<sup>12</sup>

[8] Eine Anordnung der IV-Stelle (oder des UVG-Versicherers) mit dem sinngemässen Inhalt, gemäss welcher sich die versicherte Person (*gegen deren Willen*) einer intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden medizinischen Begutachtung zu unterziehen hat, und gemäss derer weitere Versicherungsträger an dieser Begutachtung mit eigenen Fragen an die Gutachter\*innen teilnehmen werden, stellt einen Eingriff ins Selbstbestimmungsrecht und damit in die persönliche Freiheit bzw. den «Persönlichkeitsschutz des Verfassungsrechts» (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 BV) und Art. 8 EMRK dar.

[9] Gemäss Lehre, Rechtsprechung und Art. 36 BV sind Beschränkungen der persönlichen Freiheit bzw. des «Persönlichkeitsschutzes des Verfassungsrechts» rechtmässig, wenn sie kumulativ auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechts wahren.<sup>13</sup> Fehlt eine dieser Voraussetzungen, so ist der Grundrechtseingriff nicht zulässig.

## B. Gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs.1 BV)

### 1. Allgemeines

[10] Das Legalitätsprinzip gehört zu den wichtigsten Verfassungsprinzipien. Es ist Ausdruck der Rechtsstaatlichkeit und dient der Begrenzung der staatlichen Macht. Behörden dürfen nur insofern und insoweit tätig werden, als dies das Gesetz vorsieht. Das Gesetz gilt als Antrieb, Inhalt und Schranke für die Behörden. Soll in Grundrechte eingegriffen werden, so bedarf es einer generell-abstrakten Norm.<sup>14</sup> Schwerwiegende Einschränkungen müssen in einem formellen Gesetz vorgesehen sein.<sup>15</sup> Es sei denn, es liegt eine ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare Gefahr vor.<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> Siehe JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz – Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Auflage, Bern 1999, S. 10.

<sup>10</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>11</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (in Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974) (EMRK; SR 0.101).

<sup>12</sup> BGE 136 V 117 Erw. 4.2.2.1 S. 126 mit Hinweisen.

<sup>13</sup> BGE 136 V 117 Erw. 4.2.2.1 S. 126; BSK BV-ASTRID EPINEY, Art. 36; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELENE KELLER/ DANIELA TURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 370 ff.; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN/JUDITH WYTTENBACH, Grundrechte, 3. Auflage, Bern 2018, § 9 und § 12; MARKUS SCHÄFER, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Bern 2006, S. 1 ff.; RAINER J SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV.

<sup>14</sup> Art. 36 Abs. 1 Satz 1 BV; HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR (Fn. 13), N. 308; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 13), § 9 N. 43 und 53 f.

<sup>15</sup> Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV; HEINZ AEMISEGGER, Das Legalitätsprinzip – Überlegungen aus dem Blickwinkel des Bundesgerichts, in: Felix Uhlmann (Hrsg.), Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017, S. 33; HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR (Fn. 13), N. 310; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 13), § 9 N. 43 und 56 ff.; FELIX UHLMANN/FLORIAN FLEISCHMANN, Das Legalitätsprinzip – Überlegungen aus dem Blickwinkel der Wissenschaft, in: Felix Uhlmann (Hrsg.), Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017, S. 11 f.

<sup>16</sup> Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV; AEMISEGGER (Fn. 15), S. 33; HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR (Fn. 13), N. 312 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 13), § 9 N. 43 und 84 ff.; UHLMANN/FLEISCHMANN (Fn. 15), S. 23.

[11] Nachfolgend ist vorab zu prüfen, ob allenfalls eine generell-abstrakte Norm existiert, welche die IV-Stellen und UVG-Versicherer ermächtigt, die versicherten Personen (*auch gegen deren Willen*) im Rahmen eines *gemeinsamen*, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden Gutachtens medizinisch abzuklären und dabei ihre (IVG- und UVG-)Fragen durch die Gutachter beantworten zu lassen.

## 2. Prüfung möglicher Normen

### 2.1. UVG<sup>17</sup> /UVV<sup>18</sup>

[12] Im UVG und in der UVV finden sich zwar generell-abstrakte Normen, welche die UVG-Versicherer zur Bearbeitung von Personendaten (Art. 96 UVG), zur Datenbekanntgabe (Art. 97 UVG und Art. 72 UVV), als Empfänger von Amts- und Verwaltungshilfe (Art. 98 UVG) und zum Empfang von für die Feststellung des Unfallsachverhaltes notwendige Daten (Auskünfte/Unterlagen) der IV-Stellen (Art. 56 UVV) berechtigen; allerdings stellen diese Normen keine rechtliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs 1 BV für gemeinsame, intersystemische, sozialversicherungsträgerübergreifende Begutachtungen durch IV-Stelle und UVG-Versicherer dar.

### 2.2. IVG<sup>19</sup> /IVV<sup>20</sup>

#### 2.2.1. Art. 57 Abs. 1 lit. i IVG (Koordination der medizinischen Massnahmen mit dem Kranken- und Unfallversicherer)

[13] Gemäss Art. 12 Abs. 1 IVG gewährt die IV den versicherten Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr medizinische Massnahmen, die nicht auf die Behandlung des Leidens an sich, sondern unmittelbar auf die Eingliederung ins Erwerbsleben oder in den Aufgabenbereich gerichtet und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, dauernd und wesentlich zu verbessern oder vor wesentlicher Beeinträchtigung zu bewahren. Art. 12 IVG *«ist als Abgrenzung zur eigentlichen Krankheits- und Unfallbehandlung gedacht. Für diese ist die Kranken- bzw. Unfallversicherung zuständig. Nur medizinische Massnahmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der beruflichen Eingliederung stehen, sollen zu Lasten der IV gehen.»*<sup>21</sup> Da diese Abgrenzung mangels Koordination zwischen Krankenversicherer und IV in der Praxis zahlreiche Probleme bereitete, welche zu einer umfangreichen Rechtsprechung führten,<sup>22</sup> wurde im Rahmen der 6. IV-Revision durch Ziffer I des Bundesgesetzes vom 18. März 2011<sup>23</sup> der IV-Stelle eine (zusätzliche) Aufgabe aufgetragen und als *lit. i* in Art. 57 Abs. 1 IVG eingefügt. Danach hat die IV-Stelle die medizinischen Massnahmen mit dem Kranken- und Unfallversicherer zu koordinieren.<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 (UVG; SR 832.20).

<sup>18</sup> Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 (UVV; SR 832.202).

<sup>19</sup> Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20).

<sup>20</sup> Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV; SR 831.201).

<sup>21</sup> BBl 2005 4540.

<sup>22</sup> BBl 2005 4504 und BBl 2010 1889.

<sup>23</sup> In Kraft seit 1. Januar 2012 (AS 2011 5669).

<sup>24</sup> Siehe Art. 57 Abs. 1 lit. i IVG.

[14] Daraus erhellt, dass Art. 57 Abs. 1 lit. i IVG (ebenso) *keine* rechtliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV für gemeinsame, intersystemische, versicherungsträgerübergreifende Begutachtungen durch IV-Stelle, UVG-Versicherer sowie weitere Sozial- oder Privatversicherer darstellt.

### 2.2.2. Art. 68<sup>bis</sup><sup>25</sup> Abs. 1 IVG (Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit)

[15] Um versicherten Personen, welche zur Früherfassung gemeldet sind oder sich bei der IV-Stelle zum Leistungsbezug angemeldet haben und deren Erwerbsfähigkeit untersucht wird, den Zugang zu den geeigneten *Eingliederungsmassnahmen* der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung oder der Kantone zu *erleichtern*, arbeiten die IV-Stellen gemäss Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 IVG eng zusammen mit: Versicherungsträgern und Durchführungsorganen der Sozialversicherungen<sup>26</sup>, den dem VAG unterstellten Versicherungsunternehmen<sup>27</sup>, Einrichtungen der beruflichen Vorsorge<sup>28</sup>, kantonalen Durchführungsstellen, die für die Förderung der beruflichen Eingliederung zuständig sind<sup>29</sup>, Durchführungsorganen der kantonalen Sozialhilfegesetze<sup>30</sup>, öffentlichen und privaten Durchführungsorganen der Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetzgebung<sup>31</sup> und anderen öffentlichen und privaten Institutionen, die für die Eingliederung der Versicherten wichtig sind<sup>32</sup>.

[16] Was unter «Zusammenarbeit» zu verstehen ist und wo diese beginnt und endet, definiert Art. 68<sup>bis</sup> Abs.1 IVG nicht. Daher müssen zur Klärung dieser Frage die Gesetzesmaterialien hinzugezogen werden. Aus der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision) vom 22. Juni 2005<sup>33</sup> erhellt, dass der Gesetzgeber unter «Zusammenarbeit» im Sinne von Art. 68<sup>bis</sup> Abs.1 IVG den «Daten- und Informationsaustausch» zwischen den in Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 IVG erwähnten Stellen versteht. So hält die Botschaft explizit fest: *«Den IV-Stellen wird auf diese Weise ermöglicht, auf einfache und effiziente Weise mit allen diesen Stellen Daten und Informationen auszutauschen, denn nur über einen möglichst unkomplizierten Daten- und Informationsaustausch lässt sich auch sicherstellen, dass frühzeitig (und zwar eventuell schon in der Phase der Früherfassung) die richtigen Schritte und Massnahmen ergriffen werden können, damit eine versicherte Person den geeigneten Eingliederungsmassnahmen zugeführt wird.»*<sup>34</sup>

[17] Sinn und Zweck von Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 IVG ist es, der IV-Stelle eine rechtliche Grundlage zur Verfügung zu stellen, damit diese mit den oben erwähnten Versicherungsträgern, Durchführungsorganen, Einrichtungen und Institutionen in dem Sinne «zusammenarbeiten» kann, dass Daten- und Informationen zwischen den im Gesetz erwähnten Stellen ausgetauscht werden kön-

---

<sup>25</sup> Eingefügt durch Ziff. I des Bundesgesetzes vom 21. März 2003 (4. IV-Revision) (AS 2003 3837; BBl 2001 3205). Fassung gemäss Ziff. I des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 (5. IV-Revision), in Kraft seit 1. Jan. 2008 (AS 2007 5129; BBl 2005 4459).

<sup>26</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. a IVG.

<sup>27</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. b IVG.

<sup>28</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. c IVG.

<sup>29</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. d IVG.

<sup>30</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. e IVG.

<sup>31</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. e<sup>bis</sup> IVG.

<sup>32</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. f IVG.

<sup>33</sup> Geschäft des Bundesrates 05.052; BBl 2005 4459 ff; <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20050052>.

<sup>34</sup> BBl 2005 4550.

nen, *soweit dies dem erleichterten Zugang – der zur Früherfassung oder zum IV-Leistungsbezug angemeldeten versicherten Personen – zu den Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung oder der Kantone dient.*<sup>35</sup>

[18] Andere Formen der Zusammenarbeit sind gesetzes- und verfassungswidrig, weil sie Art. 68<sup>bis</sup> IVG sowie Art. 36 Abs. 1 und Art. 164 BV widersprechen.

[19] Daraus erhellt, dass Art. 68<sup>bis</sup> Abs.1 IVG (ebenso) keine rechtliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs 1 BV für gemeinsame, intersystemische, versicherungsträgerübergreifende Begutachtungen durch IV-Stelle, UVG-Versicherer sowie weitere Sozial- oder Privatversicherer darstellt.

### 2.3. ATSG/ATSV<sup>36</sup>

#### 2.3.1. Art. 43 Abs. 1 und 2 ATSG (Abklärung) sowie Art. 44 ATSG (Gutachten)

[20] Gemäss Art. 43 Abs 1 ATSG nimmt der Versicherungsträger die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor. Gemäss Art. 43 Abs. 2 ATSG hat sich die versicherte Person ärztlichen oder fachlichen Untersuchungen zu unterziehen, sofern diese für die Beurteilung notwendig und zumutbar sind.

[21] Muss der Versicherungsträger zur Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes ein Gutachten einholen, so bestimmt er *Art und Umfang*<sup>37</sup> der Begutachtung (Art. 43 Abs. 1<sup>bis</sup> ATSG), teilt den Parteien die Fachdisziplinen, die Namen der Sachverständigen sowie seine Fragen an die Sachverständigen mit (Art. 44 Abs. 2 und 3 ATSG) und gewährt den Parteien die Möglichkeit, (1.) zum Umfang und Art der vorgeschlagenen Begutachtung, (2.) zu den vorgeschlagenen Sachverständigen und (3.) zu den vorgeschlagenen Fragen an die Sachverständigen Stellung zu nehmen, (4.) die Sachverständigen aus den Gründen nach Art. 36 Abs. 1 ATSG abzulehnen, (5.) Gutachtergegensvorschläge zu machen und (6.) Zusatzfragen zu stellen (Art. 44 Abs. 2 und 3 ATSG). Gemäss Art. 45 Abs. 1 Satz 1 ATSG übernimmt der Versicherungsträger die Kosten der Abklärung, soweit er die Massnahmen angeordnet hat.

[22] In Art. 43 Abs. 1 und 2, 44 und 45 ATSG wurden keine gesetzlichen Grundlagen für gemeinsame, intersystemische, sozialversicherungsträgerübergreifenden medizinische Abklärungen geschaffen; andernfalls hätte beispielsweise die Kostenverteilung bei gemeinsamen, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden medizinische Abklärungen in Art. 45 ATSG geregelt werden müssen.

[23] Art. 43 Abs. 1 und 2, 44 und 45 ATSG enthalten zwar explizit keine rechtliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs 1 BV für gemeinsame, intersystemische, versicherungsträgerübergreifende Begutachtungen durch IV-Stelle, UVG-Versicherer sowie weitere Sozial- oder Privatversicherer; allerdings räumt Art. 44 ATSG den *Parteien* bei Begutachtungen Mitwirkungsrechte ein.

[24] Daher ist nachfolgend zu prüfen, ob IV-Stellen im UVG-Verwaltungsverfahren bzw. UVG-Versicherer im IV-Verwaltungsverfahren Parteistellung haben.

---

<sup>35</sup> BBl 2005 4549.

<sup>36</sup> Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 11. September 2002 (ATSV; SR 830.11).

<sup>37</sup> Bei polydisziplinären Gutachten (Art. 44 Abs 1 lit. c ATSG) werden die Fachdisziplinen grundsätzlich durch die Gutachterstelle «abschliessend» festgelegt (siehe Art. 44 Abs. 5 ATSG).

### 2.3.2. Art. 34 ATSG (Parteien) und Art. 49 Abs. 4 ATSG (Verfügung)

[25] Im Verwaltungsverfahren ist die Parteistellung von erheblicher Bedeutung, weil wichtige prozessuale Rechte und Pflichten an die Parteistellung geknüpft sind.<sup>38</sup>

[26] Wer in einem Verfahren Parteistellung hat, bestimmen ausschliesslich Bundesverfassung und Gesetz.<sup>39</sup>

[27] Gemäss Rechtsprechung sind (ausschliesslich) Personen ins Verfahren einzubeziehen, welche eine Parteistellung geltend machen können.<sup>40</sup> Wer nicht (Verfahrens-)Partei ist, soll nicht auf das Verfahren einwirken können.<sup>41</sup>

[28] Gemäss Lehre muss zu Beginn des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens eine Art Prognose über den mutmasslichen Verfügungsinhalt angestellt werden, um die Verfügungsadressaten und die allfälligen Einsprache- und Beschwerdeberechtigten zu ermitteln.<sup>42</sup> Diese Prognose ist während des Verfahrens laufend zu überprüfen und anzupassen, um mögliche (Verfahrens-)Parteien ins Verfahren einzubeziehen.<sup>43</sup>

[29] Weder in der Bundesverfassung noch im ATSG, noch in der ATSV existieren generell-abstrakte Normen, welche dem UVG-Versicherer im IV-Verwaltungsverfahren (oder der IV-Stelle im UVG-Verwaltungsverfahren) *explizit* Parteistellung und Parteirechte/-pflichten einräumen.

[30] Gemäss Art. 34 ATSG gelten als Parteien sowohl Personen, die aus der Sozialversicherung Rechte oder Pflichten ableiten, als auch Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung eines Versicherungsträgers oder eines ihm gleichgestellten Durchführungsorgans zusteht.

[31] Erlässt ein Versicherungsträger eine Verfügung, welche die Leistungspflicht eines anderen Trägers berührt, so hat er auch ihm die Verfügung zu eröffnen. Dieser kann die gleichen Rechtsmittel ergreifen wie die versicherte Person (Art. 49 Abs. 4 ATSG).

[32] Art. 49 Abs. 4 Satz 1 ATSG steht in wechselseitiger Beziehung mit dem zweiten (Partei-) Kriterium von Art. 34 ATSG.

[33] «Berührt» (im Sinne von Art. 49 Abs. 4 Satz 1 ATSG) eine Verfügung die «Leistungspflicht» eines «anderen Trägers», so ist dieser (Verfahrens-)Partei.

---

<sup>38</sup> FLORIAN BRUNNER, Verfahren mit mehreren Parteien im öffentlichen Recht. Von Verfügungsadressatinnen, Streitgenossen, Beigeladenen und anderen Parteien, Diss. Zürich 2020, Zürich/Basel/Genf 2021, Rz. 62 ff. und Rz. 246 je mit Hinweisen; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 57 ff. und 174 f.; ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess: unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsprozesses im Bund, Zürich 2000, Rz. 247; MARINO LEBER, Parteistellung im Verwaltungsverfahren, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann (Hrsg.), Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 17; PETER SALADIN, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel 1979, Ziff. 11.1 mit Hinweis; ULRICH ZIMMERLI/WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verwaltungsverfahrens, Bern 1997, S. 112; siehe beispielsweise Art. 42 ATSG (Rechtliches Gehör), Art. 44 Abs. 2 ATSG (Mitwirkungsrechte bei Begutachtung), Art. 47 ATSG (Akteneinsichtsrecht), Art. 49 ATSG (Anspruch auf Erlass einer Verfügung) und Art. 43 Abs. 3 ATSG (Mitwirkungspflicht).

<sup>39</sup> BRUNNER (Fn. 38), Rz. 71 f., Rz. 361 und Rz. 370 ff.

<sup>40</sup> Bundesgerichtsurteil 1C\_134/2010 vom 28. September 2010 Erw. 4.2.

<sup>41</sup> SALADIN (Fn. 38), Ziff. 11.3.

<sup>42</sup> BRUNNER (Fn. 38), Rz. 189 ff. und Rz. 245 mit Hinweisen; HÄNER (Fn. 38), Rz. 268 f.; LEBER (Fn. 38), S. 27 mit Hinweis.

<sup>43</sup> BRUNNER (Fn. 38), Rz. 245 mit Hinweisen; LEBER (Fn. 38), S. 27 mit Hinweis.



[34] Gemäss THOMAS GÄCHTER bildet Art. 49 Abs. 4 ATSG innerhalb des ATSG fast den einzigen Ansatzpunkt für eine minimale verfahrensmässige Vernetzung der verschiedenen Versicherungsträger.<sup>44</sup>

[35] Somit sind (Verfahrens-)Partei nach Art. 34 ATSG (1.) die materiellen Adressaten der zu treffenden Verfügung und (2.) Dritte (ohne andere Versicherungsträger), welche zu einem Rechtsmittel berechtigt sind, sowie nach Art. 49 Abs. 4 Satz 1 ATSG (3.) andere (Versicherungs-)Träger, sofern die zu treffende Verfügung *ihre Leistungspflicht* berührt.<sup>45</sup>

[36] Nachfolgend ist zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen ein *anderer (Versicherungs-)Träger* «berührt» im Sinne von Art. 49 Abs. 4 ATSG ist.

[37] Gemäss SALADIN ist derjenige «berührt», «welcher in einer besonders nahen, negativen («belasteten») Beziehung zur angefochtenen Verfügung steht.»<sup>46</sup>

[38] Nach konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist der UVG-Versicherer an die Invaliditätsbemessung der Invalidenversicherung *nicht* gebunden, weshalb der UVG-Versicherer nicht «berührt» im Sinne von Art. 49 Abs. 4 ATSG ist und somit kein Rechtsmittel gegen die IV-Verfügung ergreifen kann (= *Fallkonstellation Nr. 1a*).<sup>47</sup> Ebenso wenig besteht gemäss Bundesgericht eine Bindungswirkung der Invaliditätsschätzung der UVG-Versicherer für die Invalidenversicherung, weshalb die IV-Stelle weder zur Einsprache gegen die UVG-Verfügung noch zur Beschwerde gegen den UVG-Einspracheentscheid über den Rentenanspruch als solchen oder den Invaliditätsgrad berechtigt ist (= *Fallkonstellation Nr. 1b*).<sup>48</sup>

[39] Wenn hingegen der UVG-Versicherer, der eine Komplementärrente gewährt, aus einer Herabsetzung des Invaliditätsgrades durch die IV-Stelle und damit durch eine Verminderung des anzurechnenden Rentenbetrages eine Mehrbelastung erwarten muss, liegt ein Berührtsein im Sinne von Art. 49 Abs. 4 ATSG vor, weil der Umfang der Leistungspflicht des UVG-Versicherers direkt und unmittelbar vom Entscheid des anderen Sozialversicherers betroffen wird.<sup>49</sup> Die Rechtsmittelbefugnis des UVG-Versicherers leitet sich bei dieser *Fallkonstellation Nr. 2 nicht* aus der *Bindungswirkung*, sondern aus der *koordinationsrechtlichen Auswirkung* einer Änderung des Invaliditätsgrades und damit der Rentenhöhe auf die laufenden Komplementärrente ab.<sup>50</sup>

[40] Bei der hier zu untersuchenden Frage ist zu beachten, dass in der IV (finale Versicherung) und UV (kausale Versicherung) unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen gelten, dass folglich unterschiedliche rechtserhebliche Fragen zu klären sind und dass durch die IV-Stelle (bzw. den UVG-Versicherer) eingeholte Gutachten weder eine Bindungswirkung noch eine koordinationsrechtliche bzw. direkte/unmittelbare Auswirkung auf die Leistungspflicht des anderen (Versicherungs-)Trägers haben.

[41] Daher ist die Leistungspflicht des anderen (Versicherungs-)Trägers nicht «berührt» im Sinne von Art. 49 Abs. 4 ATSG, wenn die IV-Stelle (bzw. der UVG-Versicherer) die versicherte Person

---

<sup>44</sup> THOMAS GÄCHTER, Grundlegende Prinzipien des Koordinationsrechts, in: René Schaffhauser/Ueli Kieser (Hrsg.), Sozialversicherungsrechtliche Leistungskoordination, St. Gallen 2006, S. 55.

<sup>45</sup> Siehe zum Umfang der Verfahrensparteien: HÄNER (Fn. 38), Rz. 537 ff.; LEBER (Fn. 38), S. 20 ff.; SALADIN (Fn. 38), Ziff. 11.21.

<sup>46</sup> SALADIN (Fn. 38), Ziff. 20.331.

<sup>47</sup> BGE 133 V 131 V 362.

<sup>48</sup> BGE 133 V 553 Erw. 6.

<sup>49</sup> Bundesgerichtsurteil I 249/06 vom 2. August 2007 Erw. 3.2 mit Hinweis.

<sup>50</sup> Bundesgerichtsurteil I 249/06 vom 2. August 2007 Erw. 3.2.

im IV-Verwaltungsverfahren (bzw. UVG-Verwaltungsverfahren) begutachten lässt. Da die *Leistungspflicht* des anderen (Versicherungs-)Trägers *nicht berührt* ist, ist ihm die Verfügung nicht zu eröffnen. Wenn ihm die Verfügung nicht zu eröffnen ist, ist er ebenso wenig (Verfahrens-)Partei, weshalb er eo ipso keine prozessualen Rechte und Pflichten hat.

[42] Wer die Anforderungen von Art. 34 und Art. 49 Abs. 4 ATSG nicht erfüllt und somit *keine Parteistellung* im Verfahren hat, kann *ohne gesetzliche Grundlage*<sup>51</sup> *ebenso wenig* zum (Verwaltungs-)Verfahren *beigeladen* werden, weil sonst die Wertung des Gesetzgebers, wer prozessuale Rechte und Pflichten ausüben soll, umgangen werden kann.<sup>52</sup> Die Beiladung soll gemäss BRUNNER kein «Schleichweg» für Nicht-Parteien unterhalb der «Parteischwelle» sein, um Parteirechte zu erlangen.<sup>53</sup>

[43] Somit kann der «andere (Versicherungs-)Träger» (UVG-Versicherer oder IV-Stelle) sowohl mangels (Verfahrens-)Parteistellung als auch mangels Beiladung auf das andere Verwaltungsverfahren nicht einwirken.

[44] Daraus erhellt, dass *andere (Versicherungs-)Träger (im Sinne von Art. 49 Abs. 4 ATSG)*, sofern es sich dabei um IV-Stellen oder UVG-Versicherer handelt, im (UVG- bzw. IV-)Verwaltungsverfahren in Bezug auf Begutachtungen weder (Verfahrens-)Parteien noch Beigeladene sein, noch Mitwirkungsrechte nach Art. 44 ATSG ausüben können, weshalb Art. 34 und Art. 49 Abs. 4 ATSG als rechtliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs 1 BV für gemeinsame, intersystemische, versicherungsträgerübergreifende Begutachtungen durch IV-Stellen und UVG-Versicherer entfallen.

### 3. Ergebnis – Schlussfolgerung

[45] Zusammenfassend ist festzustellen, dass im schweizerischen Sozialversicherungsrecht weder generell-abstrakte Normen existieren, welche UVG-Versicherer im IVG-Verfahren (oder umgekehrt) Parteistellung und Parteirechte einräumen, noch solche, welche die IV-Stellen und UVG-Versicherer ermächtigen, die versicherten Personen (*auch gegen deren Willen*) mittels einer *gemeinsamen*, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden Begutachtung medizinisch abzuklären und dabei die Gutachterfragen des anderen (Versicherungs-)Trägers beantworten zu lassen.

[46] Da (de lege lata) keine gesetzliche Grundlage für die Durchführung intersystemischer/sozialversicherungsträgerübergreifenden Begutachtungen existiert, kann eine versicherte Person nicht *gegen deren Willen* zu medizinischen Begutachtungen mit Beteiligung anderer Versicherer gezwungen werden.<sup>54</sup>

[47] Daher kann der UVG-Versicherer (bzw. IV-Stelle) an einer im IV-Verwaltungsverfahren (bzw. UVG-Verwaltungsverfahren) angeordneten Begutachtung *nicht* mit eigenen (UVG-)Gutachterfragen (bzw. IV-Gutachterfragen) teilnehmen, sondern muss seine (bzw. ihre) Leistungspflicht selbst *im eigenen* Verwaltungsverfahren nach den geltenden Normen *allein* abklären.

---

<sup>51</sup> Zur gesetzlichen Grundlage der Beiladung: siehe BRUNNER (Fn. 38), Rz. 374 ff.

<sup>52</sup> Vgl. BRUNNER (Fn. 38), Rz. 71, Rz. 361 ff. und Rz. 403.

<sup>53</sup> BRUNNER (Fn. 38), Rz. 361 und Rz. 370.

<sup>54</sup> So auch im Ergebnis Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden vom 5. November 2013 [S 13 17] Erw. 4.c S. 16 ff. und Erw. 6 S. 19.

[48] Mangels einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage stellt die sinngemässe Anordnung eines Sozialversicherers, die versicherte Person habe sich (gegen ihren Willen) einer intersystemischen/sozialversicherungsträgerübergreifenden Begutachtung zu unterziehen, einen unzulässigen Eingriff in die persönliche Freiheit der versicherten Person dar.

#### 4. Exkurs

##### 4.1. Keine Notwendigkeit für versicherungsträgerübergreifende Begutachtungen

[49] Da in der Eidgenössischen Invalidenversicherung (finale Versicherung) und der obligatorischen Unfallversicherung (kausale Versicherung) unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen gelten, wären gemeinsame/intersystemische/sozialversicherungsträgerübergreifende Begutachtungen weder sinnvoll noch zweckmässig. So verfassen MEDAS-Gutachterstellen – mit ganz wenigen Ausnahmen – fast ausschliesslich Gutachten für die Eidgenössische Invalidenversicherung. Daher haben die MEDAS-Gutachterstellen schlicht keine Erfahrung und Fachkompetenz mit den im UVG-relevanten Fragestellungen, weshalb das Risiko von mangelhaften und nicht verwertbaren Gutachten gross ist. Wären solche gemeinsame/intersystemische/sozialversicherungsträgerübergreifende Begutachtungen tatsächlich sinnvoll und im Interesse der Versicherer, so hätte der Gesetzgeber längst eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen.

##### 4.2. Falls doch ...

[50] Die «Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung» (Art. 112 Abs. 1 BV) und die «Kranken- und Unfallversicherung» (Art. 117 Abs. 1 BV) liegen in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Daher wäre es gestützt auf Art. 163 i.V.m. Art. 164 Abs. 1 BV ausschliesslich Sache des Bundesgesetzgebers, gemeinsame, intersystemische, sozialversicherungsträgerübergreifende Begutachtungen generell-abstrakt zu normieren, falls er ein solches Instrument schaffen wollte. Dies hat er aber bisher nicht getan.

[51] Sollten die Sozialversicherungsträger tatsächlich ein ernstliches Bedürfnis nach solchen Begutachtungen haben, so müssten sie vorab die Bundesversammlung überzeugen, gesetzgeberisch tätig zu werden, weil die *wichtigen/grundlegenden*<sup>55</sup> Bestimmungen über (1.) die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte (Art. 164 Abs. 1 lit. b BV)<sup>56</sup>, (2.) die Rechte und Pflichten von Personen (Art. 164 Abs. 1 lit. c BV)<sup>57</sup> und (3.) die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden

---

<sup>55</sup> Lehre und Rechtsprechung haben Kriterien zur Bestimmung der Wichtigkeit entwickelt (siehe hierzu: ROLAND FEUZ, Materielle Gesetzesbegriffe: Inhalt und Tragweite; dargestellt insbesondere anhand von Art. 164 Abs. 1 der neuen Bundesverfassung, Diss. Bern 2001, Bern 2002, S. 79 ff., S. 101 ff. und S. 113 ff.; GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 227 ff.; THOMAS SÄGESSER, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: AJP 6/98 S. 682; PIERRE TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zu Art. 164 BV, Rz. 6 ff.; RENÉ WIEDERKEHR, Die Wesentlichkeitstheorie gemäss Art. 164 BV im Lichte der Verwaltungspraxis, in: recht 2007 S. 25 ff.; BSK-BV JUDITH WYTENBACH/KARL-MARC WYSS, Art. 164 N. 8 ff. mit Hinweisen; BGE 130 I 7 f. Erw. 3.4.2 mit Hinweis).

<sup>56</sup> Siehe FEUZ (Fn. 55), S. 128 ff.; SÄGESSER (Fn. 55), S. 683; TSCHANNEN (Fn. 55), Rz. 17 ff.; WYTENBACH/WYSS (Fn. 55), N. 26 mit Hinweisen.

<sup>57</sup> Siehe FEUZ (Fn. 55), S. 142 ff.; SÄGESSER (Fn. 55), S. 683; TSCHANNEN (Fn. 55), Rz. 20 ff.; WYTENBACH/WYSS (Fn. 55), N. 27 mit Hinweisen.

(Art. 164 Abs. 1 lit. g BV)<sup>58</sup> in ein Bundesgesetz in formellem Sinne gehören (Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV) und der Erlass von Bundesgesetzen in die Kompetenz der Bundesversammlung fällt.<sup>59</sup>

[52] Selbstverständlich würde es aber nicht genügen, wenn der Bundesgesetzgeber den Sozialversicherungsträgern lediglich die Möglichkeit einräumen würde, die versicherten Personen gemeinsam begutachten zu lassen. In einem solchen formellen Bundesgesetz müsste der Gesetzgeber darüber hinaus auch aus Gründen der Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung (Art. 8 BV) und zum Schutz vor Willkür (Art. 9 BV) u.a. regeln, unter welchen Voraussetzungen eine solche gemeinsame Begutachtung möglich sein soll, welcher Sozialversicherungsträger die Verfahrensleitung hat, wie das Verfahren abzulaufen hat, welche (Mitwirkungs-)Rechte und Pflichten die versicherten Personen haben, wie der Gutachterauftrag zu erteilen ist, wie das Begutachtungsprozedere abzulaufen hat, wie die Kosten und deren Aufteilung aussehen und welche Rechtsmittel den versicherten Personen bei welchen Anordnungen offen stehen.

[53] All diese relevanten Fragen sind heute weder geklärt noch generell-abstrakt normiert. Solange diese Fragen nicht generell-abstrakt normiert sind, sind gemeinsame, intersystemische, sozialversicherungsträgerübergreifende Begutachtungen rechtlich nicht zulässig und bundesrechtswidrig.

## C. Überwiegendes öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV)

### 1. Allgemeines

[54] Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Dieses öffentliche Interesse ist Voraussetzung und Schranke behördlicher Aktivität. Wenn das öffentliche Interesse fehlt, darf die Behörde nicht aktiv werden. Fällt es dahin, so muss sie ihre Aktivitäten beenden.

[55] Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vermag nicht jedes irgendwie geartete öffentliche Interesse Eingriffe in Freiheitsrechte zu rechtfertigen.<sup>60</sup> Eingriffe in die persönliche Freiheit dürfen in der Regel nur zum *Schutz von Polizeigütern (öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Gesundheit, die öffentliche Ruhe, die öffentliche Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr)* oder zum Schutz der Grundrechte anderer eingeschränkt werden.<sup>61</sup>

### 2. Prüfung möglicher öffentlicher Interessen

[56] Das Durchführungsorgan hat im Einzelfall darzulegen, auf welches polizeiliche Schutzgut es sich stützen will und weshalb dieses das Interesse der versicherten Person an der Ausübung ihres Freiheitsrechts überwiegen soll. Das Durchführungsorgan kann sich meines Erachtens im Rahmen einer sozialversicherungsrechtlichen Begutachtung auf kein *solches Schutzgut* berufen.

---

<sup>58</sup> Siehe FEUZ (Fn. 55), S. 180 ff.; SÄGESSER (Fn. 55), S. 684; TSCHANNEN (Fn. 55), Rz. 30 ff.; WYTTENBACH/WYSS (Fn. 55), N. 35 f. mit Hinweisen.

<sup>59</sup> Siehe Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz [ParIG]; SR 171.10).

<sup>60</sup> BGE 118 Ia 175 Erw. 1 S. 177; 109 Ia 36.

<sup>61</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR (Fn. 13), N. 313; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 13), § 9 N. 109 ff. und 114 ff.

[57] Im Übrigen sind ebenso wenig andere Gründe ersichtlich, welche ein *öffentliches* Interesse begründen könnten, damit die IV-Stelle (bzw. der UVG-Versicherer) die versicherte Person im IV-Verwaltungsverfahren (bzw. UVG-Verwaltungsverfahren) gegen ihren ausdrücklichen Willen gemeinsam, intersystemisch, sozialversicherungsträgerübergreifend begutachten lassen kann und weshalb dieses Interesse darüber hinaus auch noch das Interesse der versicherten Person an der Ausübung der verfassungsmässig garantierten persönlichen Freiheit überwiegen soll.

[58] Falls ein öffentliches Interesse allenfalls darin gesehen werden könnte, dass sich die Begutachtungskosten durch die Teilnahme eines zusätzlichen Versicherungsträgers an der Begutachtung reduzieren, muss entgegnet werden, dass der Bundesgesetzgeber diese Möglichkeit in Art. 45 ATSG nicht vorsieht. So hat der Bundesgesetzgeber in Art. 45 ATSG die Abklärungskosten abschliessend und zwingend geregelt. Somit hat nach Art. 45 Abs. 1 Satz 1 ATSG derjenige Versicherungsträger die Kosten der medizinischen Abklärung zu tragen, der sie angeordnet hat. Eine Kostenteilung zwischen IV-Stelle und UVG-Versicherer wäre gesetzwidrig. Im Übrigen lassen sich unnötige Mehrkosten (und ebenso widersprechende Abklärungsergebnisse) durch eine zeitliche Staffelung der (IV- und UV-)Sachverhaltsabklärungen vermeiden. So könnte vorab (1.) der UVG-Versicherer die rechtserheblichen (unfallkausalen) medizinischen (UVG-) Fragen (ohne die IV-Stelle) abklären und die gesetzlich geschuldeten UVG-Leistungen feststellen, (2.) die IV-Stelle würde zwischenzeitlich (während der laufenden UVG-Abklärungen) das IV-Abklärungsverfahren (formlos oder förmlich) sistieren, die medizinischen Abklärungen des UVG-Versicherers abwarten, (3.) danach die gesamten UVG-Akten beiziehen und prüfen, ob es zur Festsetzung der IV-Leistungen allenfalls weiterer medizinischer Abklärungen bedarf und welche Fragen dabei zu klären sind.

[59] Die Öffentlichkeit hat ein Interesse daran, dass sozialversicherungsrechtliche Leistungsfälle im gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren nach den verbindlichen Normen und rechtstaatlichen Grundsätzen abgeklärt und reguliert werden und dass die beigezogenen Sachverständigen (im Sinne von Art. 12 lit. e VwVG/Art. 44 ATSG) ihre Gutachten nach bestem Wissen und Gewissen, unparteiisch, unvoreingenommen, unbefangen und ohne Einwirken sachfremder Umstände erstatten.

[60] Dieses öffentliche Interesse wird missachtet, wenn ein Versicherungsträger als gesetzesvollziehendes Organ den rechtserheblichen medizinischen Sachverhalt nicht innerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahrens nach den verbindlichen Normen und rechtstaatlichen Grundsätzen abklärt, sondern ohne gesetzliche Grundlage, eigenmächtig und kompetenzwidrig (siehe Art. 112 Abs 1 BV i.V.m. Art. 163 Abs. 1 i.V.m. 164 Abs. 1 BV) einen anderen Versicherungsträger an eine durch ihn in seinem Verwaltungsverfahren angeordneten Begutachtung der versicherten Person einlädt und ihm erlaubt, an der Begutachtung mit seinen eigenen Gutachterfragen teilzunehmen.

[61] Mangels eines überwiegenden öffentlichen Interesses darf die IV-Stelle (bzw. der UVG-Versicherer) im IV-Verwaltungsverfahren (bzw. UVG-Verwaltungsverfahren) nicht zusammen mit anderen Versicherungsträgern im Rahmen einer gemeinsamen, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden Begutachtung abklären, sondern hat die versicherte Person allein, im eigenen, gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren nach den verbindlichen Normen abzuklären.

## D. Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)

### 1. Allgemeines

[62] Staatliches Handeln muss generell verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV), insbesondere müssen Einschränkungen von Grundrechten der Verhältnismässigkeit genügen (Art. 36 Abs. 3 BV). Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit der Grundrechtsbeschränkung gliedert sich in seine drei Elemente: Eignung, Erforderlichkeit/Notwendigkeit und Abwägung von öffentlichen und betroffenem privatem Interesse (Zumutbarkeit).<sup>62</sup>

[63] Gemäss im Schrifttum vertretener Meinungen sollte ein Sachverständiger einen Gutachterauftrag nie ohne ausdrückliche Einwilligung beider Parteien (Versicherer und versicherter Person) annehmen,<sup>63</sup> was letztlich nichts anderes als einen Ausfluss des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit darstellt.

[64] Ist eine Begutachtung der versicherten Person für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes eine geeignete Massnahme, so soll der Eingriff in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht weiter gehen als notwendig.<sup>64</sup>

[65] Kann eine Begutachtung stattfinden, zu welcher die ausdrückliche Einwilligung der versicherten Person vorliegt, so ist eine Begutachtung, bei welcher diese Einwilligung nicht vorliegt, unzulässig, weil sie mangels Erforderlichkeit gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstösst.

[66] Da im Verwaltungsverfahren der Versicherungsträger den Grundrechtseingriff durchführen lassen will, hat nicht die versicherte Person, sondern der Versicherungsträger darzulegen, weshalb es erforderlich/notwendig ist, dass sich die versicherte Person einer *gemeinsamen, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden (IV- und UVG-)Begutachtung* unterziehen muss und weshalb eine medizinische Abklärung (ohne Beteiligung des anderen Versicherungsträgers und seiner Gutachterfragen) im eigenen, gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren nach den verbindlichen Normen nicht ebenso *lege artis* durchgeführt werden kann.

[67] Kann der Versicherungsträger diesen Beweis nicht erbringen, so ist der Grundrechtseingriff in der durch den Versicherungsträger vorgeschlagenen Art nicht notwendig und daher nicht verhältnismässig.

### 2. Ergebnis – Schlussfolgerung

[68] Eine individuell-konkrete Anordnung an eine versicherte Person, sich (*gegen deren Willen*) einer *gemeinsamen, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden (IV- und UVG-)Begutachtung* zu unterziehen, verletzt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, weil es an der Erforder-

---

<sup>62</sup> ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 521 ff; HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR (Fn. 13), N. 320 ff. und 374 ff.; DAVID HOFSTETTER, Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV), Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2014, N. 235 ff. und N. 338 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 13), § 9 N. 127 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER, Einleitung zu den Grundrechten, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel/Zürich/Bern (Stand April 1987), Rz. 145 ff.; MARKUS MÜLLER, Verhältnismässigkeit, Bern 2013.

<sup>63</sup> MARCO MUMENTHALER, Grundsätzliches zum ärztlichen Unfallgutachten, in: Adrian Siegel/Daniel Fischer (Hrsg.), Die neurologische Begutachtung, Zürich 2004, S. 115.

<sup>64</sup> HÄFELIN/HALLER/KELLER/TURNHERR (Fn. 13), N. 322; HOFSTETTER (Fn. 62), N. 342; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (Fn. 13), § 9 N. 130; JÖRG PAUL MÜLLER (Fn. 62), Rz. 148 mit Hinweisen.

lichkeit dieser Massnahme gebricht. So kann der mit der Begutachtung angestrebte Erfolg/Zweck (Feststellung des rechtserheblichen medizinischen Sachverhaltes) mit der gleich geeigneten, aber *milderen Massnahme*, medizinische Abklärung (= *ohne Beteiligung des anderen Versicherungsträgers*) im eigenen, gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren nach den verbindlichen Normen, erreicht werden.

#### **IV. Zusammenfassung der Ergebnisse**

[69] Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die individuell-konkrete Anordnung der IV-Stellen oder UVG-Versicherer der versicherten Person gegenüber, sich *gegen deren Willen* einer *intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden* Begutachtung zu unterziehen, bei welcher ein weiterer Versicherungsträger (UVG-Versicherer oder IV-Stelle) mit eigenen Fragen an die Gutachter\*innen teilnehmen wird, einen Eingriff ins verfassungsrechtlich geschützte Selbstbestimmungsrecht der versicherten Person und damit in deren persönliche Freiheit bzw. den «Persönlichkeitsschutz des Verfassungsrechts» (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 BV und Art. 8 EMRK) darstellt (Ziff. III. A.) und dass ein Grundrechtseingriff dieser Art weder auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht (Ziff. III. B.) noch einem überwiegenden öffentlichen Interesse entspricht (Ziff. III. C.), noch verhältnismässig ist (Ziff. III. D.), weshalb eine solche Anordnung eine rechtswidrige Beschränkung der persönlichen Freiheit bzw. des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes der versicherten Person darstellt und bundesverfassungs- und EMRK-widrig ist.

[70] Daher haben die IV-Stellen oder UVG-Versicherer den rechtserheblichen Sachverhalt nicht mit weiteren Versicherungsträgern im Rahmen einer gemeinsamen, intersystemischen, sozialversicherungsträgerübergreifenden Begutachtung, sondern allein im eigenen, gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren nach den verbindlichen Normen abzuklären.

---

Dr. iur. ROGER PETER, Rechtsanwalt, Fachanwalt SAV Haftpflicht- und Versicherungsrecht, Zürich.