Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 126/05

Urteil vom 6. Juni 2005
II. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichter Schön und Frésard; Gerichtsschreiber Signorell

Parteien
C._____, 1950, Beschwerdeführerin, vertreten
durch Rechtsanwalt Dr. Pierre Heusser, Kernstrasse 8, 8004 Zürich,

gegen

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

Vorinstanz
Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Winterthur

(Entscheid vom 13. Januar 2005)

Sachverhalt:
Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, IV-Stelle, wies ein Rentengesuch der 1950 geborenen C._____ mit Verfügung vom 20. September 2004 ab, woran sie mit Einspracheentscheid vom 23. November 2004 festhielt.
Das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich trat auf eine dagegen erhobene Beschwerde mit Beschluss vom 13. Januar 2005 nicht ein.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt C._____ beantragen, es sei der kantonale Beschluss aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, auf die Beschwerde vom 10. Januar 2005 einzutreten und der Versicherten eine angemessene Nachfrist zur Verbesserung der Beschwerde anzusetzen.
Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während das Bundesamt für Sozialversicherung und das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich auf Vernehmlassung verzichten.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
Streitig und zu prüfen ist, ob das vorinstanzliche Nichteintreten mangels sachbezogener Begründung gegen Bundesrecht verstösst (Art. 104 lit. a OG).
1.1 Die Vorinstanz erwog, die Beschwerde vom 7. Januar 2005 (Postaufgabe: 10. Januar 2005) sei zwar rechtzeitig eingereicht worden, jedoch mangle es trotz der Kenntnis der Begründungspflicht jeglicher Ausführung, weshalb der angefochtene Einspracheentscheid nicht rechtens sei und was an dessen Stelle treten solle. Trotz der geltend gemachten Operation wäre es der Versicherten möglich und innert Frist zumutbar gewesen, auch ohne vorherige Konsultation eines Anwaltes zumindest eine ansatzweise oder kurze Begründung zu liefern, warum sie mit dem angefochtenen Entscheid nicht einverstanden sei, und die Nachreichung einer eingehenden

Begründung nach Konsultation eines Anwaltes vorzubehalten. Indem sie dies unterlassen habe, habe sie rechtsmissbräuchlich gehandelt, weshalb auf das Rechtsmittel nicht einzutreten sei.
1.2 In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Wesentlichen geltend gemacht, gemäss Art. 61 lit. b ATSG und nach § 18 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich vom 7. März 1993 (GSVGer) habe das Gericht beim Fehlen einer Begründung der betroffenen Partei eine kurze Nachfrist anzusetzen. Davon dürfe nur abgesehen werden, wenn dieses Recht rechtsmissbräuchlich eingesetzt werde. Bei einer rechtsunkundigen Person sei die Hürde für das Vorliegen eines Rechtsmissbrauchs aber deutlich höher als bei einem Rechtsanwalt. Der betroffenen Person müsse praktisch nachgewiesen werden können, dass sie von ihrer Begründungspflicht gewusst und trotzdem auf eine Begründung verzichtet habe. Dies treffe im vorliegenden Fall gerade nicht zu. Die rechtsunkundige Beschwerdeführerin habe nicht gewusst, dass gesetzliche Fristen grundsätzlich nicht erstreckbar seien. Sie habe sich vielmehr beim Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich erkundigt, ob die Beschwerdefrist sich erstrecken lasse bzw. ob ihr eine Nachfrist gewährt werde. Am Telefon sei ihr gesagt worden, sie solle die Beschwerde einfach einmal einreichen; wenn etwas fehle, dann würde man sie es wissen lassen. Im Anschluss an dieses Auskunftserteilung habe sie ihre
Beschwerde abgeschickt und darin um eine Fristerstreckung nachgesucht. Darin liege kein Rechtsmissbrauch, sondern lediglich das Unwissen einer rechtsunkundigen Person. Mitverantwortlich sei zudem auch das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, indem es mit der telefonischen Auskunft der Beschwerdeführerin suggeriert habe, sie vergebe sich nichts, wenn sie die Beschwerde einmal einreiche.
2.
Auf den 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 in Kraft getreten. Der Vergleich der Gesetzestexte des nunmehr geltenden Art. 61 lit. b ATSG mit dem bis zum 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Art. 85 Abs. 2 lit. b AHVG, der gemäss Art. 69 IVG (in der bis zum gleichen Zeitpunkt gültigen Fassung) auch auf dem Gebiete der Invalidenversicherung Geltung hatte, zeigt, dass hinsichtlich Anforderungen an die Beschwerde und Nachfristansetzung Rechtskontinuität herrscht. Abgesehen von rein redaktionellen Abweichungen liegen keine rechtlichen (inhaltlichen) Änderungen vor. Deshalb findet die zu Art. 85 Abs. 2 lit. b AHVG ergangene Rechtsprechung (BGE 118 V 311) unter der Geltung von Art. 61 lit. b ATSG weiterhin Anwendung. Diese Praxis bezeichnete § 18 GSVGer seit je als bundesrechtskonform (Urteil Z. vom 6. Mai 2004 [H 305/03]mit Hinweisen).
3.
3.1 Die Verwaltung erliess ihre Rentenverfügung am 20. September 2004. Dagegen reichte die Versicherte am 19. Oktober 2004 eine Beschwerde ein, mit welcher sie geltend machte, es seien nicht alle medizinischen Unterlagen berücksichtigt worden. Sie reichte zwei neue Arztzeugnisse ein und ersuchte im Weiteren um Einholung eines Arztberichtes beim neu behandelnden Rheumatologen. Im Einspracheentscheid vom 23. November 2004 hielt die IV-Stelle fest, diese Berichte bzw. die darin gestellten Diagnosen seien bereits berücksichtigt und medizinisch abgeklärt. Es lägen keine neuen Fakten vor.
3.2 In der Eingabe vom 7. Januar 2005 an die Vorinstanz beantragte die Beschwerdeführerin die Aufhebung des Einpracheentscheides vom 23. November 2004 und ersuchte im Weiteren um Ansetzung einer Nachfrist von 10 Tagen zur Begründung der Beschwerde. Wegen einer Operation sei es ihr nicht möglich gewesen, einen Anwalt zu konsultieren. Das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich erliess am 13. Januar 2005 einen Nichteintretensentscheid.
3.3 Nach Art. 61 lit. b ATSG muss die beim kantonalen Versicherungsgericht eingereichte Beschwerde eine gedrängte Darstellung des Sachverhalts, ein Rechtsbegehren und eine kurze Begründung enthalten. Genügt die Beschwerde diesen Anforderungen nicht, so setzt das Gericht eine angemessene Frist zur Verbesserung und verbindet damit die Androhung, dass sonst auf die Beschwerde nicht eingetreten werde. Im Gegensatz zum letztinstanzlichen Verfahren, in welchem gemäss Art. 108 Abs. 3 OG eine nachträgliche Verbesserungsmöglichkeit der Beschwerde nur bei Unklarheit von Begehren oder Begründung vorgesehen ist, hat im erstinstanzlichen Verfahren die Fristansetzung zur Verbesserung der Beschwerde ganz allgemein immer dann zu erfolgen, wenn die Beschwerde den in Art. 61 lit. b ATSG genannten gesetzlichen Anforderungen nicht genügt, also auch dann, wenn es an Begehren oder Begründung gänzlich mangelt. Es handelt sich bei der erwähnten Bestimmung um eine formelle Vorschrift, die den erstinstanzlichen Richter - ausser in Fällen von offensichtlichem Rechtsmissbrauch - verpflichtet, eine Frist zur Verbesserung der Mängel anzusetzen (BGE 107 V 245, 104 V 178).
3.4 Die Vorinstanz hat die fehlende Ansetzung einer Nachfrist im Wesentlichen damit begründet, dass die Beschwerdeführerin trotz der geltend gemachten Operation imstande gewesen sei, eine Beschwerde einzureichen.

Es wäre ihr daher auch möglich und zumutbar gewesen, ohne vorherige Konsultation eines Anwaltes zumindest eine ansatzweise oder kurze Begründung zu liefern, warum sie mit dem Einspracheentscheid nicht einverstanden ist, und sich die Nachreichung einer eingehenden Begründung vorzubehalten. Indem sie dies unterlassen habe, habe sie rechtsmissbräuchlich gehandelt, weshalb die beantragte Nachfrist zu verweigern sei. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird dies - insbesondere auch im Hinblick auf eine Auskunftserteilung durch das Gericht - zusammenfassend als überspitzt formalistisch gerügt. Nach den klaren gesetzlichen Vorgaben sei beim Fehlen einer Begründung stets eine kurze Nachfrist anzusetzen. Nach der Rechtsprechung dürfe davon abgesehen werden, wenn ein offensichtlicher Rechtsmissbrauch bestehe, was namentlich bei rechtskundigen Personen wie etwa Anwälten anzunehmen sei. Bei rechtsunkundigen Personen müsse für die Bejahung eines offensichtlichen Rechtsmissbrauches eine deutlich höhere Hürde angesetzt werden. Ihr
müsse praktisch nachgewiesen werden, dass sie um ihre Begründungspflicht gewusst und trotz dieses Wissens auf eine Begründung verzichtet habe. Davon könne vorliegend indessen gerade nicht ausgegangen werden: Die Beschwerdeführerin sei rechtsunkundig, habe nicht gewusst, dass gesetzliche Frist grundsätzlich nicht erstreckbar seien und habe sich beim kantonalen Gericht danach erkundigt, ob sie eine Nachfrist bekommen könne. Wenn sie gestützt auf die telefonische Auskunft ihre Beschwerde abgeschickt und darin um die Ansetzung einer Nachfrist ersucht habe, so liege darin kein Rechtsmissbrauch, sondern Unwissen einer rechtsunkundigen Person.
4.
4.1 Überspitzter Formalismus ist eine besondere Form der Rechtsverweigerung. Eine solche liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und den Bürgern und Bürgerinnen den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt (BGE 120 V 417 Erw. 4b). Wohl sind im Rechtsgang prozessuale Formen unerlässlich, um die ordnungsgemässe und rechtsgleiche Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten. Nicht jede prozessuale Formstrenge steht demnach mit Art. 29 Abs. 1 BV im Widerspruch. Überspitzter Formalismus ist nur gegeben, wenn die strikte Anwendung der Formvorschriften durch keine schutzwürdigen Interessen gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder verhindert (BGE 130 V 183 Erw. 5.4.1, 128 II 142 Erw. 2a, 125 I 170 Erw. 3a).
4.2 Aus dem Wortlaut von Art. 61 lit. b ATSG und § 18 Abs. 3 GSVGer allein ergibt sich nicht, dass im Falle der Einreichung einer Beschwerde, die keine Begründung enthält, dem Beschwerdeführer nur unter bestimmten Voraussetzungen eine Nachfrist zur Begründung anzusetzen ist. Ob eine solche einzuräumen ist, steht nicht im Belieben des kantonalen Gerichtes. Denn nach der Rechtsprechung darf dies vielmehr nur im Falle eines offensichtlichen Rechtsmissbrauchs unterbleiben. Auf einen solchen Missbrauch läuft es hinaus, wenn ein Anwalt eine bewusst mangelhafte Rechtsschrift einreicht, um damit eine Nachfrist zur Begründung zu erwirken (RKUV 1988 Nr. U 34 S. 31; ferner BGE 108 Ia 212). Entscheidender Gesichtspunkt für diese Gesetzesinterpretation ist die Rechtskundigkeit. Mit diesem Vorgehen würde Satz 1 von Art. 61 lit. b ATSG wirkungslos, wenn sich jeder Beschwerdeführer dadurch, dass er die Beschwerde ohne Begründung einreicht, über die Nachfrist von Satz 2 eine zusätzliche Begründungsfrist erwirken könnte. Insbesondere derjenige Beschwerdeführer kann nicht die Nachfrist beanspruchen, welcher die Erfordernisse von Art. 61 lit. b Satz 1 ATSG bewusst nicht erfüllt in der Absicht, sich auf Satz 2 berufen zu können.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt ein Abweichen vom Anspruch auf Nachfristansetzung nur im Falle eines offensichtlichen Rechtsmissbrauchs zu und bejaht einen solchen insbesondere bei rechtskundigen Personen, namentlich Rechtsanwälten und Rechtsberatern (Juristen ohne Anwaltspatent, usw.). Aus der blossen Tatsache, dass in einer Rechtsmittelbelehrung auf das Formerfordernis der Beschwerdebegründung hingewiesen wird, darf nicht abgeleitet werden, jedes Einreichen einer Eingabe mit Antrag, aber ohne Begründung, sei unabhängig von einer Rechtskundigkeit daher stets offensichtlich rechtsmissbräuchlich. Eine derartige Auslegung des Gesetzestextes führte dazu, dass der Anspruch auf die Gewährung einer Nachfrist praktisch aufgehoben würde. Das blosse Nichtbeachten des Formerfordernisses der kurzen Begründung der Beschwerde stellt noch keinen Rechtsmissbrauch dar, schon gar nicht einen offensichtlichen. Die Vorinstanz wirft der rechtsunkundigen Beschwerdeführerin zwar ein rechtsmissbräuchliches Vorgehen vor. Sie legt aber nicht dar, inwiefern dieses in qualifizierter Form als offensichtlich zu würdigen ist. Indem auf das Kriterium der Offensichtlichkeit

verzichtet wird, wird eine rechtsunkundige Person strenger beurteilt als eine
rechtskundige. Dies geht nicht an. Hinzu kommt ein Weiteres: Auf Nichteintreten darf nach dem Gesetzeswortlaut - auch wieder unter Vorbehalt des offensichtlichen Rechtsmissbrauchs - nur dann erkannt werden, wenn dieser Rechtsnachteil zuvor angedroht worden ist, was vorliegend offensichtlich nicht erfolgt ist.
4.3 Nach dem Gesagten erweist sich der vorinstanzliche Entscheid als bundesrechtswidrig. Der angefochtene Entscheid ist deshalb aufzuheben und die Sache zwecks Ansetzens einer Nachfrist zur Begründung der Beschwerde und anschliessender materieller Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
5.
Da es im vorliegenden Fall nicht um die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen geht, ist das Verfahren kostenpflichtig (Art. 134 OG e contrario). Dem Prozessausgang entsprechend gehen die Gerichts- und Parteikosten zu Lasten der IV-Stelle, die als prozessrechtliche Gegenpartei das Kostenrisiko zu tragen hat, auch wenn sie den vorinstanzlichen Entscheid nicht zu vertreten hat (SVR 1995 MV Nr. 4 S. 13 Erw. 5b mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird der Entscheid des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 13. Januar 2005 aufgehoben, und es wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen, damit sie im Sinne der Erwägungen verfahre und anschliessend neu über die Beschwerde gegen den Einspracheentscheid vom 23. November 2004 entscheide.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich auferlegt.
3.
Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 500.- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
4.
Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Eidgenössisches Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2500.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) zu bezahlen.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, der Ausgleichskasse des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 6. Juni 2005
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der II. Kammer: Der Gerichtsschreiber: