Urteilskopf

118 V 311

40. Urteil vom 30. November 1992 i.S. R. gegen Ausgleichskasse des Kantons Zürich und AHV-Rekurskommission des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 85 Abs. 2 lit. b AHVG, Art. 4 BV.

- Eine Beschwerde, die sich in Antrag und Begründung auf formellrechtliche Aspekte beschränkt, genügt den Anforderungen gemäss Art. 85 Abs. 2 lit. b AHVG (Erw. 3a).

- Es liegt überspitzter Formalismus vor, wenn eine Vorinstanz auf einer Begründung der Beschwerde in materiellrechtlicher Hinsicht beharrt und bei unbenütztem Ablauf der zu diesem Zwecke angesetzten Nachfrist auf die Beschwerde nicht eintritt (Erw. 4).

Regeste (fr):
Art. 85 al. 2 let. b LAVS, art. 4 Cst.

- Un recours, dont la motivation et les conclusions se limitent à des questions d'ordre formel, satisfait aux exigences de l'art. 85 al. 2 let. b LAVS (consid. 3a).

- Tombe dans le formalisme excessif l'autorité cantonale qui persiste à exiger une motivation sur le fond et qui, lorsque la partie ne s'exécute pas dans le délai fixé à cet effet, n'entre pas en matière sur le recours (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 85 cpv. 2 lett. b LAVS, art. 4 Cost.

- Un ricorso, la cui motivazione e le cui conclusioni si limitano a questioni di forma, soddisfa le esigenze dell'art. 85 cpv. 2 lett. b LAVS (consid. 3a).

- Commette eccessivo formalismo l'autorità cantonale, la quale persiste ad esigere una motivazione di merito e che, quando la parte non esegue nel termine assegnatole, dichiara irricevibile il ricorso (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 311

A.- Manuela R. meldete sich im September 1989 zum Leistungsbezug bei der Invalidenversicherung an. Mit Vorbescheid vom 21. November 1990 teilte die Invalidenversicherungs-Kommission des Kantons Zürich (nachfolgend IVK) der Versicherten mit, dass das Leistungsbegehren mangels rentenbegründender Invalidität

abgewiesen werde. Der Rechtsvertreter der Versicherten nahm dazu mit Eingabe vom 17. Dezember 1990 Stellung. Daraufhin betraute die IVK ihr Ersatzmitglied Dr. med. M. mit einer medizinischen Expertise, die am 8. März 1991 erstattet wurde. Ohne vom Ergebnis dieser Abklärung der Versicherten oder deren Rechtsvertreter Kenntnis zu geben und ohne Erlass eines neuen Vorbescheids lehnte die Ausgleichskasse des Kantons Zürich mit Verfügung vom 21. Juni 1991 das Rentenbegehren ab. Zur Begründung führte sie an, gemäss eingeholtem Gutachten beständen zwar verschiedene Beschwerden, doch habe keine "invalidisierende Diagnose" gestellt werden können; durch Gewichtsreduktion seien die Beschwerden erheblich reduzierbar.

B.- Hiegegen liess Manuela R. am 24. Juli 1991 fristgerecht Beschwerde erheben und beantragen, in Aufhebung der Kassenverfügung seien die Akten zur Gewährung des rechtlichen Gehörs in Form eines Vorbescheids an die Verwaltung zurückzuweisen. Sollte die Beschwerdeinstanz wider Erwarten von einem heilbaren Mangel ausgehen, so sei dem Rechtsvertreter erneut Frist zur materiellen Begründung der Beschwerde anzusetzen. Am 31. Juli 1991 setzte die AHV-Rekurskommission des Kantons Zürich Manuela R. Nachfrist zur materiellen Begründung der Beschwerde innert zehn Tagen, ansonst auf das Rechtsmittel nicht eingetreten werde. Mit Eingabe vom 12. August 1991 stellte sich der Rechtsvertreter der Versicherten auf den Standpunkt, seine Beschwerde vom 24. Juli 1991 sei in einer Form abgefasst, welche eine Erledigung durch Nichteintreten nicht gestatte. Es müsse zulässig sein, die Beschwerde - zumindest vorläufig - auf formelle Aspekte zu beschränken. Diese Beschränkung erfolge auf dem Hintergrund der Feststellung, dass die beteiligte IVK immer wieder den Anspruch auf rechtliches Gehör verletze. Sollte die Rekurskommission bei der Behandlung der Beschwerde zum Schluss gelangen, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliege oder dieser Mangel im Beschwerdeverfahren heilbar sei, so werde der entsprechende Entscheid unter Ansetzung einer Nachfrist zur Einreichung der materiellen Begründung erwartet. Mit Entscheid vom 21. August 1991 trat die Rekurskommission auf die Beschwerde nicht ein.

C.- Manuela R. lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben mit dem Antrag, in Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides sei die Rekurskommission zu verpflichten, auf die Beschwerde vom 24. Juli 1991 einzutreten.

Ausgleichskasse und Bundesamt für Sozialversicherung verzichten auf eine Stellungnahme zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. (Kognition)

2. Im vorliegenden Verfahren ist nur die prozessuale Frage zu prüfen, ob die Vorinstanz die Beschwerde mit Nichteintreten erledigen durfte. Nicht zu befinden ist darüber, ob die Verwaltung vor Erlass der Verfügung Einsicht in das Gutachten zu geben und die Versicherte oder deren Rechtsvertreter nochmals anzuhören hatte. Ebensowenig hat sich das Eidg. Versicherungsgericht dazu zu äussern, ob eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorinstanzlichen Verfahren heilbar war und Anspruch auf einen materiellen Entscheid der Rekurskommission bestand. Über diese ebenfalls formellen Fragen hat für den Fall, dass der Nichteintretensentscheid bundesrechtlich nicht standhält, zuerst die Vorinstanz zu befinden.

3. a) Die bei der Rekurskommission eingelegte Beschwerde enthält nicht nur eine gedrängte Darstellung des Sachverhalts und ein Rechtsbegehren, sondern auch eine kurze Begründung. Damit entspricht die Rechtsschrift den Anforderungen des Art. 85 Abs. 2 lit. b AHVG, weshalb die Beschwerde formgültig erhoben worden ist. Daran ändert nichts, dass die Begründung bewusst auf formellrechtliche Aspekte beschränkt und vorderhand auf eine materielle Auseinandersetzung mit der angefochtenen Kassenverfügung gänzlich verzichtet worden ist. Der Beschwerdeführerin kann darin nicht gefolgt werden, die Beschwerde erster Instanz enthalte sinngemäss eine, wenn auch sehr knappe materielle Begründung, weil die Erstellung des Gutachtens durch einen nicht unabhängigen Arzt beanstandet werde. Zu prüfen ist, ob das Vorgehen der Beschwerdeführerin, zunächst nur formelle Rügen vorzutragen und den Gegenstand des Beschwerdeverfahrens so einzugrenzen, im System der nachträglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit schlechthin ausgeschlossen ist. b) Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen und zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich - in Form einer Verfügung - Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Davon zu unterscheiden ist der Streitgegenstand,

worunter das Rechtsverhältnis begriffen wird, welches - im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes - den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet (BGE 110 V 51 Erw. 3b und c; vgl. auch BGE 112 V 99 Erw. 1a). Daraus ist ersichtlich, dass den Parteianträgen entsprechend dem Verfügungsgrundsatz für die Festlegung des Streitgegenstandes vorrangige Bedeutung zukommt. So wie der Versicherte sich mit einer Verfügung durch Nichtanfechtung abfinden kann, so steht ihm auch die Befugnis zu, nur einzelne der verfügungsweise geregelten Rechtsverhältnisse durch Beschwerde richterlich überprüfen zu lassen (MEYER, Die Rechtspflege in der Sozialversicherung, BJM 1989, S. 25; zum Dispositionsprinzip vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1990, S. 281 N. 1280 f.).
c) Das Verwaltungsverfahren, in dem über individuellkonkrete Rechtsverhältnisse entschieden wird, ist von verschiedenen allgemeinen Verfahrensgrundsätzen beherrscht. Dazu zählt als fundamentaler Grundsatz der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör, der das Akteneinsichtsrecht mitumfasst. Wenn das Verwaltungsverfahren minimale Mitwirkungsrechte des Betroffenen gewährleistet und die Verwaltung nach Auffassung des Verfügungsadressaten solche Verfahrensgarantien verletzt, muss es diesem freistehen, seine Beschwerde in Antrag und Begründung auf diese Rügepunkte zu beschränken. So wie es in der Herrschaft des Verfügungsadressaten liegt, den Streitgegenstand auf bestimmte Teilinhalte des verfügungsmässig begründeten Rechtsverhältnisses einzuschränken, muss ihm nach dem Rügeprinzip auch die Möglichkeit offenstehen, den Streit in einem ersten Stadium auf der formellen Ebene aufzurollen. Dafür spricht die grundsätzliche Überlegung, dass das Recht, angehört zu werden, formeller Natur ist. 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 117 V 286 Erw. 5b, BGE 116 V 185 Erw. 1b, je mit Hinweisen). Da die materielle Streitentscheidung ohnehin erheischt, dass über formellrechtliche Fragen zuerst entschieden wird, kann es in bestimmten Fällen sogar zweckmässig sein, wenn darüber vorfrageweise verbindlich befunden wird. Dem Richter stehen dafür nötigenfalls entsprechende

prozessuale Gestaltungsmittel wie Zwischenverfügungen oder Teilurteile zur Verfügung. Abgesehen davon besteht ein Anspruch auf einen materiellen Entscheid der Rechtsmittelinstanz im Falle einer Gehörsverletzung nicht (BGE 116 V 186 Erw. 1b am Ende). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz gerät ein so gesplittetes Verfahren mit dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens, wie es Art. 85 Abs. 2 lit. a AHVG vorschreibt, nicht in Widerspruch. Die Vorinstanz verkennt, dass nach der neueren Rechtsprechung des Eidg. Versicherungsgerichts die Heilung von grundlegenden Verfahrensmängeln die Ausnahme, die Kassation des Entscheides die Regel ist (BGE 116 V 186 Erw. 1c und 32 Erw. 3, je mit Hinweisen). Umso mehr rechtfertigt sich unter Umständen ein separates Verfahren über die formelle Beständigkeit einer Verfügung. Im übrigen entspricht es der Praxis des Eidg. Versicherungsgerichts (ZAK 1989 S. 466), auf eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten, worin nur die Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt und auf den materiellen Streitpunkt nicht eingegangen worden war.

4. Nachdem die Beschwerde an die Rekurskommission den formellen Anforderungen von Art. 85 Abs. 2 lit. b AHVG entspricht, hatte die Beschwerdeführerin zumindest Anspruch darauf, dass über die Verletzung des rechtlichen Gehörs entschieden wird. Die Rekurskommission war gehalten, auf das Rechtsmittel einzutreten und die vorgetragenen Beschwerdegründe zu prüfen. Wenn die Vorinstanz bei den gegebenen Umständen vor dem Entscheid über die allfällige Verletzung des grundrechtlichen Anhörungsanspruchs durch Ansetzung einer Nachfrist im Sinne von Art. 85 Abs. 2 lit. b AHVG auf der materiellen Begründung - die ohne Einsicht in das von der IVK eingeholte Gutachten gar nicht sachgerecht erfolgen kann - beharrt hat, läuft dies auf überspitzten Formalismus hinaus. Überspitzter Formalismus ist eine besondere Form der Rechtsverweigerung. Eine solche liegt unter anderem vor, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt. 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. 4 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 116 V 358 Erw. 3b mit Hinweisen).
Der kantonale Richter hat zwar die Verfahrensleitung inne, die durch Anträge einer Partei nicht beliebig durchkreuzt werden kann. Es steht ihm bei der Handhabung prozessualer Vorschriften ein grosser Ermessensspielraum zu. Im vorliegenden Fall ist indessen die Weigerung, über die behauptete Gehörsverletzung vorweg zu entscheiden und auf die rechtsgültig erhobene Beschwerde überhaupt einzutreten, bundesrechtlich nicht haltbar. Der angefochtene Entscheid ist deshalb aufzuheben und die Sache zwecks Eintretens auf die Beschwerde und Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5. (Kostenpunkt)