Tribunale federale
Tribunal federal

{T 7}
I 30/06
I 90/06

Urteil vom 26. Januar 2007
I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Ursprung, Präsident,
Bundesrichterinnen Widmer und Leuzinger,
Gerichtsschreiberin Hofer.

Parteien
I 30/06
Bundesamt für Sozialversicherungen,
Effingerstrasse 20, 3003 Bern, Beschwerdeführer,

gegen

R._____, 1955, Beschwerdegegner,
vertreten durch Advokat
Alain Joset, Rebgasse 15, 4410 Liestal,

und

I 90/06
IV-Stelle Basel-Stadt, Lange Gasse 7, 4052 Basel, Beschwerdeführerin,

gegen

R._____, 1955, Beschwerdegegner,
vertreten durch Advokat
Alain Joset, Rebgasse 15, 4410 Liestal.

Gegenstand
Invalidenversicherung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen den Entscheid des Sozialversicherungsgerichts Basel-Stadt vom 1. Dezember 2005.

Sachverhalt:
A.
Der 1955 geborene R._____ meldete sich am 4. September 2002 unter Hinweis auf Armbeschwerden und psychische Probleme bei der Invalidenversicherung zum Leistungsbezug an. Die IV-Stelle Basel-Stadt zog zur Abklärung des medizinischen Sachverhalts die Berichte des Allgemeinpraktikers Dr. med. H._____ vom 16. September 2002 und von Frau Dr. med. et phil. T._____ vom 25. November 2002 bei. Mit Schreiben vom 16. April 2003 teilte sie dem Versicherten mit, sie beabsichtige, eine spezialärztliche Untersuchung durch die Psychiatrische Poliklinik X._____. Am 17. April 2003 liess der Versicherte der IV-Stelle eine Vollmacht einreichen und mitteilen, dass er nunmehr anwaltlich vertreten sei. Sein Rechtsvertreter ersuchte um Orientierung über den Verfahrensstand, worauf ihn die Verwaltung am 23. April 2003 darüber informierte, dass bei der

Psychiatrischen Poliklinik ein Gutachten in Auftrag gegeben worden sei. Sodann ersuchte dieser die IV-Stelle am 24. April und 23. Mai 2003 um Bekanntgabe der Person des Gutachters, damit er zu dieser und zu den Gutachterfragen Stellung nehmen könne. Ohne dass sich die IV-Stelle dazu äusserte, erging am 23. Juni 2003 das Gutachten der Psychiatrischen Universitätspoliklinik des Kantonsspitals
Y._____. Auf Ersuchen der IV-Stelle erfolgte am 22. Dezember 2003 eine ergänzende Stellungnahme zur Arbeitsfähigkeit. Mit Verfügung vom 25. Februar 2004 sprach die IV-Stelle R._____ mit Wirkung ab 1. März 2002 bei einem Invaliditätsgrad von 55 % eine halbe Invalidenrente zu. Mit Einsprache liess der Versicherte in formeller Hinsicht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs rügen, indem die IV-Stelle keine Gelegenheit gegeben habe, Anträge zur Person des Gutachters und ergänzende Gutachterfragen zu formulieren. Zudem machte er Mängel am Psychiatrischen Gutachten vom 23. Juni 2003 geltend und ersuchte um ergänzende medizinische Abklärungen. Mit Einspracheentscheid vom 30. Mai 2005 hielt die IV-Stelle an ihrer Verfügung fest.
B.
Beschwerdeweise liess R._____ beantragen, der Einspracheentscheid sei aufzuheben und es sei ihm bei einem Invaliditätsgrad von mindestens 70 % eine ganze Invalidenrente zuzusprechen; eventualiter sei unter Aufhebung des Einspracheentscheids die Sache zur weiteren (medizinischen) Abklärung und anschliessenden Neubeurteilung an die Verwaltung zurückzuweisen. In formeller Hinsicht rügte er eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, indem ihm keine Möglichkeit eingeräumt worden sei, sich am von der IV-Stelle in Auftrag gegebenen Gutachten zu beteiligen und Anträge zur Person des Gutachters zu stellen und ergänzende medizinische Gutachterfragen zu formulieren. Zudem habe sich die IV-Stelle im Einspracheentscheid nicht mit den in der Einsprache gerügten Verfahrensfehlern auseinandergesetzt. Das angerufene Sozialversicherungsgericht Basel-Stadt gelangte zum Schluss, das der IV-Stelle vorgeworfene Verhalten stelle einen schwerwiegenden, eine Heilung ausschliessenden Verfahrensmangel dar, und hiess die Beschwerde, ohne die materiell streitigen Leistungsansprüche zu prüfen, mit Entscheid vom 1. Dezember 2005 gut und wies die Sache zum Erlass eines neuen Einspracheentscheids im Sinne der Erwägungen an die Verwaltung zurück.
C.
C.a Die IV-Stelle führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Rechtsbegehren, es seien der kantonale Gerichtsentscheid aufzuheben und die Verfügung vom 25. Februar 2004 zu bestätigen, wonach dem Versicherten mit Wirkung ab 1. März 2002 eine halbe Invalidenrente zustehe.

R._____ lässt Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragen; im Weitern stellt er das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung. Das kantonale Gericht schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verzichtet auf eine Vernehmlassung.
C.b Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt das BSV Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids.

R._____ lässt auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliessen; im Falle des Unterliegens sei ihm die unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung zu bewilligen. Das kantonale Gericht und die IV-Stelle verzichten auf eine Vernehmlassung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Da den beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden derselbe Sachverhalt zu Grunde liegt, sich die gleichen Rechtsfragen stellen und die Rechtsmittel den nämlichen vorinstanzlichen Entscheid betreffen, rechtfertigt es sich, die beiden Verfahren zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu erledigen (BGE 128 V 126 Erw. 1 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 128 V 194 Erw. 1).
2.
Das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten (AS 2006 1205, 1243). Da der angefochtene Entscheid vorher ergangen ist, richtet sich das Verfahren noch nach OG (Art. 132 Abs. 1 BGG; BGE 132 V [I 618/06]Erw. 1.2).
3.
Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren bildet einzig die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht die Beschwerde gegen den Einspracheentscheid vom 30. Mai 2005 aus formellen Gründen (im Sinne der Erwägungen) gutgeheissen hat. In diesem Verfahren nicht zu prüfen ist die im angefochtenen Entscheid nicht behandelte materielle

Frage des geltend gemachten Anspruchs auf eine ganze Invalidenrente bei einem Invaliditätsgrad von mindestens 70 %.
4.
4.1 Die Vorinstanz hat den Rückweisungsentscheid im Wesentlichen damit begründet, im Sinne eines verfahrensrechtlichen Mindeststandards seien der versicherten Person neben der jeweiligen Begutachtungsstelle auch die Namen der dort tätigen Ärztinnen und Ärzte in Form einer Liste unter Aufführung der fachlichen Qualifikationen bekanntzugeben. Indem die IV-Stelle dem Versicherten einzig eine Abklärung in der Psychiatrischen Poliklinik in Aussicht gestellt und ihm eine Frist zum Vorbringen von allfälligen Einwendungen gegen die begutachtende Stelle eingeräumt habe, habe sie das rechtliche Gehör verletzt. Die beiden Schreiben seines Rechtsvertreters vom 24. April und 23. Mai 2003, mit welchen dieser um Bekanntgabe der Namen der konkret mit dem Gutachten befassten Ärzte ersuchte, habe sie unbeantwortet gelassen. Da Art. 44 Satz 1 ATSG unzweifelhaft die vorgängige Bekanntgabe der Namen des oder der Gutachter verlange, sei eine Verletzung der mit dieser Gesetzesbestimmung garantierten Mitwirkungsrechte einer Heilung nicht zugänglich. Auf das Gutachten vom 23. Juni 2003 könne somit nicht abgestellt werden. Eine weitere Missachtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör erblickte die Vorinstanz im Umstand, dass sich die IV-Stelle im
Einspracheentscheid mit den formellen Einwänden des Versicherten nicht auseinandergesetzt hat. Offen liess das kantonale Gericht, ob der versicherten Person vor Verfügungserlass oder spätestens im Einspracheverfahren Gelegenheit zur Stellung von Ergänzungs- oder Abänderungsanträgen zu den Gutachterfragen einzuräumen ist. Es wies die Sache an die IV-Stelle zurück, damit diese den Versicherten unter Wahrung der in Art. 44 ATSG verankerten Mitwirkungsrechte erneut begutachten lasse und anschliessend über den geltend gemachten Rentenanspruch befinde.
4.2 Dagegen wendet die Beschwerde führende IV-Stelle ein, es existiere keine allgemeinverbindliche Regel über die sie gestützt auf Art. 44 ATSG treffenden Verpflichtungen. Zudem bestreitet sie, dass der Versicherte nicht rechtzeitig über den Namen der ihn begutachtenden Person in Kenntnis gesetzt wurde. Der Beschwerdegegner sei nicht nur über die bevorstehende Begutachtung durch die Psychiatrische Universitätsklinik schriftlich orientiert worden, sondern mit dem konkreten Aufgebot der Klinik vom 2. Juni 2003 auch darüber, dass Frau Dr. med. G._____ die Untersuchung durchführen werde. Eine Gehörsverletzung könne daher auch nicht im Umstand erblickt werden, dass sie die Schreiben seines Rechtsvertreters unbeantwortet gelassen habe. Hinsichtlich des Vorwurfs der Gehörsverletzung im Einspracheverfahren, welcher nicht bestritten wird, vertritt die IV-Stelle die Auffassung, dieser Mangel rechtfertige für sich allein keine Gutheissung der vorinstanzlichen Beschwerde aus formellen Gründen.
4.3 Das BSV stellt sich in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf den Standpunkt, Art. 44 ATSG finde keine Anwendung, wenn eine spezialisierte medizinische Abklärungsstelle wie beispielsweise eine MEDAS oder eine vergleichbare Institution mit einer medizinischen Begutachtung beauftragt werde.
5.
5.1 Muss der Versicherungsträger zur Abklärung des Sachverhalts 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 (Art. 44 ATSG).
5.2 Im zur Publikation in der Amtlichen Sammlung vorgesehenen Urteil R. vom 14. Juli 2006 (I 686/05; vgl. auch Plädoyer 2006 Nr. 5 S. 62 ff.) wurde auf dem Wege der Auslegung von Art. 44 ATSG entschieden, es bestehe kein sachlicher Grund, die Anwendung dieser Bestimmung auf Gutachten zu beschränken, die von einer Einzelperson selbstständig und in eigenem Namen erstellt werden. Vielmehr müsse sie auch im Zusammenhang mit Gutachterstellen zum Zuge kommen. Da die Versicherer bei der Anordnung eines Gutachtens oft nicht wüssten, welche Ärztinnen und Ärzte einer Gutachterstelle zum Team gehörten, das die Begutachtung durchführen werde, könnten sie zu diesem Zeitpunkt allenfalls eine ganze Liste von Namen mit potentiellen Gutachtern auflegen, was indessen wenig Sinn mache. Mit Blick auf die von der Verwaltung angeführten praktischen Vorbehalte hat das Gericht daher erwogen, Art. 44 ATSG regle den Zeitpunkt der Bekanntgabe der Namen der sachverständigen Person nicht ausdrücklich. Vom Normzweck her sei jedoch von einer vorgängigen Mitteilung auszugehen. Denn nur so werde gewährleistet, dass die Mitwirkungsrechte ihre Funktion erfüllen würden. Die Bestimmung fordere indessen nicht, dass die Namensnennung gleichzeitig mit der Anordnung der IV-Stelle über die durchzuführende Begutachtung zu erfolgen habe. Ein Zusammenlegen der beiden Mitteilungen sei zwar zweckmässig und rationell, jedoch im Rahmen der Begutachtung durch eine Gutachterstelle aus sachlichen Gründen oftmals nicht praktikabel. Es müsse daher genügen, wenn die Namen der Gutachter der

versicherten Person erst zu einem späteren Zeitpunkt eröffnet würden. In jedem Fall müsse dies aber frühzeitig genug erfolgen, damit sie in der Lage sei, noch vor der eigentlichen Begutachtung ihre Mitwirkungsrechte wahrzunehmen. Es rechtfertige sich daher, die jeweilige Gutachterstelle damit zu beauftragen. Sie sei am ehesten in der Lage, die Namen der mit der Abklärung befassten Gutachter zu kennen, und sie könne diese zusammen mit dem konkreten Aufgebot oder jedenfalls möglichst frühzeitig der versicherten Person bekannt geben. Diese werde ihre Einwände alsdann gegenüber der IV-Stelle geltend machen können, welche darüber noch vor der eigentlichen Begutachtung zu befinden haben werde.
6.
6.1 Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Es kommt mit anderen Worten nicht darauf an, ob die Anhörung im konkreten Fall für den Ausgang der materiellen Streitentscheidung von Bedeutung ist, d.h. die Behörde zu einer Änderung ihres Entscheides veranlasst wird oder nicht (BGE 127 V 437 Erw. 3d/aa, 126 V 132 Erw. 2b mit Hinweisen).
6.2 Nach der Rechtsprechung kann eine - nicht besonders schwerwiegende - Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage frei überprüfen kann. Die Heilung eines - allfälligen - Mangels soll aber die Ausnahme bleiben (BGE 127 V 437 Erw. 3d/aa, 126 I 72, 126 V 132 Erw. 2b, je mit Hinweisen).
6.3 Nach der zu Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 57, 58 und 60 BZP ergangenen Rechtsprechung kann eine Verletzung der für den Beizug von Sachverständigen geltenden Verfahrensregeln, insbesondere der Vorschriften, wonach den Parteien Gelegenheit zu geben ist, zur Ernennung von Sachverständigen Stellung zu nehmen (Art. 58 Abs. 2 BZP) und sich zu den Fragen zu äussern, deren Begutachtung beabsichtigt ist (Art. 57 Abs. 2 BZP), als geheilt gelten, wenn die versicherte Person sowohl während des Einsprache- als auch im anschliessenden Beschwerdeverfahren Gelegenheit hatte, entsprechende Einwendungen vorzubringen. Eine Heilungsmöglichkeit entfällt rechtsprechungsgemäss jedoch bei schwerwiegenden Verletzungen der in den Art. 57 ff. BZP garantierten Gehörs- und Mitwirkungsrechte (BGE 120 V 362 Erw. 2b mit Hinweisen). Dieselben Grundsätze sind auch mit Blick auf Art. 44 ATSG heranzuziehen. Zwar verlangt diese Bestimmung eine vorgängige Bekanntgabe der begutachtenden Person. Entgegen der von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vertretenen Auffassung widerspricht die grundsätzliche Heilungsmöglichkeit indessen nicht Sinn und Zweck der Gesetzesbestimmung. Insbesondere kann aus Art. 44 Satz 2 ATSG nicht eine Einschränkung erblickt werden,
die eine Heilung im nachfolgenden Verfahren zum Vornherein ausschliessen würde. Vielmehr ist auch im Anwendungsbereich der ATSG-Regelung im Einzelfall zu prüfen, ob eine Missachtung von Verfahrensgarantien vorliegt, die einen schwerwiegenden Verfahrensmangel darstellt, bei dem eine Heilungsmöglichkeit entfällt (vgl. in diesem Sinne bereits die Urteile S. vom 27. September 2006 [I 485/06], S. vom 17. August 2006 [U 111/06]und G. vom 26. April 2006 [I 28/06]). Entgegen den vom kantonalen Gericht geäusserten Bedenken trifft es nicht zu, dass die fragliche Bestimmung zu einer reinen Ordnungsvorschrift verkommt, wenn die Möglichkeit einer nachträglichen Heilung zugelassen wird, wie sich namentlich aus dem bereits erwähnten Urteil R. vom 14. Juli 2006 (vgl. oben Erw. 5.2) ergibt.
7.
7.1 Die Psychiatrische Universitätspoliklinik des Kantonsspitals Y._____ informierte den Versicherten gemäss den von der IV-Stelle im letztinstanzlichen Verfahren eingereichten Unterlagen am 2. Juni 2003 darüber, dass Frau Dr. med. G._____ die Untersuchung am 23. Juni 2003 durchführen werde. Dies wird vom Versicherten denn auch nicht bestritten. Dieser hatte somit vor der Begutachtung Kenntnis davon, welche Person ihn untersuchen würde. Dass diese Mitteilung nicht direkt seitens der IV-Stelle erging, schadet nach dem in Erwägung 5.2 Gesagten nicht. Zwar hat die Klinik, welche von der anwaltlichen Vertretung nichts wusste, die Vorladung dem Versicherten und nicht (auch) seinem Rechtsvertreter zugestellt. Dies hinderte diesen indessen nicht, gegebenenfalls Ausstands- oder Ablehnungsgründe gegen die begutachtende Person - welche so früh wie möglich vorzubringen sind, ansonsten der Anspruch auf Anrufung der Verfahrensgarantie verwirkt (BGE 132 V 112 Erw. 7.4.2; AHI 2001 S. 116 Erw. 4a/aa) - geltend zu machen. Die Tatsache, dass er davon absah und sich ohne weiteres der Untersuchung unterzog, spricht für eine - jedenfalls stillschweigende - Einwilligung in die vorgesehene Begutachtung. Überdies liess er weder im Einsprache- noch
im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren gesetzliche Ausstandsgründe (vgl. Art. 36 Abs. 1 ATSG und BGE

132 V 108 Ew. 6.5) geltend machen. Sowohl im Einspracheverfahren wie auch im vorinstanzlichen Beschwerdeprozess hatte er Gelegenheit, sich in formeller und materieller Hinsicht zur Expertise zu äussern, und es wäre ihm auch frei gestanden, allfällige Ergänzungsfragen zu formulieren. Soweit unter den gegebenen Umständen überhaupt von einer Verletzung der Mitwirkungsrechte die Rede sein kann, wog diese jedenfalls nicht schwer und liegt kein Grund vor, deswegen das Gutachten vom 23. Juni 2003 aus dem Recht zu weisen.
7.2 Im Einspracheverfahren hat die IV-Stelle zu den gegen das Gutachten vom 23. Juni 2003 erhobenen Einwendungen einen Bericht des regionalärztlichen Dienstes eingeholt und im Einspracheentscheid umfassend zur Kritik an der Expertise Stellung genommen. Dass sie sich nicht auch zur formellen Rüge einer Missachtung der Verfahrensrechte gemäss Art. 44 ATSG geäussert hat, stellt keine besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs dar, die nicht dadurch zu heilen wäre, dass der Versicherte im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren Gelegenheit erhält, seine Einwendungen gegen die Person der ihn untersuchenden Ärztin und die Würdigung des Gutachtens sowie die in der Einsprache enthaltenen Vorbringen (nochmals) geltend zu machen. Dasselbe gilt auch mit Blick darauf, dass die IV-Stelle es unterlassen hat, die Ersuchen des Rechtsvertreters des Versicherten vom 24. April und 23. Mai 2003 um Bekanntgabe der Namen und Gutachterfragen zu beantworten. Die Vorinstanz kann sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei würdigen (vgl. BGE 127 V 437 Erw. 3d/aa, 126 I 72, 126 V 132 Erw. 2b, je mit Hinweisen). Da die Gehörsverletzung gesamthaft betrachtet als leicht zu bezeichnen ist, verletzt die Aufhebung des Einspracheentscheids
ohne materielle Beurteilung der Sache trotz der Zurückhaltung, welche sich das Gericht bei der Prüfung der Frage, ob eine Vorinstanz einen (festgestellten) Verfahrensmangel zu Recht als unheilbar erachtet hat, auferlegt (vgl. RKUV 1998 Nr. U 309 S. 462) Bundesrecht.
8.
Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 134 OG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist insoweit gegenstandslos. Die unentgeltliche Verbeiständung ist im Umfang des anwaltlichen Arbeitsaufwandes zu gewähren (Art. 152 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 135 OG). Es wird indessen ausdrücklich auf Art. 152 Abs. 3 OG aufmerksam gemacht, wonach die begünstigte Partei der Gerichtskasse Ersatz zu leisten haben wird, wenn sie später dazu im Stande ist.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren I 30/06 und I 90/06 werden vereinigt.
2.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden in dem Sinne gutgeheissen, dass der Entscheid des Sozialversicherungsgerichts Basel-Stadt vom 1. Dezember 2005 aufgehoben und die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen wird, damit diese über die Beschwerde gegen den Einspracheentscheid vom 30. Mai 2005 materiell entscheide.
3.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
4.
Zufolge Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung wird Advokat Alain Joset, Liestal, für die beiden bundesgerichtlichen Verfahren aus der Gerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 1300.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) ausgerichtet.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Ausgleichskasse Arbeitgeber Basel und dem Sozialversicherungsgericht Basel-Stadt zugestellt.
Luzern, 26. Januar 2007
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: