Urteilskopf

125 V 401

65. Urteil vom 19. November 1999 i.S. D. gegen IV-Stelle des Kantons Zürich und Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 4 BV; Art. 1 und 19 VwVG; Art. 57 ff. BZP; Art. 54, 57 Abs. 1, 58, 86 Abs. 2 IVG; Art. 73, 73bis Abs. 1, 75 Abs. 1 und 2 IVV: Verfahren bei der Abklärung der Verhältnisse durch die kantonale IV-Stelle.

- Da die kantonalen IV-Stellen keine Bundesverwaltungsbehörden sind, finden im Abklärungsverfahren vor den IV-Stellen die Bestimmungen des VwVG und des BZP keine Anwendung; das Verfahren richtet sich nach den Art. 69-77 IVV und den kantonalen Vorschriften.

- Die in Art. 73bis Abs. 1 IVV vorgesehene Anhörung des Versicherten oder seines Rechtsvertreters vor der beabsichtigten Erledigung geht über den in Art. 4 BV garantierten Mindestanspruch hinaus.

- Der Anordnung einer Begutachtung durch kantonale IV-Stellen kommt kein Verfügungscharakter zu.

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; art. 1 et 19 PA; art. 57 ss PCF; art. 54, 57 al. 1, 58, 86 al. 2 LAI; art. 73, 73bis al. 1, 75 al. 1 et 2 RAI: procédure d'instruction devant l'office cantonal de l'assurance-invalidité.

- Les dispositions de la PA et de la PCF ne s'appliquent pas à la procédure d'instruction devant les offices cantonaux de l'assurance-invalidité, du moment que ceux-ci ne sont pas des autorités administratives fédérales; cette procédure est réglée par les art. 69 à 77 RAI et les dispositions du droit cantonal.

- Telle qu'elle est prévue à l'art. 73bis al. 1 RAI, l'audition de l'assuré ou de son représentant légal avant le règlement du cas va au-delà des garanties minimales prescrites à l'art. 4 Cst.

- La mise en oeuvre d'une expertise par l'office cantonal de l'assurance-invalidité n'a pas le caractère d'une décision.

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; art. 1 e 19 PA; art. 57 segg. PC; art. 54, 57 cpv. 1, 58, 86 cpv. 2 LAI; art. 73, 73bis cpv. 1, 75 cpv. 1 e 2 OAI: istruttoria innanzi agli uffici cantonali AI.

- Le disposizioni della PA e della PC non si applicano all'istruttoria innanzi agli uffici cantonali AI in quanto i medesimi non sono autorità amministrative federali; la procedura è disciplinata dagli art. 69 a 77 OAI e dall'ordinamento cantonale.

- L'audizione dell'assicurato o del suo rappresentante prima della prospettata liquidazione del caso ai sensi dell'art. 73bis cpv. 1 OAI va oltre le garanzie minime sgorganti dall'art. 4 Cost.

- La risoluzione con cui l'ufficio cantonale AI ordina una perizia non ha carattere di decisione.

Sachverhalt ab Seite 402

A.- Der 1946 geborene D. wurde am 11. Mai 1992 von einem Velofahrer angefahren und zog sich dabei eine distale intraartikuläre Radiusfraktur zu, deren Heilung protrahiert verlief. Am 3. November 1992 meldete er sich bei der Invalidenversicherung zum Leistungsbezug an. Die IV-Stelle des Kantons Zürich liess unter anderem die beruflichen Eingliederungsmöglichkeiten abklären und zog die Akten der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) bei. Am 20. Juli 1995 teilte sie dem Versicherten mit, zur Überprüfung des Leistungsanspruchs sei eine medizinische Abklärung notwendig, welche durch die Medizinische Abklärungsstelle X erfolgen werde. Am 17. August 1995 liess D. erklären, er sei mit der vorgesehenen Begutachtung nicht einverstanden, da X üblicherweise Dr. med. T. zuziehe, dieser voreingenommen und die Abklärungsstelle selbst nicht unabhängig sei. Mit Anordnung vom 12. September 1995 hielt die IV-Stelle an der in Aussicht genommenen Begutachtung

B.- Die hiegegen erhobene Beschwerde wies das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 23. März 1998 im Wesentlichen mit der Begründung ab, der Anspruch des Versicherten auf Anhörung richte sich zwar nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) und dem Bundesgesetz über den Zivilprozess (BZP), doch habe sich eine Anhörung zu den dem Gutachter vorzulegenden Fragen erübrigt, weil bezüglich der Arbeitsfähigkeit eines zu Untersuchenden immer dieselben Fragen zu stellen seien und weil der Versicherte bereits die Person des Gutachters abgelehnt habe.

C.- D. lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben mit dem Antrag, der vorinstanzliche Entscheid sei aufzuheben und die Angelegenheit sei an die IV-Stelle zurückzuweisen zu einem rechtskonformen Vorgehen bei der gutachterlichen Abklärung. Die IV-Stelle schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während sich das Bundesamt für Sozialversicherung nicht vernehmen lässt.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. Es stellt sich die Frage, ob die IV-Stelle dem Beschwerdeführer hätte Gelegenheit geben müssen, sich vorgängig zu den vom Gutachter zu beantwortenden Fragen zu äussern und Abänderungs- und Ergänzungsfragen zu stellen. Zunächst ist zu prüfen, ob die nach Art. 19 VwVG in Verbindung mit Art. 57 ff. BZP bei der Einholung von Sachverständigengutachten zu beachtenden Mitwirkungsrechte der Verfahrensbeteiligten (vgl. für das Verwaltungsverfahren der SUVA: RKUV 1993 Nr. U 167 S. 96 f. Erw. 5b, die sinngemäss auch für die nach Art. 68 Abs. 1 UVG zugelassenen Privatversicherer gelten [BGE 120 V 361 f. Erw. 1c]) den Betroffenen auch im Administrativverfahren der Invalidenversicherung zustehen.

2. a) Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren findet nach dessen Art. 1 Abs. 1 in Verwaltungssachen Anwendung, die durch Verfügungen von Bundesverwaltungsbehörden in erster Instanz oder auf Beschwerde hin zu erledigen sind. Abs. 2 des genannten Artikels listet in lit. a bis e die Behörden im Sinne von Abs. 1 auf. b) Jeder Kanton errichtet durch besonderen Erlass eine unabhängige IV-Stelle (Art. 54 Abs. 1 Satz 1 IVG). Der kantonale Erlass regelt den Sitz der IV-Stelle, ihre interne Organisation und die rechtliche Stellung ihres Leiters und seiner Mitarbeiter (Art. 54 Abs. 2 lit. a bis c IVG). Da den Kantonen die Rechtsform und die Organisation der IV-Stellen überlassen wird, handelt es sich bei diesen nicht um Bundesverwaltungsbehörden im Sinne der in Erw. 2a genannten Bestimmungen. Als kantonale Instanzen sind die IV-Stellen dem Geltungsbereich des

Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren folglich nicht unterstellt (Art. 1 VwVG; vgl. SALADIN, das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, S. 46 N. 9.25 dritter Absatz), anders die IV-Stelle des Bundes (Art. 56 IVG). Zwar hat das Eidg. Versicherungsgericht in SVR 1996 IV Nr. 98 S. 297 f. Erw. 2c hinsichtlich der Frage der Rechtmässigkeit eines Einspracheverfahrens im Bereich der Invalidenversicherung beiläufig erwähnt, das Verfahren vor der IV-Stelle bestimme sich grundsätzlich nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren und speziell des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung bzw. der Verordnung über die Invalidenversicherung, ist dann aber in Urteilen danach auf Distanz zu dieser Auffassung gegangen, indem es die Frage offen gelassen hat (AHI 1998 S. 126 f. Erw. 2a; nicht veröffentlichte Urteile H. vom 6. März 1998 Erw. 3 und F. vom 24. Oktober 1997 Erw. 3b). Auch ist zu beachten, dass sich das Eidg.

BGE 125 V 401 S. 404

Versicherungsgericht in jenem Urteil nicht mit der Rechtsnatur der IV-Stellen auseinander gesetzt hat. An der beiläufig geäusserten Meinung, die übrigens keinen Einfluss auf den Ausgang jenes Verfahrens hatte, kann nicht festgehalten werden.

3. Richtet sich das Verfahren vor den IV-Stellen nicht nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren und den nach Art. 19 dieses Gesetzes sinngemäss anwendbaren Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Zivilprozess, sondern nach den vom Bundesrat gestützt auf Art. 58 und Art. 86 Abs. 2 IVG erlassenen Normen in der Verordnung über die Invalidenversicherung, namentlich nach den Art. 69-77 IVV, und, soweit damit nicht in Widerspruch stehend, nach kantonalem Verfahrensrecht (MEYER-BLASER, Die Rechtspflege in der Sozialversicherung, in: BJM 1989 S. 21), bleibt zu prüfen, welche Mitwirkungsrechte den Betroffenen bei der Einholung von Sachverständigengutachten nach diesen Regeln zustehen. a) Die vom Bundesrat getroffene Regelung in Art. 73bis Abs. 1 IVV lautet wie folgt: Anhörung des Versicherten
1 Bevor die IV-Stelle über die Ablehnung eines Leistungsbegehrens oder über den Entzug oder die Herabsetzung einer bisherigen Leistung beschliesst, hat sie dem Versicherten oder seinem Vertreter Gelegenheit zu geben, sich mündlich oder schriftlich zur geplanten Erledigung zu äussern und die Akten seines Falles einzusehen. b) Von besonderem Interesse für die hier zu beurteilende Frage ist, dass der Versicherte oder sein Vertreter anzuhören ist, "bevor" die IV-Stelle über die Ablehnung eines Leistungsbegehrens oder über den Entzug oder die Herabsetzung einer bisherigen Leistung beschliesst. Nun könnte argumentiert werden, dass beispielsweise auch bereits eine Anhörung zur Person des Begutachters und zu den an ihn zu stellenden Fragen zeitlich vor der Beschlussfassung der IV-Stelle ("bevor") liege, sodass die Bestimmung auch eine solche Anhörung meine. Allein es ist zu bemerken, dass die IV-Stelle den Versicherten zur "geplanten Erledigung" anzuhören hat, was bedeutet, dass die Ergebnisse der Abklärung der Verhältnisse, so auch allfällige Gutachten, bereits vorliegen müssen, denn andernfalls wäre es der IV-Stelle gar nicht möglich, sich ein Bild über die Erledigung zu machen. Das Stadium des Verfahrens, in welchem die Anhörung des Versicherten oder seines Vertreters zu erfolgen hat, lässt den Umkehrschluss zu, dass in einem früheren Zeitpunkt, so etwa bei Anordnungen zur Abklärung der Verhältnisse wie eben

BGE 125 V 401 S. 405

der Einholung von Gutachten, der Versicherte oder sein Rechtsvertreter nicht anzuhören ist. c) Darin, dass der Versicherte oder sein Vertreter vor der geplanten Erledigung angehört werden muss, ist die Absicht des Verordnungsgebers zu erkennen, das Verfahren zu straffen. Der Versicherte soll, wie die IV-Stelle in der Vernehmlassung zu Recht dartut, bei der Anhörung sämtliche Anträge und Einwendungen bezüglich der geplanten

Erledigung auf einmal vorbringen können, angefangen von Anträgen und Einwendungen bezüglich der Abklärung der Verhältnisse bis hin zur beabsichtigten Rechtsanwendung. Bezüglich der Einwendungen gegen den Gutachter hat der Versicherte einmal die Möglichkeit, anlässlich des Aufgebots zur Begutachtung sofort zu reagieren, worauf die IV-Stelle ohne Verfügung - wie noch darzulegen sein wird (vgl. Erw. 4c) - bestimmt, was mit dem Aufgebot weiter zu geschehen hat. Im Anhörungsverfahren kann der Versicherte seine Einwendungen erneuern und er kann insbesondere auch geltend machen, er sei vom betreffenden Gutachter schlecht behandelt oder nicht unvoreingenommen untersucht worden. d) Das dargelegte Verständnis von Art. 73bis Abs. 1 IVV wird unterstützt durch Art. 75 Abs. 2 IVV, wonach Anordnungen der IV-Stelle zur Abklärung der Verhältnisse nicht in der Form der Verfügung zu treffen sind. Das Verfahren soll dadurch beschleunigt werden. Die einzelnen Anordnungen sollen Realakte bleiben, die nicht der Anfechtung unterliegen. e) Eine solche Regelung könnte nicht Bestand haben, wenn sie dem in Art. 4 Abs. 1 BV verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör nicht Stand zu halten vermöchte. Allein der daraus fliessende Anspruch, zumindest nachträglich zu den erhobenen Beweisen Stellung zu nehmen (vgl. BGE 124 I 51 Erw. 3a, 242 Erw. 2, BGE 124 II 137 Erw. 2b, BGE 124 V 181 Erw. 1a, je mit Hinweisen), ist gewährleistet. Die Regelung in Art. 73bis Abs. 1 IVV geht insoweit über den Mindestanspruch hinaus, als der Versicherte oder sein Rechtsvertreter nicht nur zu den erhobenen Beweisen, sondern auch zur geplanten Rechtsanwendung Stellung nehmen kann.

4. a) Nach ständiger Rechtsprechung prüft das Eidg. 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 122 V 322 Erw. 1 und 329 f. Erw. 5; SVR 1998 ALV Nr. 12 S. 37 Erw. 2). b) Im nicht veröffentlichten Urteil L. vom 13. Dezember 1995 liess das Eidg. Versicherungsgericht den Verfügungscharakter der Anordnung einer Abklärung bei einer Beruflichen Abklärungsstelle (BEFAS) offen, liess aber durchblicken, dass dieser zu verneinen wäre. Es hat erwogen, dass im Bereich der Abklärung nicht über Pflichten im Rechtssinne befunden werde, sondern über Lasten oder Obliegenheiten (des Versicherten), was sich allein daraus zeige, dass die Teilnahme an einem (bestimmten) Abklärungsaufenthalt weder realiter erzwungen noch bestraft werden könne (in diesem Sinne zur Schadenminderung/Selbsteingliederung: BGE 108 V 215). Ein vom Versicherten gezeigtes ablehnendes Verhalten wirke sich nur indirekt auf seine invalidenversicherungsrechtliche Stellung aus, indem er, wenn die Abklärungsmassnahme zumutbar sei und die formellen Voraussetzungen (Mahnung, Bedenkzeit, Androhung) eingehalten seien, mit einer Schmälerung seiner Eingliederungs- oder Rentenansprüche rechnen (Art. 10 Abs. 2, Art. 31 Abs. 1 IVG; ZAK 1983 S. 28 Erw. 3) oder einen auf der Grundlage der verfügbaren Akten erlassenen Abweisungs- oder einen Nichteintretensentscheid gewärtigen müsse (BGE 108 V 229). Weiter wies es darauf hin, dass die Frage der Zumutbarkeit der von der IV-Stelle vorgesehenen, weil als für die Festlegung der Leistungsberechtigung zweckmässig erachteten BEFAS-Abklärung auch vorfrageweise noch, bei Beurteilung einer gestützt auf das von der Versicherten gezeigte Verhalten erlassenen Ablehnungs- oder Nichteintretensverfügung geprüft werden könne. In SVR 1996 IV Nr. 93 S. 282 Erw. 1, wo es um die Anordnung einer Begutachtung bei einer Medizinischen Abklärungsstelle der Invalidenversicherung (MEDAS) ging, liess das Eidg. Versicherungsgericht die Frage, ob eine solche Anordnung eine anfechtbare Verfügung darstelle, unter Hinweis auf das eingangs erwähnte Urteil offen. c) Es ist nunmehr zu entscheiden, ob die als Verfügung bezeichnete Anordnung vom 12. September 1995 den Begriff einer anfechtbaren Verfügung erfüllt. Zunächst kann auf die in Erw. 4b gewonnenen Erkenntnisse verwiesen werden. Auch bei der Anordnung eines Gutachtens wird nicht über Rechte und Pflichten

eines Versicherten (vgl. Art. 75 Abs. 1 IVV) befunden, kann doch die Teilnahme an einer Begutachtung ebenso wenig erzwungen werden wie diejenige an einer beruflichen Abklärung. Das ablehnende Verhalten wirkt sich vielmehr dahingehend aus, dass die IV-Stelle bei schuldhafter Verweigerung einer Begutachtung unter Ansetzung einer angemessenen Frist und Darlegung der Säumnisfolgen auf Grund der Akten beschliessen kann (Art. 73 IVV). Weiter steht fest, dass für Anordnungen, welche bei der Abklärung der Verhältnisse oder beim Vollzug einer rechtskräftigen Verfügung getroffen werden, nach ausdrücklicher Vorschrift keine Verfügung zu erlassen ist (Art. 75 Abs. 2 IVV; vgl. Erw. 3d). Auch aus Art. 57 Abs. 1 IVG ergibt sich, dass die IV-Stellen nur - aber immerhin - über Leistungen der Invalidenversicherung (lit. e), nicht aber über die Abklärungen (lit. a und b) zu verfügen haben. Obwohl die IV-Stelle die Anordnung vom 12. September 1995 ausdrücklich als "Verfügung" bezeichnete, kommt ihr nach dem Gesagten kein Verfügungscharakter zu. d) Das Eidg. Versicherungsgericht ist bisher - ohne sich indessen mit der formellen Frage nach dem Verfügungscharakter auseinander gesetzt zu haben - auf Beschwerden im Zusammenhang mit der Anordnung von Gutachten im Administrativverfahren der Invalidenversicherung eingetreten. Soweit die IV-Stellen solche Anordnungen in Verfügungsform erlassen haben und das Eidg. Versicherungsgericht die selbstständige Anfechtbarkeit derselben bejaht hat (vgl. AHI 1998 S. 125 f. Erw. 1 mit Hinweisen), kann an dieser Rechtsprechung nicht festgehalten werden, da die bisher nicht geprüfte Frage nach dem Verfügungscharakter einer solchen Anordnung zu verneinen ist. Die bessere Erkenntnis über den Charakter einer solchen Anordnung führt zu einer Praxisänderung (BGE 124 V 124 Erw. 6a, BGE 123 V 157 Erw. 3b, je mit Hinweisen). e) Die IV-Stelle wird dem Beschwerdeführer in Nachachtung von Art. 73 IVV unter Darlegung der Säumnisfolgen eine angemessene Frist zur Teilnahme an der angeordneten Begutachtung ansetzen. Sollte er sich nunmehr zu einer Teilnahme entschliessen, wird sie sich mit den Einwendungen gegen die Abklärungsstelle X als Begutachtungsstelle und insbesondere gegen den von dieser gelegentlich beigezogenen Dr. med. T. (falls er überhaupt als Gutachter bestimmt wird) zum gegebenen Zeitpunkt, d.h. im Rahmen der Anhörung, auseinander setzen. Andernfalls wird sie auf Grund der Akten über das Leistungsbegehren beschliessen.