Tribunale federale
Tribunal federal

{T 7}
I 988/06

Urteil vom 28. März 2007
II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter U. Meyer, Präsident,
Bundesrichter Lustenberger, Seiler,
Gerichtsschreiber Wey.

Parteien
S._____, 1962, Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Ivan Ljubicic, Luzernerstrasse 60, 6031 Ebikon,

gegen

IV-Stelle Zug, Baarerstrasse 11, 6304 Zug, Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Invalidenversicherung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug
vom 28. September 2006.

Sachverhalt:
A.
Der 1962 geborene S._____ reiste im März 1983 in die Schweiz ein. Er ging verschiedenen Erwerbstätigkeiten nach; zuletzt arbeitete er als Stapelfahrer/Betriebsmitarbeiter in der Firma X._____ AG. Aufgrund starker Rückenbeschwerden suchte er im Februar 1996 Dr. B._____, Facharzt für Innere Medizin, auf, der namentlich ein "therapieresistentes lumboradikuläres Syndrom, sensomotorisch L5 links bei Diskushernie L4/L5 paramedian links" diagnostizierte (Bericht vom 21. Oktober 1997). Seit Auftreten dieses Leidens geht der Versicherte keiner Erwerbstätigkeit mehr nach.
Im September 1997 meldete sich S._____ zum Bezug von Leistungen der Invalidenversicherung an. Die IV-Stelle Zug veranlasste berufliche und medizinische Abklärungen. Mit Verfügung vom 19. August 1998 sprach sie dem Versicherten eine ganze Invalidenrente zu. Diese wurde im Jahr 1999 und 2000 überprüft und weiter ausgerichtet. Mit Schreiben vom 4. Dezember 2002 wurde dem Versicherten angezeigt, dass sein Rentenanspruch einer erneuten Überprüfung unterzogen werde. In diesem Rahmen erachtete die IV-Stelle eine polydisziplinäre Begutachtung als notwendig (Mitteilung vom 4. Juli 2003). Der Versicherte lehnte die Abklärung indessen ab, worauf die IV-Stelle auf die Mitwirkungspflichten hinwies und im Falle einer Verletzung ein "Nichteintreten" androhte (Schreiben vom 11. Juni 2004). Mit Verfügung vom 15. Juli 2004 stellte die IV-Stelle die Invalidenrente mit sofortiger Wirkung ein und entzog einer allfälligen Einsprache die aufschiebende Wirkung. Daran hielt sie mit Einspracheentscheid vom 21. Februar 2005 fest.
B.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug wies die dagegen erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 28. September 2006 ab.
C.
S._____ führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit den folgenden (sinngemässen) Anträgen: Es sei ihm weiterhin eine ganze Invalidenrente zu erbringen. Eventuell sei die Verwaltung anzuweisen, "neu darüber zu befinden, ob [...]vor Abschluss des Rentenrevisionsverfahrens eine polydisziplinäre medizinische Begutachtung

durchzuführen sei". Bejahendenfalls sei die Abklärung unter Wahrung der Mitwirkungsrechte und die Überprüfung der ganzen Invalidenrente rechtskonform vorzunehmen. Zudem sei die IV-Stelle zu verpflichten, ihrer gesetzlichen Aktenführungspflicht nachzukommen. Danach seien die vervollständigten Akten dem Rechtsvertreter "zur Einsichtnahme und zu einer etwaigen Modifikation der [...]Rechtsbegehren und zur Ergänzung der Begründung zuzustellen". Schliesslich sei bis zum Abschluss des Verfahrens die ganze Invalidenrente weiterhin zu entrichten.
Während die IV-Stelle auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliesst, verzichtet das Bundesamt für Sozialversicherungen auf eine Vernehmlassung.
D.
Dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers wurden auf sein Ersuchen hin die Akten zur Einsicht zugestellt, worauf sich Rechtsanwalt Ljubicic mit Eingabe vom 21. März 2007 (ergänzt am 23. März 2007) äusserte, woraus hervorgeht, dass auf den 14. Mai 2007 eine Untersuchung bei der medizinischen Abklärungsstelle (MEDAS) angesetzt ist.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
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 393 E. 1.2 S. 395).
2.
2.1 Der angefochtene Entscheid betrifft Leistungen der Invalidenversicherung. Das Bundesgericht prüft daher nur, ob das vorinstanzliche Gericht Bundesrecht verletzte, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, oder ob der rechtserhebliche Sachverhalt offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt wurde (Art. 132 Abs. 2 OG [in der Fassung gemäss Ziff. III des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Änderung des IVG, in Kraft seit 1. Juli 2006]in Verbindung mit Art. 104 lit. a und b sowie Art. 105 Abs. 2 OG).
2.2 Mit Blick auf diese neue Kognitionsregelung für die Invalidenversicherung ist aufgrund der Vorbringen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen, ob der angefochtene Gerichtsentscheid in der Anwendung der massgeblichen materiell- und beweisrechtlichen Grundlagen Bundesrecht verletzt (Art. 104 lit. a OG), einschliesslich einer allfälligen rechtsfehlerhaften Tatsachenfeststellung (im Rahmen von Art. 105 Abs. 2 OG). Hingegen hat eine freie Überprüfung des vorinstanzlichen Entscheides in tatsächlicher Hinsicht (aArt. 132 lit. b OG) ebenso zu unterbleiben wie eine Prüfung der Ermessensbetätigung (aArt. 132 lit. a OG) nach den Grundsätzen zur Angemessenheitskontrolle (BGE 126 V 75 E. 6 S. 81 mit Hinweisen). Auch besteht (entgegen aArt. 132 lit. c OG) Bindung an die Parteianträge, handelt es sich doch nicht um eine Abgabestreitigkeit (Art. 114 Abs. 1 OG; zum Ganzen BGE 132 V 393).
3.
Streitig und zu prüfen ist zunächst, ob die Verwaltung die Aktenführungspflicht sowie das Akteneinsichtsrecht des Versicherten verletzt hat (Art. 46 f. ATSG).
3.1 Im Zuge der im Dezember 2002 eingeleiteten Überprüfung des Rentenanspruchs veranlasste die IV-Stelle die notwendigen medizinischen Abklärungen. Die dabei verfassten ärztlichen Stellungnahmen sowie die weiteren massgebenden Akten wurden von der IV-Stelle eingereicht und standen dem Beschwerdeführer auch im Verfahren vor Verwaltungsgericht zur Verfügung. Insoweit ist keine Rechtsverletzung ersichtlich, sodass denn auch kein Grund besteht, die Verwaltung zur Vervollständigung der Akten anzuhalten.
3.2 Der Beschwerdeführer bringt in diesem Zusammenhang weiter vor, ihm sei die Einsicht in das Aktenstück, worin die IV-Stelle eine Begutachtung bei der MEDAS Zentralschweiz angeordnet habe (Mitteilung vom 4. Juli 2003), verweigert worden, weshalb er nicht habe beurteilen können, ob eine Begutachtung notwendig sei.
3.3 Vorweg ist hierzu festzuhalten, dass die Anordnung einer Begutachtung gemäss BGE 132 V 93 E. 5 S. 100 keinen Verfügungscharakter hat und als solche nicht angefochten werden kann. Daher besteht im Rahmen dieser Anordnung auch kein Anspruch auf rechtliches Gehör. Dennoch ist der Versicherte einer solchen Anordnung gegenüber nicht schutzlos. Denn deren Rechtmässigkeit kann vorfrageweise überprüft werden, wenn aufgrund einer nicht wahrgenommenen Mitwirkungspflicht die Einstellung der Leistungen zur Diskussion steht (Kieser, ATSG-Kommentar, N 41 zu Art. 43; SVR 1998 UV Nr. 1 E. 1b). Dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch wird daher Genüge getan, wenn in diesem Rahmen eine Begründung für die Anordnung der Begutachtung ge-

geben wird.
3.4 Unabhängig davon steht dem Versicherten grundsätzlich ein Anspruch auf Akteneinsicht zu (Art. 47 Abs. 1 ATSG). Wie vorne erwähnt, wurden dem Beschwerdeführer die Akten zugestellt. Allerdings enthalten sie keinen Bericht eines IV-Arztes, der die Notwendigkeit einer weiteren Begutachtung begründen würde. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass diese Beurteilung nicht schriftlich festgehalten worden ist. Entgegen der offenbaren Meinung des Beschwerdeführers liegt darin kein Rechtsmangel: Zwar besteht spiegelbildlich zum Akteneinsichtsrecht des Versicherten eine Aktenführungspflicht der Verwaltung (BGE 124 V 372 E. 3b S. 375, 389 E. 3a S. 390). Daraus kann jedoch kein verfahrensrechtlicher Anspruch auf Einsicht in rein interne Akten abgeleitet werden, die dem behördeninternen Meinungsbildungsprozess dienen (BGE 125 II 473 E. 4a S. 474; Pra 1997 Nr. 20 E. 2). Demzufolge kann auch nicht verlangt werden, dass jeder Gedanke, der innerhalb der Behörde angestellt wird, aktenmässig dokumentiert wird, zumal diesbezüglich ohnehin kein Akteneinsichtsrecht bestünde. Ist daher der Meinungsbildungsprozess der Invalidenversicherung in Bezug auf die Notwendigkeit einer erneuten medizinischen Abklärung des Versicherten nicht aktenmässig
dokumentiert, so besteht darin kein Rechtsmangel. Dies gilt umso mehr, als dem Versicherten die massgebenden und für die Beurteilung der Verwaltung entscheidenden Akten vorlagen: Im Arztbericht des Allgemeinpraktikers Dr. M._____ vom 27. Januar 2003 wurde insbesondere festgehalten, eine Eingliederung in eine leichte Arbeit mit wechselnden Positionen wäre theoretisch möglich, Grundvoraussetzungen und Verlauf würden eine solche aber nicht zulassen. Gestützt darauf gelangte die IV-Stelle (unter Beizug ihrer Ärzte) zum Schluss, es sei eine weitere Begutachtung erforderlich. Somit besteht auch mit Blick auf die verwaltungsinterne Entscheidfindung kein Anlass, das Dossier zu ergänzen und dem Beschwerdeführer anschliessend (erneut) zu übergeben.
4.
Ausserdem bringt der Beschwerdeführer vor, die angeordneten medizinischen Abklärungen seien im Sinne von Art. 43 Abs. 2 ATSG weder notwendig noch zumutbar.
4.1 Die IV-Stelle gelangte aufgrund der dargelegten Feststellungen im Bericht von Dr. M._____ in nachvollziehbarer Weise zur Ansicht, die Anordnung einer neuerlichen Begutachtung sei im vorliegenden Fall notwendig. Im Übrigen ist zu bemerken, dass zwangsläufig erst nach Vorliegen des Ergebnisses der Begutachtung beurteilt werden kann, ob die Untersuchung in dem Sinne notwendig war, als sie zu einer Neubeurteilung des Rentenanspruchs führen könnte. Ferner liegt auf der Hand, dass bei erst ca. 40-jährigen Rentenbezügern eine periodische Überprüfung des Rentenanspruchs grundsätzlich notwendig ist.
4.2 In Bezug auf die Zumutbarkeit bringt der Beschwerdeführer vor, zu deren Beurteilung müssten die vorgesehenen diagnostischen Massnahmen vorgängig mitgeteilt werden. Diesem Einwand ist zunächst zu entgegnen, dass der Verlauf von medizinischen Untersuchungen als allgemeinnotorisch zu betrachten ist, was hier umso mehr zutrifft, als der Versicherte solche oder vergleichbare Begutachtungen schon durchlaufen hat. Des Weiteren liegt die Art der Durchführung einer medizinischen Untersuchung im Einzelnen in der Verantwortung der untersuchenden Ärzte, die sich dabei an den Stand der ärztlichen Wissenschaft zu halten haben. Die üblichen Untersuchungen einer MEDAS sind ohne konkret entgegenstehende Umstände generell als zumutbar zu erachten. Dementsprechend macht denn auch der Beschwerdeführer im ganzen Verfahren bis hin zum Bundesgericht keine spezifischen Gründe geltend, die auf eine Unzumutbarkeit und damit eine entschuldbare Verweigerung der Untersuchung schliessen liessen.
5.
Sodann beklagt der Beschwerdeführer, ihm seien in Verletzung von Art. 44 ATSG die Namen der die Abklärung durchführenden Gutachter der MEDAS vorgängig nicht bekannt gegeben worden.
5.1 Rechtsprechungsgemäss sind die Mitwirkungsrechte nach Art. 44 ATSG auch zu wahren, wenn eine MEDAS mit einer Begutachtung beauftragt wurde (BGE 132 V 376 E. 6 und 7 S. 380 und S. 382). Zum Vorgehen hält das zitierte Urteil fest, ein MEDAS-Gutachten sei durch die IV-Stelle in Form einer einfachen Mitteilung an die versicherte Person anzuordnen. Sind der Verwaltung die Namen der begutachtenden Personen aufgrund der besonderen Situation bei den MEDAS zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt, wird sie dies der versicherten Person mitteilen mit dem Hinweis, dass ihr die Namen der befassten Gutachter zu einem späteren Zeitpunkt direkt von der Begutachtungsstelle genannt würden und sie dannzumal allfällige Einwendungen der IV-Stelle gegenüber geltend machen könne. Die MEDAS wird alsdann zusammen mit dem konkreten Aufgebot oder rechtzeitig, bevor sie das Gutachten an die Hand nimmt, die Namen der mit dem Begutachtungsauftrag befassten Fachärzte und ihre fachliche Qualifikation bekannt geben (BGE 132 V 376 E. 9 S. 386).
5.2 Im vorliegenden Fall hat die IV-Stelle mit Mitteilung vom 4. Juli 2003 eine medizinische Abklärung durch

die MEDAS Zentralschweiz angeordnet. Mit Schreiben vom 3. Oktober 2003 teilte sie zudem sämtliche für die MEDAS Zentralschweiz tätigen Ärzte und deren Fachgebiete mit. Dem Beschwerdeführer wurde damit die Möglichkeit gegeben, allfällige Ausstandsgründe gegen einzelne Ärzte zu nennen. Dieses Vorgehen ist zwar mit etwas grösserem Aufwand verbunden, als wenn das Vorliegen von Ausstandsgründen nur bezüglich der schliesslich konkret begutachtenden Sachverständigen geprüft werden müsste; unzumutbar wäre dieser Aufwand indessen nicht. Zudem stellte die Verwaltung in Aussicht, die konkret begutachtenden Ärzte würden kurzfristig bestimmt, was nicht ausschliesst, dass der Beschwerdeführer auch in diesem Zeitpunkt noch Ausstandsgründe hätte vorbringen können. Insgesamt sind die Anforderungen von Art. 44 ATSG somit eingehalten.
6.
Überdies kritisiert der Versicherte, die Beschwerdegegnerin habe, indem sie Nichteintreten anstatt Einstellung der Rente in Aussicht stellte (vgl. Schreiben vom 11. Juni 2004), die Rechtsfolge der Verletzung der Mitwirkungspflicht nicht korrekt angedroht. Gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG kann der Versicherungsträger aufgrund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen, wenn die versicherte Person, die Leistungen beansprucht, den Auskunfts- und Mitwirkungspflichten in unentschuldbarer Weise nicht nachkommt. Der Versicherte muss vorher schriftlich gemahnt und auf die Rechtsfolgen hingewiesen werden. Im Schreiben vom 11. Juni 2004 hielt die IV-Stelle in Bezug auf die Rechtsfolge Nachstehendes fest: "Sollte der Versicherte am 5. Juli 2004, 8.45 Uhr, nicht zur Begutachtung bei der MEDAS erscheinen, erachten wir dies als krasse Verletzung der Mitwirkungspflichten und werden gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG Nichteintreten beschliessen." Diese Formulierung war zweifellos unzutreffend, muss aber nach Treu und Glauben ausgelegt werden: Danach musste dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer die eigentliche Bedeutung klar sein. Denn aufgrund der Tatsache, dass die Überprüfung der ganzen Rente seitens der
Verwaltung nicht auf Gesuch hin, sondern von Amtes wegen vorgenommen wurde, konnte "Nichteintreten" keinen Sinn ergeben. Ebenso wenig konnte der Versicherte annehmen, es handle sich um ein Nichteintreten auf die Eingaben vom 27. Oktober 2003 und 30. Dezember 2003. Da ein Nichteintreten mangels Begehren des Versicherten nicht in Frage kam, musste das Angedrohte in der zweiten nach Art. 43 Abs. 3 ATSG möglichen Rechtsfolge bestehen ("auf Grund der Akten verfügen").
7.
Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, die Einstellung der Rentenzahlung verletze den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. BGE 125 V 237 E. 6b S. 242). Wie soeben dargelegt, musste dem Versicherten trotz fehlerbehafteter Androhung die Rechtsfolge klar sein: Die Verwaltung würde "auf Grund der Akten verfügen". Dabei muss die IV-Stelle, nachdem eine medizinische Begutachtung verweigert wurde, nicht allein auf die vorliegenden Arztberichte abstellen. Immerhin darf die Beurteilung nicht einzig unter dem Blickwinkel der Mitwirkungsverweigerung erfolgen, sondern es muss die gesamte Aktenlage materiell berücksichtigt werden (Urteil I 90/04 vom 6. Mai 2004, E. 4 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall bestanden, wie die Beschwerdegegnerin im Einspracheentscheid darlegte, aufgrund der angesprochenen Aussagen im Bericht von Dr. M._____ Zweifel an der Begründetheit der hausärztlichen Beurteilung, wonach sich der Gesundheitszustand des Versicherten im Beurteilungszeitraum nicht verändert habe, sodass darauf nicht abgestellt werden konnte. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist sodann zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerin nicht etwa die Rentenzahlung für eine bestimmte Zeit einstellte, sondern - wie sich aus der
Verfügung vom 15. Juli 2004 in ihrem Kontext ergibt - nur für die Dauer der Verweigerung der Mitwirkung. Der Beschwerdeführer hätte es demzufolge in der Hand gehabt, die weitere Auszahlung der Rente zu erreichen, indem er auf seine völlig unverständliche und als querulatorisch zu bezeichnende Mitwirkungsverweigerung zurückgekommen wäre und sich der angeordneten Begutachtung unterzogen hätte. Es besteht daher auch kein Anlass, auf die medizinische Situation näher einzugehen, zumal die Beschwerdegegnerin diese aufgrund des Verhaltens des Versicherten bisher noch gar nicht abschliessend beurteilen konnte. Nach dem Gesagten ist die (vorläufige) Einstellung der Rente jedenfalls nicht als unverhältnismässig zu betrachten.
8.
Insgesamt ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde daher abzuweisen und die Rente (zumindest) solange einzustellen, bis sich der Beschwerdeführer der angeordneten medizinischen Begutachtung unterzieht. Dabei wird die MEDAS auch jene medizinischen Grundlagen beiziehen, die sich - wie die von Rechtsanwalt Ljubicic in seiner Eingabe vom 21. März 2007 erwähnten "CT- und MRT-Aufnahmen" - nicht bei den Akten des bundesgerichtlichen Verfahrens befinden.
9.

Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Gerichtskosten zu tragen (Art. 134 zweiter Satz OG in der ab 1. Juli 2006 gültig gewesenen Fassung, Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 135 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Sozialversicherungsrechtliche Kammer, der Ausgleichskasse Grosshandel und Transithandel, Reinach BL, und dem Bundesamt für Sozialversicherungen zugestellt.
Luzern, 28. März 2007
Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: