Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 570/03

Urteil vom 25. August 2004
IV. Kammer

Besetzung
Präsident Ferrari, Bundesrichterin Widmer und Bundesrichter Ursprung; Gerichtsschreiberin Hofer

Parteien
IV-Stelle des Kantons St. Gallen, Brauerstrasse 54, 9016 St. Gallen, Beschwerdeführerin,

gegen

R._____, 1946, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsanwalt Leo R. Gehrer, asg.advocati, Pestalozzistrasse 2, 9000 St. Gallen

Vorinstanz
Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, St. Gallen

(Entscheid vom 31. Juli 2003)

Sachverhalt:
A.
Der 1946 geborene R._____ arbeitete seit 1972 als Hilfsmetzger. Am 8. August 2000 erliess die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) eine Nichteignungsverfügung für diese Tätigkeit, worauf sich der Versicherte am 7. September 2000 bei der Invalidenversicherung zum Leistungsbezug anmeldete. Die IV-Stelle des Kantons St. Gallen klärte die medizinischen und erwerblichen Verhältnisse ab und zog die Akten der SUVA bei. Mit Vorbescheid vom 23. April 2001 stellte sie die Ablehnung des Leistungsbegehrens in Aussicht. Nachdem sich R._____ mit dieser Erledigung nicht einverstanden erklärt hatte, nahm die IV-Stelle weitere Abklärungen vor. Am 31. Mai 2002 teilte sie ihm mit, zur Überprüfung des Leistungsanspruchs sei eine ärztliche Begutachtung notwendig, welche durch die Medizinische Abklärungsstelle (MEDAS) erfolgen werde. Die entsprechende Taggeldverfügung erging am 18. Juni 2002. Mit Schreiben vom 26. November 2002 gab die MEDAS dem Versicherten den Untersuchungstermin vom 13. Januar 2003 bekannt. Nachdem R._____ am 9. Dezember 2002 hatte erklären lassen, er sei mit der vorgesehenen Begutachtung nicht einverstanden, hielt die IV-Stelle mit Schreiben vom 17. Dezember 2002 an der in Aussicht genommenen Expertise fest. Da der Versicherte am 6. Januar 2003 erneut dagegen opponierte, ersuchte sie die MEDAS mit Schreiben vom 7. Januar 2003 um Stornierung des erteilten Auftrages. Gleichentags teilte sie dem Versicherten folgendes mit: Damit wir den Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung prüfen können, ist eine medizinische Abklärung notwendig. Da bei Ihnen nicht nur unfallbedingte Leiden vorliegen, halten wir an der am 31. Mai 2002 angeordneten MEDAS-Begutachtung fest. Dieses Schreiben war als "Verfügung" bezeichnet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen.
B.
Mit Eingabe vom 6. Februar 2003 liess R._____ beantragen, es sei der Verwaltungsakt vom 7. Januar 2003 aufzuheben, Prof. Dr. med. M._____ vom Spital X._____ mit der Begutachtung der Handbeschwerden,

Prof. Dr. med. G._____ von der Klinik B._____ mit der Begutachtung der Schulterbeschwerden und Dr. med. Q._____ mit der Begutachtung der psychischen Beschwerden zu betrauen. Eventuell sei nach Bekanntgabe der Namen der mit dem Gutachten zu beauftragenden Sachverständigen und unter Berücksichtigung der vorgebrachten Einwände und Gegenvorschläge neu zu verfügen. Das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen entschied am 31. Juli 2003, in teilweiser Gutheissung der Beschwerde werde die angefochtene Verfügung vom 7. Januar 2003 aufgehoben und die Sache an die IV-Stelle zurückgewiesen, damit diese das Abklärungsverfahren im Sinne der Erwägungen weiterführe (Dispositiv-Ziff. 1).
C.
Die IV-Stelle erhebt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den Anträgen, es sei die Verfügung vom 7. Januar 2003 zu bestätigen und die MEDAS zur Stellungnahme aufzufordern.

R._____ lässt auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliessen, während das Bundesamt für Sozialversicherung auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
Nach den bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Bestimmungen richtete sich das Verfahren bei der Abklärung der Verhältnisse durch die kantonalen IV-Stellen nach Art. 58 und Art. 86 Abs. 2 IVG in Verbindung mit Art. 69 bis 77 IVV sowie nach den kantonalen Vorschriften. In BGE 125 V 406 Erw. 4c hat das Eidgenössische Versicherungsgericht erwogen, bei der Anordnung eines Gutachtens werde nicht über Rechte und Pflichten eines Versicherten (vgl. Art. 75 Abs. 1 IVV) befunden, da die Teilnahme an einer Begutachtung ebenso wenig erzwungen werden könne wie diejenige an einer beruflichen Abklärung. Das ablehnende Verhalten wirke sich vielmehr dahingehend aus, dass die IV-Stelle bei schuldhafter Verweigerung einer Begutachtung unter Ansetzung einer angemessenen Frist und Darlegung der Säumnisfolgen aufgrund der Akten beschliessen könne (Art. 73 IVV). Zudem sei für Anordnungen, welche bei der Abklärung der Verhältnisse oder beim Vollzug einer rechtskräftigen Verfügung getroffen würden, nach ausdrücklicher Vorschrift keine Verfügung zu erlassen (Art. 75 Abs. 2 IVV). Auch aus Art. 57 Abs. 1 IVG ergebe sich, dass die IV-Stellen nur über Leistungen der Invalidenversicherung (lit. e), nicht aber über die Abklärungen (lit. a und b) zu verfügen
hätten. Bezüglich der Mitwirkungsrechte bei der Einholung von Sachverständigengutachten galt nach dieser Praxis folgendes: Bezüglich der Einwendungen gegen den Gutachter hatten die Betroffenen die Möglichkeit, anlässlich des Aufgebots zur Begutachtung sofort zu reagieren, worauf die IV-Stelle ohne Verfügung zu bestimmen hatte, was mit dem Aufgebot weiter zu geschehen hatte. Im Anhörungsverfahren im Sinne von Art. 73bis Abs. 1 IVV konnte die versicherte Person ihre Einwendungen erneuern und sie konnte insbesondere auch geltend machen, sie sei vom betreffenden Gutachter schlecht behandelt oder nicht unvoreingenommen untersucht worden (BGE 125 V 405 Erw. 3c).
2.
2.1 Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 in Kraft getreten. Damit ist das Anhörungsverfahren nach Art. 73bis Abs. 1 IVV dahingefallen. Das ATSG enthält in Art. 44 unter der Überschrift "Gutachten" folgende Bestimmung: Muss der Versicherungsträger zur Abklärung des Sachverhaltes ein Gutachten einer oder eines unabhängigen Sachverständigen einholen, so gibt er der Partei deren oder dessen Namen bekannt. Diese kann den Gutachter aus triftigen Gründen ablehnen und kann Gegenvorschläge machen. Nach Art. 49 Abs. 1 ATSG hat der Versicherungsträger über Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die erheblich sind oder mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, schriftlich Verfügungen zu erlassen. Gegen Verfügungen kann gemäss Art. 52 Abs. 1 ATSG innerhalb von 30 Tagen bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden; davon ausgenommen sind prozess- und verfahrensleitende Verfügungen. Gegen Einspracheentscheide oder Verfügungen, gegen welche eine Einsprache ausgeschlossen ist, kann Beschwerde erhoben werden (Art. 56 Abs. 1 ATSG).
3.
3.1 Nach ständiger Rechtsprechung prüft das Eidgenössische Versicherungsgericht von Amtes wegen die formellen Gültigkeitserfordernisse des Verfahrens, insbesondere auch die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf eine Beschwerde oder Klage eingetreten ist. Dies gilt auch für die Sachurteilsvoraussetzung einer anfechtbaren Verfügung. Hat die Vorinstanz übersehen, dass es an einer Prozessvoraussetzung fehlte, und hat sie materiell entschieden, ist dies im Rechtsmittelverfahren von Amtes wegen zu berücksichtigen mit der Folge, dass der

angefochtene Entscheid aufzuheben ist, verbunden mit der Feststellung, dass auf das Rechtsmittel mangels Prozessvoraussetzung nicht eingetreten werden kann (BGE 125 V 405 Erw. 4a; vgl. auch BGE 128 V 89 Erw. 2a mit Hinweisen).
3.2 Es ist daher vorab zu prüfen, ob das kantonale Gericht den Verwaltungsakt vom 7. Januar 2003 zu Recht als verfahrensleitende Verfügung qualifiziert und einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil an dessen gerichtlicher Anfechtung im Umstand erblickt hat, dass die Zwecke von Art. 44 ATSG ansonsten nur unvollkommen erreicht werden könnten.
4.
4.1 Gemäss Art. 82 Abs. 1 Satz 1 ATSG sind dessen materielle Bestimmungen auf die beim In-Kraft-Treten laufenden Leistungen und festgesetzten Forderungen nicht anwendbar. Wie es sich - vom kantonalen Verfahrensrecht abgesehen - mit der intertemporalrechtlichen Anwendbarkeit der formellen Vorschriften verhält, lässt sich dem ATSG nicht entnehmen. Nach der Rechtsprechung sind neue Verfahrensvorschriften mangels anders lautender Übergangsbestimmungen mit dem Tag des In-Kraft-Tretens sofort und in vollem Umfang anwendbar (RKUV 1998 Nr. KV 37 S. 316 Erw. 3b mit Hinweisen). Die allgemeinen Verfahrensbestimmungen des 4. Kapitels des ATSG (Art. 27-62) treten somit grundsätzlich sofort in Kraft. Soweit allerdings eine Frist im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes noch nicht abgelaufen ist, richten sich der Fristenlauf und die allfällige Rechtsmittelinstanz nach dem bisherigen Recht (so auch Art. 117 MVG; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Art. 82 Rz 8). Der intertemporalrechtliche Grundsatz der sofortigen Anwendbarkeit gilt dort nicht, wo hinsichtlich des verfahrensrechtlichen Systems zwischen altem und neuem Recht keine Kontinuität besteht und mit dem neuen Recht eine grundlegend neue Verfahrensordnung geschaffen worden ist (BGE 130 V 4
Erw. 3.2, 129 V 115 Erw. 2.2, 112 V 360 Erw. 4a; RKUV 1998 Nr. KV 37 S. 316 Erw. 3b; SVR 1995 MV Nr. 4 S. 12 Erw. 2b).
4.2 In BGE 130 V 5 Erw. 3.3.2 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht im Zusammenhang mit dem ahvrechtlichen Schadenersatzverfahren erwogen, das Ersetzen des Einspruchs durch die Einsprache und der Klage durch die Beschwerde gegen den Einspracheentscheid rühre zwar an das Fundament des bisherigen Verfahrens. Neue Zuständigkeiten würden jedoch nicht geschaffen. Die Änderungen seien nicht so tief greifend wie bei anderen gesetzlichen Erlassen, wo das Eidgenössische Versicherungsgericht die Weitergeltung alten Rechts als geboten erachtet hat (vgl. BGE 112 V 356 bezüglich BVG; RKUV 1998 Nr. KV 37 S. 315 bezüglich KVG). Das ATSG habe nur koordinierende und harmonisierende Funktion, womit genügend Verbindungen zum bisherigen Recht bestünden, um eine gewisse Kontinuität zu bejahen. Die Vernetzung des ATSG als Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts mit der bisherigen Rechtsordnung sei derart eng, dass bei grundsätzlicher Betrachtungsweise mehr für die sofortige und umfassende Anwendbarkeit des neuen Sozialversicherungs- und Beschwerdeverfahrens des ATSG spreche. Mit Bezug auf Schadenersatzforderungen nach Art. 52 AHVG bedeute dies, dass sich das Verfahren bei einer Klage, die noch im Jahre 2002 eingereicht worden sei, nach
dem alten Recht richte, andernfalls sei das ATSG anwendbar. Im Zusammenhang mit dem Vorbescheidverfahren im Sinne des bis 31. Dezember 2002 in Kraft gestandenen Art. 73bis IVV, welches unter der Herrschaft des ATSG nicht mehr vorgesehen ist, ging das Eidgenössische Versicherungsgericht im Urteil E. vom 20. März 2003 (I 238/02) davon aus, die Sache könne nach dem 1. Januar 2003 nicht mehr an die Verwaltung zurückgewiesen werden, damit sie ein versäumtes Vorbescheidverfahren nachhole. In BGE 129 V 113, wo es um den Anspruch auf Parteientschädigung im kantonalen Beschwerdeverfahren ging, führte das Eidgenössische Versicherungsgericht aus, da der vorinstanzliche Entscheid vor dem In-Kraft-Treten des ATSG erlassen worden sei, sei der Anspruch auf Parteientschädigung nach den altrechtlichen Bestimmungen des AHVG zu prüfen. Im gleichen Sinne hat das Gericht im Urteil W. vom 5. Juni 2003 (P 71/00) mit Bezug auf den Anspruch auf Parteientschädigung im EL-Verfahren vor dem Bezirksrat entschieden.
4.3 Im Zusammenhang mit dem Abklärungsverfahren vor den IV-Stellen hat das ATSG keine gänzlich neuen rechtlichen Strukturen geschaffen, weshalb die neuen Verfahrensvorschriften grundsätzlich mit dem Tag des In-Kraft-Tretens sofort anwendbar sind. Die Kontinuität des alten und neuen verfahrensrechtlichen Systems und damit die sofortige und umfassende Anwendbarkeit des neuen Prozessrechts ist indessen in dem Sinne zu relativieren, als neues Recht nicht auf alle im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens noch hängigen Verfahren Anwendung findet. Aus der in Erwägung 4.2 zitierten Rechtsprechung erhellt vielmehr, dass bezüglich der Anwendbarkeit der verfahrensrechtlichen Neuerungen des ATSG auf den Zeitpunkt abzustellen ist, in welchem sich die strittige Verfahrensfrage stellt oder darüber entschieden wurde. Liegt der Streitgegenstand in diesem Sinne vor dem 1. Januar 2003, ist gestützt auf die altrechtlichen Bestimmungen zu befinden. Ein unter den alten

Verfahrensvorschriften eingeleitetes Administrativverfahren nimmt sodann unter der Hoheit des neuen Rechts seinen Fortgang, ohne dass deswegen bereits getroffene Anordnungen, welche unangefochten geblieben sind oder bisher nicht angefochten werden konnten, nach den Regeln des neuen Rechts
neu aufzurollen wären. Ein unter altem Recht abgeschlossener Verfahrensschritt - wie beispielsweise die Anordnung einer medizinischen Begutachtung - unter neuem Recht zu wiederholen käme der rückwirkenden Anwendung neuen Rechts gleich, indem Streitfragen nach einem Recht beurteilt würden, das zur Zeit ihrer Entstehung noch nicht in Geltung stand, was dem Grundsatz der Nichtrückwirkung gesetzlicher Bestimmungen widersprechen würde.
5.
5.1 Die IV-Stelle teilte dem Versicherten am 31. Mai 2002 mit, damit der Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung überprüft werden könne, sei eine medizinische Abklärung notwendig, welche durch die MEDAS erfolgen werde. Die Rückseite enthielt den Hinweis, bei Mitteilungen könne eine beschwerdefähige Verfügung verlangt werden. Diese Rechtsbelehrung war insofern unkorrekt, als der Anordnung einer Begutachtung durch die IV-Stellen, zumindest nach der bis 31. Dezember 2002 geltenden Praxis, kein Verfügungscharakter zukommen konnte (vgl. BGE 125 V 401). Der Versicherte hat davon denn auch keinen Gebrauch gemacht. Bereits am 30. Mai 2002 hatte die IV-Stelle der MEDAS den Auftrag für eine interdisziplinäre Abklärung erteilt. Die entsprechende Taggeldverfügung erging am 18. Juni 2002. Am 26. November 2002 erhielt der Versicherte sodann die Aufforderung der MEDAS zur Untersuchung ab 13. Januar 2003. Nachdem er mit Eingabe vom 9. Dezember 2002 geltend gemacht hatte, es sei von der vorgesehenen Begutachtung abzusehen, weil bei der MEDAS kein Handchirurg tätig sei und die SUVA im Übrigen eine entsprechende Begutachtung in Aussicht gestellt habe, hielt die IV-Stelle mit Schreiben vom 17. Dezember 2002 an der Begutachtung durch die
MEDAS fest. Dies teilte sie dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers auch anlässlich eines Telefongesprächs vom 19. Dezember 2002 mit. Weil der Versicherte am 6. Januar 2003 erneut opponierte, erliess die IV-Stelle am 7. Januar 2003 die als Verfügung bezeichnete Mitteilung, wonach sie an der Anordnung vom 31. Mai 2002 festhalte. Damit wurden dem Beschwerdeführer weder neue Obliegenheiten überbunden noch kam die Verwaltung auf die in Aussicht gestellte Begutachtung zurück. Der nach den Regeln der damaligen Verfahrensordnung ergangene Verwaltungsakt vom 31. Mai 2002 behält unter diesen Umständen seine Gültigkeit auch nach dem In-Kraft-Treten des ATSG unverändert weiter. Er musste weder wiederholt noch in eine andere Form gekleidet werden, um über den 1. Januar 2003 hinaus Bestand zu haben. Ihn in Anwendung neurechtlicher Bestimmungen neu zu erlassen, würde einer faktischen Rückwirkung neuen Rechts gleich kommen, was nach dem in Erwägung 4.3 Gesagten nicht angeht. In welcher Form die Anordnung einer MEDAS-Begutachtung durch die IV-Stelle in Anwendung der verfahrensrechtlichen Neuerungen des ATSG zu ergehen hat, braucht in diesem Verfahren daher nicht beurteilt zu werden. Soweit das kantonale Gericht neues Recht auf die am 31. Mai
2002 getroffene Anordnung angewendet hat, kann ihm nicht gefolgt werden. Obwohl die IV-Stelle die Mitteilung vom 7. Januar 2003, sie halte an der am 31. Mai 2002 angeordneten Begutachtung fest, als Verfügung bezeichnet hat, kommt ihr nach dem Gesagten kein Verfügungscharakter zu. Die Vorinstanz hätte mangels Vorliegens einer anfechtbaren Verfügung auf die Eingabe vom 6. Februar 2003 somit gar nicht eintreten dürfen.
5.2 Die IV-Stelle wird dem Beschwerdeführer in Nachachtung von Art. 73 IVV (erneut in Kraft seit 1. Januar 2004; vgl. auch Art. 43 Abs. 3 ATSG) unter Darlegung der Säumnisfolgen eine angemessene Frist zur Teilnahme an der angeordneten Begutachtung ansetzen. Sollte er sich nunmehr zur Teilnahme entschliessen, wird sie sich mit den Einwendungen gegen die MEDAS zum gegebenen Zeitpunkt, d.h. im Rahmen des Verfügungs- und Einspracheverfahrens (vgl. Art. 49 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 ATSG) auseinander zu setzen haben. Andernfalls wird sie aufgrund der Akten beschliessen oder die Abklärungen einstellen und Nichteintreten beschliessen.
5.3 Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt sich die beantragte Einholung einer Stellungnahme der MEDAS.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, dahingehend gutgeheissen, dass der Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 31. Juli 2003 aufgehoben wird, und es wird festgestellt, dass auf die Beschwerde vom 6. Februar 2003 nicht einzutreten ist.
2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 25. August 2004
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der IV. Kammer: Die Gerichtsschreiberin:
i.V.