



8C_445/2025

Urteil vom 10. Juli 2026

IV. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichterin Viscione, Präsidentin,
Bundesrichter Maillard,
Bundesrichterinnen Heine, Scherrer Reber, Bundesrichter Métral,
Gerichtsschreiberin Berger Götz.

Verfahrensbeteiligte

IV-Stelle des Kantons Zürich,
Röntgenstrasse 17, 8005 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

A. _____,

vertreten durch die Sozialen Dienste der Stadt Zürich, Sozialversicherungsrecht, Recht, Röschibachstrasse
26, 8037 Zürich,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Invalidenversicherung (Rechtsverweigerung),

Beschwerde gegen das Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 10. Juni 2025
(IV.2025.00224).

Sachverhalt:

A.

Die 1967 geborene A. _____ meldete sich am 25. Juni 2020 zum Leistungsbezug bei der Invalidenversicherung an. Die IV-Stelle Zürich holte im Rahmen des Vorbescheidverfahrens ein polydisziplinäres Gutachten der estimed AG, Zug (nachfolgend: estimed), vom 15. Februar 2024 (inkl. Ergänzung vom 15. April 2024) ein. Darin gelangten die Experten zum Schluss, A. _____ sei in jeglicher Tätigkeit zu 100 % arbeitsunfähig. Mit Mitteilung vom 3. Oktober 2024 informierte die IV-Stelle A. _____ über die Notwendigkeit einer erneuten medizinischen Abklärung in den Fachdisziplinen Psychiatrie und Neuropsychologie. A. _____ beantragte am 11. Oktober 2024, es sei auf das estimed-Gutachten abzustellen und ihr gestützt darauf eine Rente zuzusprechen; falls die IV-Stelle weiterhin der Ansicht sei, auf das Gutachten könne nicht abgestellt werden, werde betreffend Anordnung der Begutachtung der Erlass einer anfechtbaren Zwischenverfügung beantragt. Am 14. Oktober 2024 kam die IV-Stelle auf die Mitteilung vom 3. Oktober 2024 zurück und ordnete eine polydisziplinäre Begutachtung an. Mit Schreiben vom 21. Oktober 2024 wiederholte A. _____ ihre Anträge vom 11. Oktober 2024. Die IV-Stelle teilte ihr am 21. Januar 2025 mit, an der erneuten Begutachtung werde festgehalten. Am 4. März 2025 erteilte sie der BEGAZ GmbH, Begutachtungszentrum BL, Binningen, den Auftrag zur polydisziplinären Abklärung und gab A. _____ die vorgesehenen Expertinnen und Experten in den diversen Fachdisziplinen bekannt. A. _____ erneuerte am 13. März 2025 ihre bereits am 11. und 21. Oktober 2024 gestellten Anträge. Mit Schreiben vom 14. März 2025 informierte die IV-Stelle A. _____ darüber, dass sie abschliessend

entscheide, ob und in welcher Form ein externes medizinisches Gutachten erstellt werde; werde dieser Punkt von der versicherten Person bestritten, so werde keine Zwischenverfügung erlassen.

B.

In Gutheissung der am 20. März 2025 von A. _____ erhobenen Rechtsverweigerungsbeschwerde wies das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich die IV-Stelle an, im Sinne der Erwägungen zu verfahren und eine einheitliche Zwischenverfügung bezüglich der Anordnung der vorgesehenen Begutachtung zu erlassen (Urteil vom 10. Juni 2025).

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt die IV-Stelle, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und in dem Sinne abzuändern, dass auf die Beschwerde nicht eingetreten werde; es sei festzustellen, dass über die Anordnung einer Begutachtung keine Zwischenverfügung zu erlassen sei, soweit keine Ausstandsgründe geltend gemacht würden. Der Beschwerde sei zudem die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Das kantonale Gericht verzichtet auf eine Vernehmlassung. A. _____ lässt das Rechtsbegehren stellen, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Ferner lässt sie um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung ersuchen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) stellt den Antrag, in Gutheissung der Beschwerde sei das angefochtene Urteil aufzuheben.

D.

Mit Verfügung vom 28. Oktober 2025 erkennt das Bundesgericht der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob ein Rechtsmittel zulässig ist (Art. 29 Abs. 1 BGG; **BGE 146 V 331** E. 1 mit Hinweis).

1.1. Angefochten ist ein kantonales Urteil über eine Rechtsverweigerungsbeschwerde, mit welchem die Angelegenheit an die Beschwerdeführerin zurückgewiesen wird, damit sie eine Verfügung bezüglich Anordnung einer Begutachtung erlasse. Das Verfahren wird folglich nicht abgeschlossen, weshalb es sich bei diesem Rückweisungsurteil um einen Zwischenentscheid im Sinne von Art. 93 Abs. 1 BGG handelt (**BGE 141 V 330** E. 1.1 mit Hinweisen). Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist somit nur zulässig, wenn der Entscheid einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG), oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b).

1.2. Die selbstständige Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden bildet aus prozessökonomischen Gründen eine restriktiv zu handhabende Ausnahme vom Grundsatz, dass sich das Bundesgericht mit jeder Angelegenheit nur einmal befassen soll. Dementsprechend obliegt es der beschwerdeführenden Partei darzutun (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), dass die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Anfechtbarkeit eines Zwischenentscheids erfüllt sind, ausser es springe geradezu in die Augen, dass dies der Fall ist (**BGE 150 III 248** E. 1.2; **150 II 346** E. 1.3.3; Urteil 9C_202/2023 vom 21. Dezember 2023 E. 1.2, nicht publ. in: **BGE 150 V 57**).

1.2.1. Die Beschwerdeführerin macht vor Bundesgericht geltend, mit dem vorliegenden Rückweisungsentscheid werde ihr ein rechtswidriges, Art. 43 Abs. 1^{bis} und Art. 44 ATSG (je in der seit 1. Januar 2022 geltenden Fassung) verletzendes Verfahren vorgeschrieben. Sie habe danach keine Möglichkeit mehr, die rechtswidrige Anordnung zusammen mit dem materiellen Endentscheid anzufechten, unabhängig davon, wie der materielle Entscheid ausfalle. Das kantonale Gericht habe bereits mit diversen Urteilen entsprechend entschieden und mache in seinem aktuellen Urteil erneut deutlich, dass es an seiner Praxis festhalten wolle. Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil liege klar vor. Zudem handle es sich um eine Rechtsfrage, die angesichts der grossen Anzahl jährlich in Auftrag gegebener Gutachten schweizweit von grundsätzlicher Bedeutung sei. Verschiedene kantonale Gerichte hätten bereits eine gegensätzliche Rechtsprechung entwickelt. Auch hinsichtlich eines rechtsgleichen, einheitlichen Verfahrens in allen Kantonen bestehe daher ein schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung durch das Bundesgericht.

1.2.2. Das BSV ist ebenfalls der Ansicht, die Anforderungen für ein ausnahmsweises Eintreten auf die Beschwerde seien erfüllt.

1.2.3. Die Beschwerdegegnerin geht demgegenüber davon aus, der IV-Stelle erwachse kein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG, da ihr im Rückweisungsurteil des kantonalen Gerichts keine materiellen Vorgaben gemacht würden. Zudem sei keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betroffen. Daher sei auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3. Der Eintretensgrund von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG fällt hier ohne Weiteres ausser Betracht und wird auch nicht geltend gemacht. Mit Blick auf das in Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG festgehaltene Erfordernis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils sind grundsätzlich folgende Konstellationen zu unterscheiden: Dient die Rückweisung einzig noch der Umsetzung des vom kantonalen Gericht Angeordneten und verbleibt dem Versicherungsträger somit kein Entscheidungsspielraum mehr, handelt es sich materiell nicht - wie bei Rückweisungsentscheiden sonst grundsätzlich der Fall - um einen Zwischenentscheid, gegen den ein Rechtsmittel letztinstanzlich bloss unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG zulässig ist, sondern um einen sowohl von der betroffenen versicherten Person wie auch von der Verwaltung anfechtbaren Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG. Enthält der Rückweisungsentscheid demgegenüber Anordnungen, die den Beurteilungsspielraum der Verwaltung zwar nicht gänzlich, aber doch wesentlich einschränken, stellt er einen Zwischenentscheid dar. Dieser bewirkt in der Regel keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG, weil die rechtsuchende Person ihn später zusammen mit dem neu zu fällenden Endentscheid wird anfechten können (vgl. Art. 93 Abs. 3 BGG). Anders verhält es sich für den Versicherungsträger, da er durch den Entscheid gezwungen wird, eine seines Erachtens rechtswidrige Verfügung zu erlassen. Während er sich ausserstande sähe, seinen eigenen Rechtsakt anzufechten, wird die versicherte Person im Regelfall kein Interesse haben, einem zu ihren Gunsten lautenden Endentscheid zu opponieren. Der kantonale Rückweisungsentscheid könnte mithin nicht mehr korrigiert werden. Der irreversible Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG wird in diesen Fällen deshalb regelmässig bejaht. Dies gilt aber nur, soweit der Rückweisungsentscheid materiellrechtliche Vorgaben enthält, welche die Verwaltung bei ihrem neuen Entscheid befolgen muss. Erschöpft sich der Rückweisungsentscheid darin, dass eine als ungenügend abgeklärt erachtete Frage näher zu prüfen ist, ohne dass damit materiellrechtliche Anordnungen verbunden sind, so entsteht der Behörde, an die zurückgewiesen wird, kein nicht wieder gutzumachender Nachteil. Die Rückweisung führt lediglich zu einer das Kriterium nicht erfüllenden Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens (**BGE 140 V 282** E. 4.2 mit Hinweisen; SVR 2022 IV Nr. 11 S. 37, 9C_236/2021 E. 1.3.2; Urteil 9C_304/2025 vom 25. März 2026 E. 2.1.1).

1.3.1. Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG kann im vorliegenden Fall nicht bejaht werden, denn die beschwerdeführende IV-Stelle wird lediglich angewiesen, eine Zwischenverfügung bezüglich der Anordnung der von ihr vorgesehenen Begutachtung zu erlassen. Verbindliche materiellrechtliche Vorgaben sind mit der Rückweisung nicht verknüpft. Der Rückweisungsentscheid führt damit bloss zu einer Verlängerung und Verteuerung des Verfahrens, was das Kriterium des nicht wieder gutzumachenden Nachteils praxismässig nicht erfüllt (**BGE 140 V 282** E. 4.2 in fine mit Hinweisen).

1.3.2. Vom Grundsatz der Nichtanhandnahme direkter Beschwerden gegen erwiesenermassen ungerechtfertigte Rückweisungsentscheide mangels Vorliegens der Eintretensvoraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 lit. a und b BGG kann eine Ausnahme gemacht werden, wenn sich zeigt, dass ein Gericht regelmässig in entsprechender Weise vorgeht (**BGE 139 V 99** E. 2.5 mit Hinweis; SVR 2020 IV Nr. 30 S. 107, 8C_503/2019 E. 1.2 mit Hinweisen; Urteil 8C_661/2022 vom 26. Juni 2023 E. 3.4, nicht publiziert in: **BGE 149 V 177**, aber in: SVR 2023 IV Nr. 52 S. 177). Dahinter steht die Überlegung, dass eine strikte Einzelfallbehandlung der Eintretensvoraussetzungen es verunmöglichen würde, eine Fehlpraxis zu korrigieren. Es verhält sich insofern ähnlich, wie wenn unter bestimmten Bedingungen auf das Eintretenserfordernis des aktuellen praktischen Interesses (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG) verzichtet wird, damit eine bestimmte Frage von allgemeinem Interesse überhaupt je einmal beurteilt werden kann (**BGE 139 V 99** E. 2.5; Urteil 8C_661/2022 vom 26. Juni 2023 E. 3.4 mit Hinweisen; nicht publiziert in: **BGE 149 V 177**, aber in: SVR 2023 IV Nr. 52 S. 177).

1.3.3. Im Rahmen der Prüfung, ob ein Eintreten gestützt auf Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG trotz des Umstandes, dass mit der Rückweisung keine verbindlichen materiellrechtlichen Vorgaben verbunden sind, in Betracht fällt (vgl. E. 1.3.2. hiervor), ist zunächst zu berücksichtigen, dass die IV-Stelle ausgehend von der Anweisung des kantonalen Gerichts mit der verfügungsweisen Anordnung einer Begutachtung einen Rechtsweg öffnen muss, ohne dass ihre Auffassung, sie entscheide über solche Angelegenheiten abschliessend, eine Rolle spielen darf. Die allfällige Rechtswidrigkeit der zu erlassenden Verfügung kann sie in der Folge nicht mehr in Frage stellen, da ihr der Weg nicht offen steht, ihren Verwaltungsakt selber anzufechten. Die für sie nachteiligen Konsequenzen könnten auch im Rahmen einer Anfechtung des Endentscheids (Art. 93 Abs. 3 BGG) letztinstanzlich nicht gänzlich beseitigt werden (vgl. **BGE 141 V 330** E. 1.2 mit Hinweis). Zudem weist die IV-Stelle zu Recht darauf hin, dass die Vorinstanz seit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen regelmässig entschieden hat, eine Begutachtungsanordnung bedürfe der Verfügungsform, und auch im angefochtenen Urteil deutlich macht, dass sie an dieser Praxis festhalten werde. Es trifft im Übrigen zu, dass verschiedene kantonale Gerichte die Rechtsfrage nach der Notwendigkeit einer Verfügung zur Anordnung eines Gutachtens nach den neuen Bestimmungen je unterschiedlich beurteilen. Während die einen die Ansicht des Sozialversicherungsgerichts Zürich teilen, hat sich bei den anderen eine gegenteilige Praxis entwickelt. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf das Gebot der einheitlichen Anwendung des Bundesrechts rechtfertigt es sich, ausnahmsweise auf die Beschwerde gegen den Rückweisungsentscheid einzutreten, da eine strikte Einzelfallbehandlung der Eintretensvoraussetzungen eine letztinstanzliche Prüfung, ob es sich bei einer Rückweisung zur Anordnung einer Begutachtung in Verfügungsform um eine Fehlpraxis handelt, verunmöglichen würde (vgl. E. 1.3.2. hiervor). Im Übrigen kommt der dem Streit zugrunde liegenden Rechtsfrage entgegen dem Vorbringen der Beschwerdegegnerin durchaus grundsätzliche Bedeutung zu.

2.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 f. BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Dennoch prüft es - offensichtliche Fehler vorbehalten - nur die in seinem Verfahren gerügten Rechtsmängel (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG; **BGE 135 II 384** E. 2.2.1).

3.

Streitig und zu prüfen ist, ob das kantonale Gericht Bundesrecht verletzt, indem es die IV-Stelle anwies, eine Zwischenverfügung bezüglich Anordnung der von dieser vorgesehenen Begutachtung zu erlassen.

4.

4.1. Am 1. Januar 2022 traten im Zuge der Weiterentwicklung der IV revidierte Bestimmungen im IVG (SR 831.20) sowie im ATSG (SR 830.1) samt entsprechendem Verordnungsrecht in Kraft (Weiterentwicklung der IV [WEIV]; Änderung vom 19. Juni 2020, AS 2021 705, BBl 2017 2535; **BGE 150 V 323** E. 4.1).

4.1.1. Vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands Geltung haben. Anders verhält es sich mit verfahrensrechtlichen Neuerungen. Neue Verfahrensvorschriften sind grundsätzlich mit dem Tag des Inkrafttretens sofort und in vollem Umfange anwendbar, es sei denn, das neue Recht kenne anderslautende Übergangsbestimmungen (**BGE 144 V 210** E. 4.3.1; **129 V 113** E. 2.2; SVR 2023 IV Nr. 25 S. 88, 8C_194/2022 E. 3.4).

4.1.2. Für die Beurteilung der vorliegend streitigen Frage, ob die IV-Stelle die Begutachtung bei Uneinigkeit mit der versicherten Person in Verfügungsform anzuordnen hat, gelangt daher das ab 1. Januar 2022 geltende revidierte Recht zur Anwendung, wie das kantonale Gericht allseits unbestritten erkannt hat.

4.2. Neu ist namentlich Art. 43 Abs. 1^{bis} ATSG, wonach der Versicherungsträger die Art und den Umfang der notwendigen Abklärungen bestimmt. Art. 43 ATSG steht unter dem Titel "Abklärung". Sodann erfuhr Art. 44 ATSG (Titel: "Gutachten") in verschiedener Hinsicht Weiterungen. Insgesamt gliedert er sich neu in sieben Absätze, die folgendermassen lauten:

¹ Erachtet der Versicherungsträger im Rahmen von medizinischen Abklärungen ein Gutachten als notwendig, so legt er je nach Erfordernis eine der folgenden Arten fest:

- a. monodisziplinäres Gutachten;
- b. bidisziplinäres Gutachten;
- c. polydisziplinäres Gutachten.

² Muss der Versicherungsträger zur Abklärung des Sachverhaltes ein Gutachten bei einem oder mehreren unabhängigen Sachverständigen einholen, so gibt er der Partei deren Namen bekannt. Diese kann innert zehn Tagen aus den Gründen nach Artikel 36 Absatz 1 Sachverständige ablehnen und Gegenvorschläge machen.

³ Mit der Bekanntgabe der Namen stellt der Versicherungsträger der Partei auch die Fragen an den oder die Sachverständigen zu und weist sie auf die Möglichkeit hin, innert der gleichen Frist Zusatzfragen in schriftlicher Form einzureichen. Der Versicherungsträger entscheidet abschliessend über die Fragen an den oder die Sachverständigen.

⁴ Hält der Versicherungsträger trotz Ablehnungsantrag an den vorgesehenen Sachverständigen fest, so teilt er dies der Partei durch Zwischenverfügung mit.

⁵ Bei Gutachten nach Absatz 1 Buchstaben a und b werden die Fachdisziplinen vom Versicherungsträger, bei Gutachten nach Absatz 1 Buchstabe c von der Gutachterstelle abschliessend festgelegt.

⁶ Sofern die versicherte Person es nicht anders bestimmt, werden die Interviews in Form von Tonaufnahmen zwischen der versicherten Person und dem Sachverständigen erstellt und in die Akten des Versicherungsträgers aufgenommen.

⁷ Der Bundesrat:

- a. kann für Gutachten nach Absatz 1 die Art der Vergabe des Auftrages an eine Gutachterstelle regeln;
- b. erlässt Kriterien für die Zulassung von medizinischen und neuropsychologischen Sachverständigen für alle Gutachten nach Absatz 1;
- c. schafft eine Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Sozialversicherungen, der Gutachterstellen, der Ärzteschaft, der Neuropsychologinnen und Neuropsychologen, der Wissenschaft sowie der Patienten- und Behindertenorganisationen, welche die Zulassung als Gutachterstelle, das Verfahren zur Gutachtenerstellung und die Ergebnisse der medizinischen Gutachten überwacht. Die Kommission spricht öffentliche Empfehlungen aus.

4.3. Als (für das Bundesgericht nicht verbindliche) Verwaltungsweisung (**BGE 139 V 108** E. 5.3 mit Hinweisen) hält Rz. 3067.1 des Kreisschreibens vom 1. Januar 2022 über das Verfahren in der Invalidenversicherung (KSVI; Stand 1. Januar 2024) fest, die IV-Stelle entscheide abschliessend, ob und in welcher Form (mono-, bi- oder polydisziplinär) ein externes medizinisches Gutachten erstellt werde (Art. 43 Abs. 1^{bis} und Art. 44 Abs. 5 ATSG). Bestreite die versicherte Person diesen Entscheid, so sei keine Zwischenverfügung zu erlassen.

5.

Im vorliegenden Fall möchte die IV-Stelle eine zweite Expertise einholen, nachdem sie dem bereits vorliegenden ersten (polydisziplinären) Gutachten die Beweiskraft abgesprochen hat. Die Beschwerdegegnerin ist der Auffassung, es handle sich bei der neu angeordneten Expertise um eine unnötige second opinion. Um dagegen gerichtlich vorgehen zu können, hat sie den Versicherungsträger mehrfach erfolglos um die Anordnung der neuerlichen Begutachtung in Verfügungsform ersucht. Im Zentrum steht somit die Frage, ob die IV-Stelle nach den neuen ATSG-Bestimmungen die Anordnung einer Begutachtung in einer anfechtbaren Zwischenverfügung mitzuteilen hat, wenn die zu begutachtende Person damit nicht einverstanden ist. Dem Umstand, dass es sich hier um die zweite Begutachtung handelt, kommt bei der nachfolgenden Prüfung keine ausschlaggebende Bedeutung zu, weshalb im weiteren Verlauf auf eine entsprechende Differenzierung verzichtet wird.

5.1. Die Vorinstanz ist der Ansicht, der Gesetzgeber habe die bisherige Rechtsprechung zu den Mitwirkungsrechten in Konformität zur BV und zur EMRK auf Gesetzesstufe kodifizieren wollen. Demzufolge sei davon auszugehen, dass Art. 44 ATSG auch nach der am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Änderung keine abschliessende Regelung der Mitwirkungsrechte der versicherten Person bei der Einholung von Administrativgutachten enthalte. Die IV-Stelle sei somit nach wie vor gehalten, eine Begutachtung mittels einer formellen Zwischenverfügung (Art. 49 ATSG in Verbindung mit Art. 5 VwVG) anzuordnen.

5.2. Die IV-Stelle und das BSV sind gegenteiliger Auffassung. Mit der Weiterentwicklung der IV, welche per 1. Januar 2022 in Kraft getreten sei, seien die Partizipationsrechte der Versicherten und die Rolle der Versicherungsträger im Rahmen des Abklärungsverfahrens neu auf Gesetzesstufe verankert worden. Dies mit der offensichtlichen Absicht, das Abklärungsverfahren zu vereinheitlichen und zu beschleunigen. Der Erlass einer Zwischenverfügung sei explizit nur für den Fall der Verneinung von Ausstandsgründen vorgesehen worden, woraus geschlossen werden könne, dass der Gesetzgeber die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen bewusst auf diesen Fall habe beschränken wollen. Indem die Vorinstanz entgegen dem klaren Willen des Gesetzgebers Art. 44 Abs. 4 ATSG über seinen expliziten Wortlaut hinaus auch bei der Gutachtensanordnung an sich angewendet habe, habe sie Bundesrecht verletzt.

6.

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrundeliegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in welchem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich zur Auslegung neuerer Texte, die noch auf wenig veränderte Umstände und ein kaum gewandeltes Rechtsverständnis treffen, kommt den Materialien eine besondere Bedeutung zu. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und dem Sinn einer Gesetzesbestimmung (**BGE 148 V 385 E. 5.1 mit Hinweisen**).

6.1. Weder aus dem Wortlaut des Art. 43 Abs. 1^{bis} noch aus demjenigen des Art. 44 ATSG (vgl. E. 4.2 hiavor) ergibt sich, dass der Versicherungsträger die Begutachtung bei Uneinigkeit verfügungsweise anzuordnen hat. Der Erlass einer Zwischenverfügung wird explizit nur im Zusammenhang mit der Ablehnung von Sachverständigen vorgeschrieben (Art. 44 Abs. 4 ATSG). Dies lässt allerdings entgegen der Ansicht des BSV nicht schon für sich allein den Umkehrschluss zu, über alle übrigen, nicht speziell im Gesetz geregelten Fragen entscheide der Versicherungsträger abschliessend.

6.2.

6.2.1. Der per 1. Januar 2022 neu ins Gesetz aufgenommene Art. 43 Abs. 1^{bis} ATSG und der erweiterte Art. 44 ATSG sind gesetzessystematisch im 2. Abschnitt des ATSG mit dem Titel "Sozialversicherungsverfahren" untergebracht, betreffen somit den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrens. Nach dem bereits bisher in Art. 43 Abs. 1 ATSG verankerten Untersuchungsgrundsatz hat der Versicherungsträger die Begehren zu prüfen, die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vorzunehmen und die erforderlichen Auskünfte einzuholen. Diese Untersuchungspflicht dauert so lange, bis über die für die Beurteilung des streitigen Anspruchs erforderlichen Tatsachen hinreichende Klarheit besteht (**BGE 151 V 258 E. 4.4 mit Hinweisen**). Es ist fraglich, inwieweit Art. 43 Abs. 1^{bis} ATSG neben dem bereits in Art. 43 Abs. 1 ATSG festgeschriebenen Amtsermittlungsverfahren überhaupt selbstständige Bedeutung zukommen kann. Im Bereich der Invalidenversicherung besteht zudem seit Inkrafttreten des Art. 57 Abs. 3 IVG am 1. Januar 2008 (5. IV-Revision; AS 2007 5129), wonach bis zum Erlass einer Verfügung die IV-Stellen entscheiden, welche Abklärungen massgebend und notwendig sind, eine mit Art. 43 Abs. 1^{bis} ATSG inhaltlich übereinstimmende Regelung. Durch seine systematische Einordnung in Art. 43 ATSG mit dem Titel "Abklärung" kommt Art. 43 Abs. 1^{bis} ATSG im Zusammenwirken mit Art. 43 Abs. 1 ATSG die Bedeutung einer Grundsatzbestimmung zu. Diese Stellung im Gesetz macht deutlich, dass dem Versicherungsträger in

der Regel uneingeschränkt die alleinige Entscheidungsbefugnis hinsichtlich Art und Umfang der notwendigen Abklärungen zukommen soll.

6.2.2. Art. 44 ATSG befasst sich mit der Begutachtung als Teil des Abklärungsverfahrens. Er präzisiert in diesem Zusammenhang die Rolle des Versicherungsträgers (Art. 44 Abs. 1 bis 5 ATSG) und verankert einzelne Mitwirkungs- und Gehörsrechte der Partei bei der Vergabe von Gutachten (Art. 44 Abs. 2 bis 4 und 6 ATSG). Der Erlass einer Zwischenverfügung wird darin einzig vorgeschrieben, wenn trotz eines Ablehnungsantrags der Partei wegen Ausstandsgründen an den vorgesehenen Sachverständigen festgehalten wird (Art. 44 Abs. 4 ATSG). Neu ist insbesondere die Pflicht zur Tonaufnahme der gutachterlichen Interviews (Art. 44 Abs. 6 ATSG). Mit der Delegationsnorm des Art. 44 Abs. 7 ATSG wird dem Bundesrat zudem die Kompetenz eingeräumt, die Art der Vergabe des Auftrags für ein Gutachten zu bestimmen, die Zulassungsvoraussetzungen der Gutachter festzulegen und eine unabhängige Kommission zu schaffen, welche die Qualität der Gutachterstellen prüft. Die Ausführungsbestimmungen äussern sich nicht zu den Modalitäten der Anordnung eines Gutachtens. Geregelt werden im Einzelnen der Einigungsversuch (Art. 7j ATSV), die Tonaufnahme des Interviews (Art. 7k f. ATSV), die Anforderungen an Sachverständige (Art. 7m ATSV), die Zustellung von Unterlagen (Art. 7n ATSV) sowie die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Organisation der Eidgenössischen Kommission für Qualitätssicherung in der Begutachtung (Art. 7o ff. ATSV).

Sollte sich im Rahmen der weiteren Auslegung herausstellen, dass Art. 44 ATSG als nicht abschliessend zu qualifizieren ist, hat darüber hinaus aus systematischer Sicht Art. 55 Abs. 1 ATSG Beachtung zu finden. Danach bestimmen sich in Art. 27 bis 54 ATSG oder in den Einzelgesetzen nicht abschliessend geregelte Verfahrensbereiche nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021). Die nach Art. 19 VwVG für das Beweisverfahren sinngemäss anwendbaren Art. 57 ff. des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 (BZP; SR 273) definieren weitere Mitwirkungsrechte der Partei vor der Begutachtung.

6.2.3. Die Systematik legt nahe, dass der Gesetzgeber die Pflicht zum Erlass einer Zwischenverfügung des Versicherungsträgers über die Anordnung einer - ersten oder zweiten - Begutachtung bei Uneinigkeit im Rahmen des Ausbaus des Art. 44 ATSG explizit erwähnt hätte, falls er der Partei ein solches Partizipationsrecht hätte einräumen wollen.

6.3. Den Gesetzesmaterialien kommt bei der Auslegung der erst vor kurzer Zeit in Kraft getretenen Bestimmungen besonderes Gewicht zu (vgl. E. 6 hiavor).

6.3.1. Bei der Entstehungsgeschichte der neuen Regelungen im Zusammenhang mit der Begutachtung spielt nebst anderem auch die Rechtsprechung eine Rolle. Das Bundesgericht hatte der Anordnung von medizinischen Gutachten in seiner früheren Praxis keinen Verfügungscharakter eingeräumt (**BGE 132 V 93** und 376 [E. 2.5]; vgl. auch zusammenfassend **BGE 137 V 210** E. 3.4.1.1 - 3.4.1.4). Mit dem Grundsatzurteil **BGE 137 V 210** in Bezug auf bei Medizinischen Abklärungsstellen (MEDAS) eingeholte polydisziplinäre Administrativ- und Gerichtsgutachten wurde dies geändert. Die Gehörs- und Partizipationsrechte der Versicherten bei der Vergabe medizinischer Gutachten erfuhren in verschiedener Hinsicht eine Stärkung. Gemäss **BGE 139 V 349** wurden die in **BGE 137 V 210** festgeschriebenen rechtsstaatlichen Anforderungen sodann - vorbehältlich der Beschränkung der Auftragsvergabe nach dem Zufallsprinzip - auch bei mono- und bidisziplinären medizinischen Begutachtungen als anwendbar erklärt. Die Anordnung eines Administrativgutachtens war seither (bei fehlendem Konsens) in die Form einer Verfügung (Art. 49 ATSG; Art. 5 VwVG) zu kleiden (**BGE 137 V 210** E. 3.4.2.6), und für das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren wurde die Eintretensvoraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils bejaht. Beschwerdeweise geltend gemacht werden konnten neben formellen Ausstandsgründen gegen Gutachterpersonen auch materielle Einwendungen gegen eine Begutachtung an sich (namentlich: es handle sich um eine unnötige second opinion), gegen Art oder Umfang der Begutachtung (beispielsweise betreffend Auswahl der medizinischen Disziplinen) oder gegen bezeichnete Sachverständige, etwa bezüglich deren Fachkompetenz (**BGE 137 V 210** E. 3.4.2.7).

6.3.2.

6.3.2.1. Mit den am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Bestimmungen sollten gemäss Botschaft vom 15. Februar 2017 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV [WEIV]) einerseits das Amtsermittlungsverfahren gestärkt und die Kompetenzen des Versicherungsträgers im Hinblick auf Art und Umfang der Abklärungsmassnahmen geklärt werden, um eine einfache und rasche Abwicklung der Begutachtungen zu gewährleisten (BBI 2017 2625 Ziff. 1.2.5.4). Andererseits wurde angestrebt, die Partizipationsrechte gemäss den Leiturteilen des Bundesgerichts zur medizinischen Begutachtung (**BGE 137 V 210**; **139 V 349**; vgl. E. 6.3.1 hiavor) im Gesetz zu verankern, da diese bislang erst auf Verordnungs- und Weisungsstufe umgesetzt worden waren (BBI 2017 2626 Ziff. 1.2.5.4). Aus den Bemerkungen der Botschaft zu Art. 43 Abs. 1^{bis} ATSG wird die Absicht deutlich, "der IV" (gemeint wohl: dem Versicherungsträger) die ausschliessliche Entscheidkompetenz über Art und Umfang der Abklärungen zukommen zu lassen. So könne sie möglichst rasch und ohne Verzögerungen die notwendigen und massgebenden Abklärungen anordnen; der versicherten Person stünden mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs und den Beschwerdemöglichkeiten genügend Mittel zur Verfügung, gegen den von der IV getroffenen Entscheid vorzugehen (BBI 2017 2682). Schon die Botschaft vom 22. Juni 2005 zur

Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision) enthielt allerdings zur dort vorgeschlagenen Einführung des mit dem neuen Art. 43 Abs. 1^{bis} ATSG dem Sinn nach übereinstimmenden Art. 57 Abs. 3 IVG die gleiche Wendung: "Damit die IV jedoch die notwendigen und massgebenden Abklärungen möglichst rasch und ohne Verzögerungen anordnen kann, soll ihr die ausschliessliche Entscheidkompetenz zukommen. (...) Der versicherten Person stehen mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs und den Beschwerdemöglichkeiten genügend Mittel zur Verfügung, gegen den von der IV getroffenen Entscheid vorzugehen." (BBI 2005 4459, 4571 zu Art. 57 Abs. 3 IVG). Das Inkrafttreten des Art. 57 Abs. 3 IVG auf den 1. Januar 2008 hinderte das Bundesgericht damals nicht, mit **BGE 137 V 210** den Rechtsschutz der Partei bei der Einholung von Gutachten im Verwaltungsverfahren auszubauen, indem es namentlich die Verfügungspflicht zur Anordnung eines Gutachtens einführte.

6.3.2.2. In der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) wurden Änderungsanträge zu Art. 44 ATSG gestellt, die **BGE 137 V 210** Rechnung tragen sollten. Unter anderem wurde vorgeschlagen, Art. 44 Abs. 4 ATSG folgendermassen abzuändern: "Hält der Versicherungsträger trotz Ablehnungsantrag an der Anordnung der Begutachtung, an den vorgesehenen Sachverständigen oder an den Fragen fest, so teilt er dies der Partei durch Zwischenverfügung mit." Zur Begründung wurde insbesondere angegeben, die Gebote der Rechtsprechung seien vollumfänglich ins Gesetz zu überführen, weil dies Rechtssicherheit schaffe und verhindere, dass später ein Gutachten aus Gründen, die schon vor der Begutachtung beurteilbar gewesen wären, nicht verwertbar sei (Protokoll der Sitzungen der SGK-N vom 15. und 16. November 2018, Antrag Nr. 67). Der Änderungsantrag wurde in der anschliessenden nationalrätlichen Debatte von Nationalrätin Schenker et al. aufgegriffen und als Minderheitsantrag eingereicht, fand in der Folge aber - ohne inhaltliche Auseinandersetzung - keine Mehrheit (AB 2019 N 107 f., 114). Aus den Protokollen ergibt sich, dass der Fokus der Diskussionen bei dieser Revision (WEIV) auf den Anpassungen im IVG und nicht auf den gleichzeitig vorgeschlagenen Änderungen des ATSG lag. Eine Absicht des Parlaments, die Mitwirkungsrechte der Partei zurückzubinden, kann daher nicht angenommen werden.

6.3.3. Mit der Neugestaltung der Art. 43 und 44 ATSG sollten zusammenfassend zwei gegenläufige Ziele verfolgt werden. Gemäss Botschaft sollte einerseits dem Versicherungsträger im Abklärungsverfahren die alleinige Entscheidkompetenz eingeräumt werden. Andererseits war beabsichtigt, eine Gesetzesgrundlage für die damals erst auf Verordnungs- und Weisungsstufe umgesetzte Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den partizipatorischen, auf präventive Mitwirkung im Rahmen der Gutachtensbestellung abzielenden Verfahrensrechten der Partei (**BGE 137 V 210**) zu schaffen, wobei von einer Modifikation oder nur teilweisen Übernahme der Mitwirkungsrechte ins Gesetz nicht die Rede war (BBI 2017 2625 ff.). Auch in den parlamentarischen Debatten fand Erwähnung, dass im Grunde einfach die Verankerung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Vergabe medizinischer Gutachten im Gesetz anvisiert werde (AB 2019 N 112). Gleichzeitig wurde durchwegs betont, dass die Verfahrensbeschleunigung ein wichtiges Ziel sei und eine solche durch einen Abbau an Beschwerdemöglichkeiten erreicht werden könne. Eine Diskussion, welche der rechtsprechungsgemäss eingeräumten Mitwirkungsrechte der Partei allenfalls eingeschränkt werden sollten, fand nicht statt. Ebenso unterblieb eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob mit einer Beschneidung der Mitwirkungsrechte - so durch Wegfallen einer Anfechtungsmöglichkeit bezüglich Anordnung einer Begutachtung - die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht tangiert sein könnte. Hätte der Bundesrat die durch das Bundesgericht mit **BGE 137 V 210** und 139 V 349 etablierten und weitgehend auf den Geboten der Verfahrensfairness und der Waffengleichheit basierenden Mitwirkungsrechte im Zusammenhang mit der Anordnung einer Begutachtung in Frage stellen wollen, wäre zu erwarten gewesen, dass er dies in der Botschaft klar hervorgehoben hätte. Insbesondere hätte er wohl aufgezeigt, weshalb eine solche Regelung trotzdem namentlich mit Art. 6 EMRK vereinbar sei. In der Botschaft wurde hingegen ohne jegliche Begründung festgestellt, die Gesetzesvorlage sei verfassungsmässig und verletze auch internationales Recht nicht (BBI 2017 2719 ff.).

6.3.4. Ob die Anfechtungsmöglichkeit bezüglich der Anordnung einer Begutachtung im Gesetzgebungsprozess tatsächlich und mit Absicht fallen gelassen wurde, lässt sich bei dieser Ausgangslage nicht beantworten. Der Wille des Gesetzgebers, der ohnehin nicht ohne Weiteres mit den in der Botschaft geäusserten Absichten gleichgesetzt werden kann, bleibt vor dem Hintergrund der Gegensätzlichkeit der verfolgten Ziele und der fehlenden Auslegeordnung dazu unklar.

6.4. Zentrales Anliegen des Art. 44 ATSG ist die Steigerung der Qualität medizinischer Gutachten, die Sicherung der Unabhängigkeit der beteiligten Sachverständigen, die Überprüfbarkeit und Transparenz der Gutachtenerstellung sowie die Stärkung der Aufsicht über die Gutachterstellen. Die ratio legis des Art. 43 Abs. 1^{bis} im Zusammenwirken mit Art. 44 ATSG bewegt sich im Spannungsfeld zwischen einer möglichst einfachen, raschen und korrekten Abklärung der materiellen Ansprüche im Verwaltungsverfahren und der Gewährleistung der Partizipationsrechte der Partei im Rahmen der Einholung von Gutachten. Die institutionell-organisatorischen Verbesserungen, die im Nachgang zu **BGE 137 V 210** auf Gesetzes- und Verordnungsstufe - unter anderem auch durch den Ausbau des Art. 44 ATSG - umgesetzt wurden, sollen einen teilweisen Abbau der Mitwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren ausgleichen. Durch eine Entjudikalisierung des Verwaltungsverfahrens wird eine Beschleunigung der Sachverhaltsabklärung angestrebt, die einen raschen Entscheid des Versicherungsträgers über die sozialversicherungsrechtlichen materiellen Ansprüche ermöglicht. Das Beschleunigungsgebot dient den Interessen der Partei an einer raschen Klärung ihres Anspruchs auf Versicherungsleistungen. Es schliesst aber ein Mitwirkungsrecht bei

Uneinigkeit über die Anordnung eines Gutachtens nicht aus. Möchte sich die Partei gegen die Anordnung einer Begutachtung wehren, nimmt sie im Gegenzug die damit verbundene Verfahrensverzögerung in Kauf. Da die Neuregelung der Begutachtung verschiedene Ziele verfolgt, kann aus der ratio legis keine Antwort darauf gewonnen werden, ob Art. 44 ATSG abschliessend zu verstehen ist oder ob der Versicherungsträger die Anordnung eines Gutachtens bei Uneinigkeit weiterhin - insoweit entsprechend der bisherigen Praxis - in Verfügungsform anordnen muss.

7.

Der Wortlaut der neuen Bestimmungen führt im Zusammenwirken mit der Systematik zum vorläufigen Auslegungsergebnis, dass der Versicherungsträger abschliessend über die Anordnung von Gutachten bestimmen kann. Denn es wird nirgends explizit geregelt, dass der Versicherungsträger bei Uneinigkeit ein Gutachten in Verfügungsform anzuordnen hat, und der Gesetzesaufbau mit Grundsatz- (Art. 43 Abs. 1 und 1^{bis} ATSG) und Ausnahmebestimmung (Art. 44 Abs. 4 ATSG) legt nahe, dass Abweichungen von der alleinigen Entscheidungsbefugnis des Versicherungsträgers in Art. 44 ATSG erschöpfend geregelt sind (E. 6.1 f. hiavor). Der Wille des Gesetzgebers bleibt unklar (vgl. E. 6.3). Aus dem Sinn und Zweck der Neuregelung ergeben sich ebenfalls keine Aufschlüsse darüber, ob weiterhin gefordert ist, dass der Versicherungsträger bei Uneinigkeit über die Anordnung eines Gutachtens eine Zwischenverfügung zu erlassen hat (E. 6.4).

8.

Die Lehre ist sich uneinig, ob die gesetzliche Neukonzeption eine Einschränkung der bislang rechtsprechungsgemäss eingeräumten Gehörs- und Partizipationsrechte mit sich bringt. Vereinzelt wird die Meinung vertreten, dies hänge davon ab, wie die Bestimmungen verstanden und/oder umgesetzt würden (so: KASPAR GEHRING, Gutachten und Qualitätssicherung, HAVE 2021 S. 329). Soweit in der Literatur von einer entsprechenden Beschränkung ausgegangen wird, wird ihr verschiedentlich mit Kritik begegnet (MASSIMO ALIOTTA, Zur geplanten Revision von Art. 44 ATSG, SZS 2018, S. 149 oben u. 158; PHILIPP EGLI, MEDAS: Unabhängigkeit stärken, nicht schwächen!, in: iusNet, 17. Dezember 2017). In Bezug auf die mit der Revision angestrebte gesetzliche Verankerung der Gehörs- und Partizipationsrechte nach **BGE 137 V 210** und 139 V 349 wird die Umsetzung zum Teil als unzureichend oder gar als massive Verschlechterung der Rechtsposition der versicherten Person angesehen (MARKUS LOHER/MASSIMO ALIOTTA, in: Basler Kommentar, Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts, 2. Aufl. 2025, N. 13 zu Art. 44 ATSG mit weiteren Hinweisen). Andere Autoren nehmen die Neuerungen als Schritt in die richtige Richtung wahr (RAPHAEL CUPA, Art. 44 E-ATSG - die verpasste Chance, Jusletter 20. Mai 2019) oder begrüssen diese ausdrücklich (RENÉ WIEDERKEHR, Kompensation durch Verfahrensrechte? Eine kritische Würdigung des **BGE 137 V 210** mit Blick auf Art. 44 ATSG, SZS 2024 S. 239, MARCO WEISS, Anmerkungen zur geplanten Revision des Art. 44 ATSG, SZS 2018 S. 494).

Mehrheitlich wird angenommen, mit dem Ausbau der Art. 43 und Art. 44 ATSG sei die Möglichkeit der Partei weggefallen, bei Uneinigkeit über die Anordnung eines Gutachtens eine anfechtbare Zwischenverfügung zu verlangen (JACQUES OLIVIER PIGUET, in: Commentaire romand, LPGa, 2. Aufl. 2025, N. 9 zu Art. 44 ATSG; RENÉ WIEDERKEHR, ATSG-Kommentar, 5. Aufl. 2024, N. 40 f. zu Art. 44 ATSG mit Hinweis; DERS., Kompensation durch Verfahrensrechte? Eine kritische Würdigung des **BGE 137 V 210** mit Blick auf Art. 44 ATSG, SZS 2024 S. 247; MARCO WEISS, Anmerkungen zur geplanten Revision des Art. 44 ATSG, SZS 2018 S. 486; DERS., Mitwirkungsrechte vor der Einholung medizinischer Gutachten in der Invalidenversicherung, Diss. Bern 2018, S. 235; unklar: THOMAS FLÜCKIGER, Rechtsschutz im Sozialversicherungsrecht - Entwicklungen und Grenzen, in: Sozialversicherungsrechtstagung 2021, 2022, S. 68 f.; für weiterhin erhaltene Anfechtbarkeit der Anordnung eines Zweitgutachtens: AURELIA JENNY/CRISTINA SCHIAVI, in: Basler Kommentar, Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts, 2. Aufl. 2025, N. 7b zu Art. 43 ATSG; MARKUS LOHER/MASSIMO ALIOTTA, a.a.O., N. 64 ff. zu Art. 44 ATSG).

9.

9.1. Ist der Aussagegehalt des Art. 44 ATSG unklar (E. 7 hiavor), so ist die Bestimmung grundrechts- respektive konventionskonform zu interpretieren. Die Ausgestaltung der Beteiligungsrechte durch die Neuregelung bei der Begutachtung im Abklärungsverfahren des Versicherungsträgers muss somit den verfahrensbezogenen Garantien gemäss Art. 29 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK, namentlich den Geboten der Verfahrensfairness und der Waffengleichheit genügen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Gebot des fairen Verfahrens im Verlauf des funktionellen Instanzenzuges insgesamt eingehalten werden muss. In diesem Sinne entfaltet Art. 6 Ziff. 1 EMRK Vorwirkungen auf das der gerichtlichen Instanz vorgelagerte Verwaltungsverfahren. Die Beurteilung der Waffengleichheit und Verfahrensfairness kann also nicht nach der Ausgestaltung einer Ebene - Administrativ-, erst- oder zweitinstanzliches Beschwerdeverfahren - allein beurteilt werden. In der erforderlichen Gesamtbetrachtung - insbesondere zur Beurteilung der Frage, wie mit Administrativgutachten im gerichtlichen Prozess im Lichte verfassungs- und konventionsrechtlicher Gehörs-, Beteiligungs- und Fairnessanforderungen umzugehen sei - spielt eine wichtige Rolle, inwieweit Parteirechte im vorangegangenen Verwaltungsverfahren verwirklicht worden sind (**BGE 137 V 210** E. 2.1.2.4).

9.2. Die mit der Revision ins Gesetz überführten institutionell-organisatorischen Korrekturen, die unter anderem eine Steigerung der Qualität medizinischer Gutachten und die Sicherung der Unabhängigkeit der beteiligten Sachverständigen mit sich bringen sollen, sind grundsätzlich geeignet, einen Abbau einzelner Partizipationsrechte der Partei im Abklärungsverfahren auszugleichen. Ob aber der hier streitige Wegfall der Anfechtbarkeit der Gutachtensanordnung bei Uneinigkeit im Einklang mit höherrangigem Recht steht, ist

damit noch nicht erwiesen. Denn auch nach der gesetzlichen Verankerung von gemäss **BGE 137 V 210** gebotenen Korrektiven auf administrativer Ebene bleibt es dabei, dass die Sachverständigengutachten im Rechtsmittelverfahren mit Blick auf die fachfremde Materie faktisch nur beschränkt überprüfbar sind (**BGE 137 V 210** E. 3.4.2.4 u. 3.4.2.6). Systemimmanent besteht nach wie vor kein Anspruch auf Einholung eines Gerichtsgutachtens; häufig ist also das Administrativgutachten zugleich die massgebliche medizinische Entscheidungsgrundlage im Beschwerdeverfahren. In solchen Fällen kommen die bei der Beweiseinholung durch ein Gericht vorgesehenen Garantien zugunsten der privaten Partei im gesamten Verfahren nicht zum Tragen (**BGE 137 V 210** E. 3.4.2.4). Mithin kommt es entscheidend darauf an, dass die Mitwirkungsrechte von Beginn weg durchgesetzt werden können. Greifen diese erst nachträglich - bei der Beweismwürdigung im Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren -, so kann hieraus ein nicht wieder gutzumachender Nachteil entstehen. Seit **BGE 137 V 210** wurden die qualitätsbezogenen Rahmenbedingungen zwar kontinuierlich verbessert, was aber nichts an der eingeschränkten Überprüfbarkeit der vom Versicherungsträger eingeholten Gutachten und der bei den häufigen invalidenversicherungsrechtlichen Fragestellungen bedeutenden Tatsache ändert, dass die ärztliche Beurteilung von der Natur der Sache her unausweichlich Ermessenszüge trägt (vgl. **BGE 137 V 210** E. 3.4.2.3). Ausserdem ist daran zu erinnern, dass die mit medizinischen Untersuchungen einhergehenden Belastungen zuweilen einen erheblichen Eingriff in die physische oder psychische Integrität bedeuten (vgl. **BGE 137 V 210** E. 3.4.2.6). Mit Blick darauf und auf den Umstand, dass die versicherte Person gesetzlich verpflichtet ist, sich einer angeordneten Begutachtung zu unterziehen (Art. 43 Abs. 2 ATSG), kommt der Gewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 42 ATSG) vor Einholung eines Gutachtens, also bevor die präjudizierenden Effekte eintreten, zentrale Bedeutung zu. Ein Wegfall der Mitwirkungsmöglichkeit der Partei bei Uneinigkeit über die Anordnung eines Gutachtens ist daher insgesamt auch nach Einbau von institutionell-organisatorischen Korrektiven mit höherrangigem Recht nicht vereinbar.

9.3. Demzufolge ist im Rahmen einer verfassungs- und konventionskonformen Auslegung Art. 44 ATSG als nicht abschliessend zu verstehen. Über Art. 44 ATSG hinaus finden daher bezüglich der Anordnung eines Gutachtens bei Uneinigkeit die Mitwirkungsrechte nach Art. 55 ATSG in Verbindung mit Art. 19 VwVG und Art. 57 ff. BZP Anwendung (vgl. E. 6.2.2 hiervor). Bei Uneinigkeit über die Anordnung eines Gutachtens hat der Versicherungsträger somit weiterhin eine - anfechtbare - Zwischenverfügung zu erlassen. Randziffer 3067.1 des KSVI (vgl. E. 4.3 hiervor) verstösst gegen Bundesrecht.

10.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz kein Bundesrecht verletzt, indem sie die IV-Stelle anwies, in Bezug auf die Anordnung der vorgesehenen zweiten Begutachtung eine formelle Zwischenverfügung zu erlassen. Die Beschwerde ist mithin abzuweisen.

11.

Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG) und der Beschwerdegegnerin überdies eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Das von der Beschwerdegegnerin gestellte Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist damit gegenstandslos.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 800.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 10. Juli 2026

Im Namen der IV. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Viscione

