Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess {T 7}
I 99/06

Urteil vom 8. September 2006
III. Kammer

Besetzung
Präsident Ferrari, Bundesrichter Seiler und nebenamtlicher Richter Bühler; Gerichtsschreiberin Riedi Hunold

Parteien
R._____, 1952, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Wüthrich, Bruchstrasse 69, 6003 Luzern,

gegen

IV-Stelle Luzern, Landenbergstrasse 35, 6005 Luzern, Beschwerdegegnerin

Vorinstanz
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Luzern

(Entscheid vom 5. Dezember 2005)

Sachverhalt:
A.
Der 1952 geborene, italienische Staatsangehörige R._____ kam 1970 in die Schweiz und meldete sich am 4. Juni 2002 bei der Invalidenversicherung zum Leistungsbezug an. Nach Durchführung medizinischer und erwerblicher Abklärungen wies die IV-Stelle Luzern (nachfolgend: IV-Stelle) mit Verfügung vom 26. Juli 2004 sein Rentengesuch mangels rentenbegründender Invalidität ab. Mit Schreiben vom 26. August 2004 erhob die Gewerkschaft Bau und Industrie (im Folgenden: GBI) wie folgt Einsprache:
"Gegen Ihre Verfügung vom 26.7.2004 erheben wir Einsprache. Wir bitten Sie um Zustellung der Unterlagen und werden Ihnen nachträglich unsere Einsprache schriftlich begründen."
Die IV-Stelle teilte hierauf der GBI am 30. August 2004 mit, ihr Schreiben vom 26. August 2004 genüge den gesetzlichen Anforderungen an eine Einsprache nicht. Diese müsse einen Antrag, eine kurze Darstellung des Sachverhaltes sowie eine Begründung enthalten. Gemäss Rechtsmittelbelehrung könne innert 30 Tagen seit Zustellung der Verfügung bei der IV-Stelle Einsprache erhoben werden. Nach Ablauf der nicht erstreckbaren 30-tätigen Einsprachefrist werde die Verfügung formell rechtskräftig. Am 29. September 2004 erhob R._____ selbst eine begründete Einsprache und am 30. September 2004 reichte die von der GBI beauftragte Rechtsanwältin der IV-Stelle eine "Einsprachebegründung" ein, in welcher sie einleitend festhielt, mit Schreiben vom 30. August 2004 sei eine Nachfrist von 30 Tagen zur Verbesserung der vorsorglichen Einsprache vom 26. August 2004 angesetzt worden.
Mit Einspracheentscheid vom 13. Oktober 2004 trat die IV-Stelle auf die von der Rechtsanwältin und vom Versicherten selbst erhobenen Einsprachen nicht ein; im Wesentlichen mit der Begründung, mit Schreiben vom 30. August 2004 sei nicht eine 30-tägige Nachfrist angesetzt worden und dies sei auch nicht nötig gewesen, weil die Einsprachefrist erst am 15. September 2004 abgelaufen sei.
B.
R._____ liess Beschwerde führen mit dem Antrag, der Einspracheentscheid vom 13. Oktober 2004 sei auf-

zuheben und die Sache an die IV-Stelle zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern führte einen doppelten Schriftenwechsel durch und wies die Beschwerde mit Entscheid vom 5. Dezember 2005 ab.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt R._____ beantragen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die IV-Stelle anzuweisen, auf die Einsprache einzutreten oder eine Nachfrist zur Begründung der Einsprache vom 26. August 2004 anzusetzen; eventuell sei die "ergänzende Begründung der Einsprache vom 30. September 2004 als Einspracheergänzung zu betrachten".

Die IV-Stelle schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Bundesamt für Sozialversicherung verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
Streitig und zu prüfen ist, ob der Nichteintretensentscheid der IV-Stelle vom 13. Oktober 2004 mangels Ansetzung einer Nachfrist für die Verbesserung der (vorsorglichen) Einsprache vom 26. August 2004 Bundesrecht verletzt (Art. 104 lit. a in Verbindung mit Art. 132 OG).
2.
2.1 Auf den 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 in Kraft getreten. Damit wurde das Einspracheverfahren für alle dem ATSG unterstellten Zweige der Sozialversicherung eingeführt. Gemäss Art. 52 Abs. 1 Satz 1 ATSG kann gegen Verfügungen innerhalb von 30 Tagen bei der verfügenden Stelle Einsprache erhoben werden. Gestützt auf die dem Bundesrat in Art. 61 ATSG eingeräumte Delegationskompetenz hat er in Art. 10 - 12 ATSV Ausführungsbestimmungen zu Form und Inhalt der Einsprache sowie zum Einspracheverfahren erlassen. Gemäss Art. 10 Abs. 1 ATSV müssen Einsprachen ein Rechtsbegehren und eine Begründung enthalten. Die schriftlich erhobene Einsprache muss die Unterschrift der Einsprache führenden Person oder ihres Rechtsbeistandes enthalten (Art. 10 Abs. 4 Satz 1 ATSV). Genügt die Einsprache den Anforderungen nach Abs. 1 nicht oder fehlt die Unterschrift, so setzt der Versicherer eine angemessene Frist zur Behebung der Mängel an und verbindet damit die Androhung, dass sonst auf die Einsprache nicht eingetreten wird (Art. 10 Abs. 5 ATSV).
2.2 Der Wortlaut von Art. 10 Abs. 5 ATSV stimmt - von zwei redaktionellen Anpassungen abgesehen - mit der für das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren massgebenden Bestimmung von Art. 61 lit. b Satz 2 ATSG überein, die ihrerseits der bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Vorschrift von altArt. 85 Abs. 2 lit. b Satz 2 AHVG entspricht. Diese Nachfristbestimmungen stehen und standen im Gegensatz zu der für das letztinstanzliche Beschwerdeverfahren geltenden Vorschrift von Art. 108 Abs. 3 OG, wonach eine Nachfrist mit Androhung des Nichteintretens nur anzusetzen ist, wenn die Beilagen fehlen oder die Begehren des Beschwerdeführers oder die Begründung die nötige Klarheit vermissen lassen und sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig herausstellt. Die damit für das letztinstanzliche Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren statuierten Einschränkungen der richterlichen Pflicht, dem Beschwerdeführer eine Nachfrist zur Behebung von Mängeln seiner Beschwerde anzusetzen, fehlen sowohl im Wortlaut von Art. 61 lit. b Satz 2 ATSG als auch in demjenigen von Art. 10 Abs. 5 ATSV. Daraus hat das Eidgenössische Versicherungsgericht - in Auslegung der altrechtlichen bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Bestimmung von altArt. 85 Abs. 2
lit. b Satz 2 AHVG - gefolgert, dass im erstinstanzlichen Beschwerdeverfahren die Ansetzung einer Nachfrist zur Verbesserung einer mangelhaften Beschwerdeschrift nicht nur bei Unklarheit des Rechtsbegehrens oder der Begründung, sondern ganz allgemein immer dann zu erfolgen hat, wenn eine Beschwerde den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt; also auch dann, wenn ein Rechtsbegehren und/oder eine Begründung überhaupt fehlen. Es handle sich bei der erwähnten Bestimmung um eine formelle Vorschrift, die den erstinstanzlichen Richter - ausser in Fällen von offensichtlichem Rechtsmissbrauch - stets verpflichtet, eine Frist zur Verbesserung der Mängel anzusetzen (BGE 107 V 245 Erw. 2 in fine, 104 V 178). Mit Bezug auf die Bestimmung von Art. 61 lit. b Satz 2 ATSG hat das Eidgenössische Versicherungsgericht diese Rechtsprechung bestätigt (Urteil C. vom 6. Juni 2005, I 126/05). Aufgrund der grammatikalischen Identität von Art. 61 lit. b Satz 2 ATSG und Art. 10 Abs. 5 ATSV gilt diese Auslegung auch für das Einspracheverfahren.
2.3 Ein davon abweichender Rechtssinn kann Art. 10 Abs. 5 ATSV auch nicht auf dem Wege der teleologischen Reduktion (vgl. BGE 128 I 41 Erw. 3b, 126 III 54 Erw. 2 d/bb, 123 III 218 Erw. 5b, 121 III 224 Erw. 1d/aa, je mit Hinweisen) gestützt auf Zweck und Rechtsnatur der Einsprache und des Einspracheverfahrens

beigelegt werden. Mit der Einsprache wird eine Art Wiedererwägungsverfahren in Gang gesetzt, in welchem die verfügende Stelle Gelegenheit erhält, ihre Verfügung nochmals zu überprüfen, bevor das (Versicherungs-)Gericht sich damit befassen muss. Es sollen damit die gerichtlichen Beschwerdeinstanzen entlastet und das rechtliche Gehör des Betroffenen erweitert werden (BGE 123 V 130 Erw. 3a, 118 V 185 Erw. 1a, 115 V 426 Erw. 3a; Maurer, Schweizerisches Unfallversicherungsrecht, Bern 1985, S. 610). Mit diesem Zweck wäre es nicht zu vereinbaren, im Einspracheverfahren strengere Anforderungen an die Verbesserung einer mangelhaften Einsprache innerhalb einer anzusetzenden Nachfrist zu stellen als im erstinstanzlichen Beschwerdeverfahren. Dementsprechend wird auch in der Lehre die Auffassung vertreten, gemäss Art. 10 Abs. 5 ATSV sei bei einer mangelhaften Einsprache "immer" eine Nachfrist anzusetzen (Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 3. Aufl., Bern 2003, § 69 Rz 49). Vorbehalten bleiben einzig Fälle von offensichtlichem Rechtsmissbrauch, wenn rechtskundig vertretene Versicherte mit einer sogenannt vorsorglichen Einsprache ohne Rechtsbegehren und ohne Begründung einzig bezwecken, mittels Nachfrist eine Verlängerung der Einsprachefrist zu erwirken (vgl. Urteil C. vom 6. Juni 2005, I 126/05).

3.

3.1 Das kantonale Gericht hat erwogen, für die IV-Stelle habe kein Anlass bestanden, der GBI eine Nachfrist zur Verbesserung der mangelhaften Einsprache vom 26. August 2004 anzusetzen, weil bis zum Ablauf der (durch den Fristenstillstand verlängerten) Einsprachefrist noch genügend Zeit für die Einreichung einer Begründung verblieben sei. Es sei nicht überspitzt formalistisch, von einem "erfahrenen Rechtsvertreter wie der GBI" die Einhaltung einer gesetzlichen Frist zu verlangen.

3.2 Die Vorinstanz übersieht, dass es im vorliegenden Fall nicht darum geht, ob die IV-Stelle bezüglich der Einhaltung der gesetzlichen Einsprachefrist übertriebene Formstrenge im Sinne des überspitzten Formalismus hat walten lassen oder nicht (vgl. dazu BGE 130 V 183 Erw. 5.4.1, 128 II 142 Erw. 2a, 125 I 170 Erw. 3a). Es steht die Nichterfüllung einer formellrechtlichen Pflicht auf Seiten der IV-Stelle und nicht die Handhabung einer formellen Vorschrift mit übertriebener Schärfe zur Diskussion.

3.3 Nicht beigepflichtet werden kann dem kantonalen Gericht, soweit es die GBI sinngemäss als rechtskundige Vertreterin im Bereich des Sozialversicherungs- und des diesbezüglichen Verfahrensrechts qualifiziert. Die GBI bietet ihren Mitgliedern zwar Rechtsschutz an, verweist diese aber für die Vertretung in sozialversicherungsrechtlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren regelmässig an Vertrauensanwälte, weil die Gewerkschaftsfunktionäre selbst auf diesem Gebiet nicht über die erforderlichen speziellen Rechtskenntnisse verfügen. Auch im vorliegenden Fall wurde so verfahren, doch erfolgte die Substitution an die Rechtsanwältin erst nach Eingang des Schreibens der IV-Stelle vom 30. August 2004 bei der GBI. Dem damals den Versicherten vertretenden Gewerkschaftssekretär war zweifellos die disparate, selbst für rechtskundige Anwälte nur schwer überblickbare Fristenstillstandsregelung der einzelnen Verfahrensgesetze nicht bekannt. Demgemäss liegt auch nichts dafür vor, dass der Sekretär der GBI die Einsprache vom 26. August 2004 in rechtsmissbräuchlicher Weise einzig zum Zweck eingereicht hätte, um mittels Nachfrist eine Verlängerung der gesetzlichen Einsprachefrist zu erreichen.

3.4 Es kann offen bleiben, ob die in Erw. 2 dargelegte Pflicht zur Setzung einer Nachfrist auch gilt, wenn - wie hier - die Einsprachefrist noch gar nicht abgelaufen ist oder deren Ablauf kurz bevorsteht. Denn vorliegend ist der Versicherte gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben sowie die allgemeine Aufklärungs- und Beratungspflicht der Sozialversicherer in Art. 27 ATSG (vgl. hiezu BGE 130 V 476 Erw. 4) in seinen Rechten zu schützen:

3.4.1 Abgeleitet aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV), welcher den Bürger in seinem berechtigten Vertrauen auf behördliches Verhalten schützt, können falsche Auskünfte von Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen eine vom materiellen Recht abweichende Behandlung des Rechtsuchenden gebieten. Gemäss Rechtsprechung und Doktrin ist dies der Fall, 1. wenn die Behörde in einer konkreten Situation mit Bezug auf bestimmte Personen gehandelt hat; 2. wenn sie für die Erteilung der betreffenden Auskunft zuständig war oder wenn die rechtsuchende Person die Behörde aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; 3. wenn die Person die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne weiteres erkennen konnte; 4. wenn sie im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft Dispositionen getroffen hat, die nicht ohne Nachteil rückgängig gemacht werden können, und 5. wenn die gesetzliche Ordnung seit der Auskunftserteilung keine Änderung erfahren hat (BGE 131 II 636 Erw. 6.1, 129 I 170 Erw. 4.1, 126 II 387 Erw. 3a, 122 II 123 Erw. 3b/cc, 121 V 66 Erw. 2a; RKUV 2000 Nr. KV 126 S. 223).

Unterbleibt eine Auskunft entgegen gesetzlicher Vorschrift (vgl. Art. 27 ATSG) oder obwohl sie nach den im Einzelfall gegebenen Umständen geboten war, hat die Rechtsprechung dies der Erteilung einer unrichtigen Auskunft gleichgestellt (BGE 131 V 480 Erw. 5 mit Hinweisen; vgl. auch Meyer-Blaser, Die Bedeutung von Art. 4 Bundesverfassung für das Sozialversicherungsrecht, in: ZSR 1992 2. Halbbd., S. 299 ff., 412 f.).
3.4.2 Die IV-Stelle hat in ihrem Schreiben vom 30. August 2004 mitgeteilt, dass die Einsprache vom 26. August 2004 mangels Antrag und Begründung nicht den formellen Erfordernissen genüge. Sie unterliess es jedoch, den Versicherten im Rahmen ihrer Aufklärungs- und Beratungspflicht (Art. 27 ATSG) von Amtes wegen auf den ihm drohenden Rechtsnachteil aufmerksam zu machen und klar festzustellen, dass eine entsprechende Verbesserung innert der noch bis Mitte September laufenden Rechtsmittelfrist zu erfolgen habe. Demnach konnte ihr Schreiben vom 30. August 2004 auch dahingehend verstanden werden, dass damit eine neue Frist von 30 Tagen zur Einsprachebegründung gesetzt wurde, und die Einsprachebegründung vom 30. September 2004 ist diesfalls innert Frist erfolgt. Der Versicherte ist daher gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben in seinen Rechten zu schützen und die Einsprachebegründung gilt als innert Frist erfolgt.
4.
4.1 Zusammenfassend haben Vorinstanz und IV-Stelle Bundesrecht verletzt, indem sie trotz der unter den gegebenen Umständen missverständlichen Formulierung des Schreibens vom 30. August 2004 nicht auf die Einsprache des Beschwerdeführers eingetreten sind.
4.2 Nach dem Gesagten sind der vorinstanzliche Entscheid vom 5. Dezember 2005 und der Einspracheentscheid vom 13. Oktober 2004 aufzuheben und die Sache wäre zwecks Ansetzen einer Nachfrist zur Ergänzung der Einsprache vom 26. August 2004 durch ein Rechtsbegehren und eine Begründung unter Androhung des Nichteintretens im Versäumnisfall an die IV-Stelle zurückzuweisen. Da aber der Versicherte bereits am 30. September 2004 durch seine Rechtsvertreterin eine formgerechte Einspracheergänzung einreichen liess, liefe das Ansetzen einer Nachfrist auf einen Verfahrensleerlauf hinaus. Es ist deshalb davon abzusehen und die Sache zur materiellen Beurteilung der Einspracheergänzung vom 30. September 2004 an die IV-Stelle zurückzuweisen.
5.
Da es im vorliegenden Fall nicht um die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen geht, ist das Verfahren kostenpflichtig (Art. 134 OG e contrario). Dem Prozessausgang entsprechend gehen die Gerichts- und Parteikosten zu Lasten der IV-Stelle (Art. 156 Abs. 1 und Art. 159 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 135 OG).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde werden der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, vom 5. Dezember 2005 und der Einspracheentscheid der IV-Stelle Luzern vom 13. Oktober 2004 aufgehoben und die Sache an die IV-Stelle Luzern zurückgewiesen, damit sie über die Einspracheergänzung vom 30. September 2004 materiell entscheide.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der IV-Stelle Luzern auferlegt.
3.
Die IV-Stelle Luzern hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2500.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) zu bezahlen.
4.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung wird über eine Parteientschädigung für das kantonale Verfahren entsprechend dem Ausgang des letztinstanzlichen Prozesses zu befinden haben.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, der Ausgleichskasse des Schweizerischen Gewerbes und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 8. September 2006
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der III. Kammer: Die Gerichtsschreiberin: