Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 499/03

Urteil vom 3. Dezember 2003
IV. Kammer

Besetzung
Präsidentin Leuzinger, Bundesrichter Ferrari und Kernen; Gerichtsschreiber Schmutz

Parteien
F._____, 1964, Beschwerdeführerin, vertreten durch lic.iur. Hanspeter Heeb, Hallwylstrasse 19, 8590 Romanshorn,

gegen

IV-Stelle des Kantons Zürich, Röntgenstrasse 17, 8005 Zürich, Beschwerdegegnerin

Vorinstanz
Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Winterthur

(Entscheid vom 30. Juni 2003)

Sachverhalt:
A.
A.a Ende April 1999 meldete sich die 1964 geborene F._____ wegen vielfältiger Beschwerden bei der Invalidenversicherung zum Leistungsbezug an und beantragte Berufsberatung, Umschulung und Rente. Mit Verfügung vom 11. September 2001 lehnte die IV-Stelle des Kantons Zürich die Gewährung von beruflichen Massnahmen und von Amortisationskostenbeiträgen für das Auto ab und mit Verfügung vom 9. November 2001 sprach sie der Versicherten ab 1. April 1998 bei einem Invaliditätsgrad von 57 % eine halbe Invalidenrente zu. Die hiegegen erhobenen Beschwerden hiess das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich nach Vereinigung der Verfahren mit Entscheid vom 29. Oktober 2002 teilweise gut. Es hob die Verfügung vom 11. September 2001 in Bezug auf die Verweigerung beruflicher Massnahmen auf und wies die Verwaltung an, im Sinne der Erwägungen über den betreffenden Anspruch neu zu entscheiden. Die Verfügung vom 9. November 2001 hob es auf und wies die Sache zum Neuentscheid über den Rentenanspruch an die IV-Stelle zurück. Am 29. November 2002 erhob die Versicherte beim Eidgenössischen Versicherungsgericht gegen diesen Entscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde.
A.b Bereits am 25. Juli 2002 forderte die Versicherte in einem Revisionsgesuch die IV-Stelle auf, ihr die IV-Rente unabhängig vom Ausgang der laufenden Beschwerdeverfahren spätestens ab Juni 2002 zu erhöhen, weil ein Arbeitsversuch aus gesundheitlichen Gründen gescheitert sei.
B.
Der Rechtsvertreter der Versicherten, lic. iur. Hanspeter Heeb, Romanshorn, beanstandete am 24. März 2003 gegenüber der IV-Stelle in einem als "Rechtsverzögerungsbeschwerde" und "Schadenersatzbegehren" bezeichneten Schreiben, dass noch kein Entscheid über die Rentenerhöhung gefällt worden sei. Auf Grund der "klaren Aktenlage" stehe dieser "mindestens seit Mitte 2001" eine ganze IV-Rente zu. Eine weitere Verzögerung sei ungerechtfertigt. Die IV-Stelle überwies das Schreiben am 14. April 2003 mit den Akten und einer Stellung-

nahme an das kantonale Gericht. Dieses wies die Beschwerde mit Entscheid vom 30. Juni 2003 ab, weil der IV-Stelle kein unrechtmässiges Verzögern einer Verfügung vorgeworfen werden könne.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt F._____ beantragen, es sei die Unrechtmässigkeit des kantonalen Entscheides festzustellen und es sei ihr ein Schadenersatz von Fr. 4'763.40 plus Zins zu 5 % seit 24. März 2003 zuzusprechen.

Während die IV-Stelle auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliesst, verzichtet das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) auf eine Vernehmlassung.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat von Amtes wegen zu prüfen, ob die Sachurteilsvoraussetzungen, die für die Beurteilung der gestellten Rechtsbegehren erfüllt sein müssen, gegeben sind. 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 (BGE 128 V 89 Erw. 2a, 127 V 2 Erw. 1, 125 V 405 Erw. 4a; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 73)
2.
Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG) in Kraft getreten. Mit ihm sind zahlreiche Bestimmungen im Invalidenversicherungsbereich geändert worden. Wie das Eidgenössische Versicherungsgericht im Urteil E. vom 20. März 2003, I 238/02, festgehalten hat, gilt in materiellrechtlicher Hinsicht der allgemeine übergangsrechtliche Grundsatz, dass der Beurteilung jene Rechtsnormen zu Grunde zu legen sind, die gegolten haben, als sich der zu den materiellen Rechtsfolgen führende Sachverhalt verwirklicht hat (vgl. dazu BGE 127 V 467 Erw. 1, 126 V 136 Erw. 4b, je mit Hinweisen), und sind die verfahrensrechtlichen Neuerungen mangels gegenteiliger Übergangsbestimmungen mit dem Tag des In-Kraft-Tretens sofort und in vollem Umfang anwendbar (vgl. dazu BGE 117 V 93 Erw. 6b, 112 V 360 Erw. 4a; RKUV 1998 Nr. KV 37 S. 316 Erw. 3b). Die im ATSG enthaltenen und die gestützt darauf in den Spezialgesetzen auf den 1. Januar 2003 geänderten Verfahrensbestimmungen gelangen daher bereits vorliegend zur Anwendung.
3.
3.1 Die Vorinstanz ist - worüber Einigkeit unter den Parteien besteht - zutreffend davon ausgegangen, dass seit In-Kraft-Treten des ATSG nicht mehr das Bundesamt für Sozialversicherung, sondern das kantonale Sozialversicherungsgericht zuständig ist zur Beurteilung von Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerden im Bereich der Invalidenversicherung (Urteil D. vom 23. Oktober 2003, I 387/03; Meyer-Blaser, Die Rechtspflegebestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG], in: Haftung und Versicherung [HAVE]5/2002 S. 329; Kieser, ATSG-Kommentar, Zürich 2003, Rz. 11 zu Art. 56), und insoweit zu Recht auf die von der Versicherten erhobene Rüge einer unrechtmässigen Rechtsverzögerung eingetreten.
3.2 Nach der zur Rechtslage vor In-Kraft-Treten des ATSG ergangenen Rechtsprechung bilden die materiellen Rechte und Pflichten bei Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerden nicht Streitgegenstand (vgl. RKUV 2000 Nr. KV 131 S. 245 Erw. 2; nicht veröffentlichtes Urteil B. vom 5. Juli 1999, I 54/99). Begründet wurde diese Praxis mit dem Grundsatz, dass die Gutheissung einer Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde zur Rückweisung der Sache an die untätige Vorinstanz führt (vgl. u.a. Gygi, a.a.O., S. 266; Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel und Frankfurt a.M. 1996, Rz. 224, 229 und 1649; Kieser, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Rz. 507 und 516; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, N. 73 zu Art. 49), und damit, dass es nicht Sache des kantonalen Gerichts ist, in einem Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsprozess materiell zu entscheiden und erstmals den rechtserheblichen Sachverhalt zu ermitteln (RKUV 2000 Nr. KV 131 S. 246 Erw. 2d).

An dieser Rechtsprechung ist auch unter dem Geltungsbereich des ATSG - welches in Art. 56 Abs. 2 eine allgemeine Regelung des Beschwerderechts bei Sachverhalten von Rechtsverzögerung oder Rechtsverweige-

rung vorsieht - festzuhalten (Urteil K. vom 23. Oktober 2003, I 328/03; vgl. auch Kieser, ATSG-Kommentar, Rz. 12 zu Art. 56).
3.3 Das von der Beschwerdeführerin im Rahmen des von ihr eingeleiteten Rechtsverzögerungsverfahrens gleichzeitig gestellte Begehren um Zusprechung eines Schadenersatzes, welches materiellrechtlicher Natur ist und damit nicht zum Streitgegenstand gehört (vgl. Erw. 3.2 hievor), hat die Vorinstanz nach dem Gesagten zu Recht nicht geprüft (vgl. Erw. 1.2 des vorinstanzlichen Entscheids). Da somit der Schadenersatzanspruch nicht zum Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens gehört, kann auf das in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde erneuerte Begehren nicht eingetreten werden.
4.
Einer Beschwerde im Sozialversicherungsbereich kommt von Bundesrechts wegen Devolutiveffekt zu, was bedeutet, dass die Verwaltung die Verfügungsgewalt über den Streitgegenstand verliert, sobald er beim kantonalen Gericht rechtshängig geworden ist. Art. 58 VwVG durchbricht die absolute Geltung des Devolutiveffekts der Verwaltungsbeschwerde in dem Sinne, dass seine Wirkung bis zur Einreichung der vorinstanzlichen Vernehmlassung hinausgeschoben wird (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 189 f.). Art. 58 VwVG findet nach Massgabe von Art. 1 Abs. 3 VwVG auf das Verfahren letzter kantonaler Instanzen zwar grundsätzlich keine Anwendung. Indes ist es nach der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes zumindest nicht bundesrechtswidrig, wenn die Kantone auf Grund von ausdrücklichen prozessualen Vorschriften oder einer sinngemässen Praxis ein Art. 58 VwVG entsprechendes Verfahren anwenden.
5.
Eine Rechtsverzögerung und damit eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV liegt nach der Rechtsprechung zu Art. 4 aBV unter anderem dann vor, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde sich zwar bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, diesen aber nicht binnen der Frist fasst, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint (BGE 117 Ia 197 Erw. 1c, 107 Ib 164 Erw. 3b mit Hinweisen). Ausnahmsweise kann eine Rechtsverzögerung auch in Form einer positiven Anordnung begangen werden, wobei namentlich Verfahrensverlängerungen durch unnötige Beweismassnahmen oder Einräumung ungehörig langer Fristen in Betracht fallen. Lehre und Rechtsprechung lassen in einem solchen Fall eine Beschwerde bereits in diesem Zeitpunkt zu, so dass der Betroffene nicht zuwarten muss, bis die Rechtsverzögerung tatsächlich eintritt, sondern sofort geltend machen kann, die Verfügung habe eine ungerechtfertigte Verzögerung zur Folge (BGE 126 V 248 Erw. 2d [Fall einer prozessleitenden Verfügung]; Lorenz Meyer, Das Rechtsverzögerungsverbot nach Art. 4 BV, Diss. Bern 1985, S. 71 f.). Ob sich die gegebene Verfahrensdauer mit dem dargelegten Anspruch auf Rechtsschutz innert angemessener Frist verträgt oder nicht, ist
am konkreten Einzelfall zu prüfen (BGE 107 Ib 165, 103 V 195 Erw. 3c in fine). Massgeblich ist namentlich die Art des Verfahrens, die Schwierigkeit der Materie und das Verhalten der Beteiligten (in RKUV 1991 Nr. U 151 S. 194 nicht veröffentlichte Erw. 4a des Urteils K. vom 3. Juli 1992 mit Hinweisen auf VPB 1983 Nr. 150 S. 527 und EuGRZ 1983 S. 483). Im Rechtsverzögerungsbeschwerdeverfahren kann indessen keine eingehende Beurteilung der Sach- und Rechtslage erfolgen. Das Eingreifen des Gerichts hinsichtlich angeordneter Abklärungsmassnahmen rechtfertigt sich nur, wenn die Behörde ihr Ermessen offensichtlich überschritten hatte. Dabei ist es für die Recht Suchenden unerheblich, auf welche Gründe - beispielsweise auf ein Fehlverhalten der Behörden oder auf andere Umstände - die Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung zurückzuführen ist; entscheidend ist ausschliesslich, dass die Behörde nicht oder nicht fristgerecht handelt (BGE 108 V 20 Erw. 4c, 103 V 195 Erw. 3c). Bei der Feststellung einer unrechtmässigen Rechtsverzögerung geht es deshalb um die Würdigung objektiver Gegebenheiten. Eine unrechtmässige Rechtsverzögerung liegt dann vor, wenn die Umstände, welche zur unangemessenen Verlängerung des Verfahrens führten, objektiv
nicht gerechtfertigt sind (BGE 103 V 195 Erw. 3c in fine).
6.
Wegen des Devolutiveffektes der bei der kantonalen Instanz hängigen Beschwerden (vgl. Erw. 4 hievor) war die IV-Stelle nur noch beschränkt befugt, in der Sache weiter tätig zu sein. Wie aus der Rechtsverzögerungsbeschwerde hervorgeht, macht die Beschwerdeführerin im zweiten Verfahren den Anspruch auf eine ganze IV-Rente "seit mindestens Sommer 2001" geltend. Da der hier geltend gemachte Anspruchsbeginn mehrere Monate vor dem Erlass der von der kantonalen Instanz noch nicht beurteilten Verfügungen vom 11. September und 9. November 2001 lag, war der Verwaltung für den betreffenden Zeitabschnitt die Verfügungsgewalt über den Streitgegenstand entzogen.
7.

7.1 Für den Zeitraum ab dem Erlass der damals vor der Vorinstanz angefochtenen Verfügungen wirkte kein Devolutiveffekt. Nach dem Eingang des Revisionsgesuches vom 25. Juli 2002 sandte die IV-Stelle der Beschwerdeführerin am 2. August 2002 umgehend das Formular "Fragebogen für Rentenrevision" zu, welches diese am 28. August 2002 nach rund einem Monat ausgefüllt zurückschickte. Weitere zwei Monate später entschied am 29. Oktober 2002 das Sozialversicherungsgericht teilweise zu Gunsten der Beschwerdeführerin. Es wies die Sache unter anderem zu zusätzlichen medizinischen Abklärungen an die Verwaltung zurück. Nach einem weiteren Monat, am 29. November 2002, reichte die Versicherte beim Eidgenössischen Versicherungsgericht gegen den kantonalen Entscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Die Verwaltung stellte das Revisionsgesuchsverfahren trotz des weiter laufenden Rechtsmittelverfahrens nicht ein, sondern sie forderte die Beschwerdeführerin am 24. Januar 2003 auf, sich damit einverstanden zu erklären, dass die Akten zur Erstellung eines umfassenden Gutachtens über den Krankheitsverlauf der MEDAS übergeben werden. Eine solche Beurteilung sei auf Grund des kantonalen Entscheides und des Revisionsgesuches notwendig, um den Anspruch zu
überprüfen. Am 27. Februar 2003 ersuchte die IV-Stelle zunächst noch den behandelnden Arzt Dr. med. G._____ um einen Verlaufsbericht. Dieser wurde am 26. März 2003 erstattet. Inzwischen hatte die Beschwerdeführerin am 24. März 2003 gegenüber der IV-Stelle in dem als Rechtsverzögerungsbeschwerde bezeichneten Schreiben bereits beanstandet, dass noch kein Entscheid über die Rentenerhöhung gefällt worden sei.
7.2 Bei der Würdigung der eben geschilderten objektiven Gegebenheiten ist zum Schluss zu kommen, dass eine unrechtmässige Rechtsverzögerung nicht vorliegt, weil keine objektiv nicht gerechtfertigten Umstände zur unangemessenen Verlängerung des Rentenrevisionsverfahrens geführt haben. Gewisse Längen in der Bearbeitung des Gesuches sind ohne Weiteres durch das noch hängige kantonale Beschwerdeverfahren und den anschliessenden Weiterzug der Beschwerdesache an das Eidgenössische Versicherungsgericht zu erklären. Umgekehrt liegt auch keine Rechtsverzögerung in Form einer Verfahrensverlängerung durch unnötige Beweismassnahmen oder Einräumung ungehörig langer Fristen vor. Das von der Beschwerdeführerin zur Begründung des Revisionsgesuchs geltend gemachte Scheitern des mit dem Rechtsvertreter als Arbeitgeber iniziierten Arbeitsversuchs war lediglich ein Indiz dafür, dass sich die Arbeitsunfähigkeit in einem revisionsrechtlich erheblichen Ausmass verschlechtert haben könnte. Vor dem Entscheid über das Gesuch waren aber von der Verwaltung zunächst die nötigen medizinischen und wirtschaftlichen Abklärungen zu treffen (Art. 57 Abs. 1 lit. a - e IVG). Nach dem Gesagten ist der vorinstanzliche Entscheid im Ergebnis zu schützen.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, der Ausgleichskasse des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 3. Dezember 2003
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Die Präsidentin der IV. Kammer: Der Gerichtsschreiber: