[AZA 7]
I 436/00 Vr

I. Kammer

Präsident Lustenberger, Bundesrichter Schön, Borella, Rüedi
und Bundesrichterin Leuzinger; Gerichtsschreiberin Helfenstein

Urteil vom 15. November 2000

in Sachen
L._____, 1950, Beschwerdeführerin,

gegen
IV-Stelle Bern, Chutzenstrasse 10, Bern, Beschwerdegegnerin,

und
Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

A.- Am 10. März 1998 meldete sich die 1950 geborene L._____ zum Bezug einer Rente der Invalidenversicherung bei der IV-Stelle Bern an, da sie auf Grund ihrer dauernden Schmerzen in der rechten Schulter ihrer Tätigkeit als Coiffeuse nicht mehr nachgehen könne. Die IV-Stelle klärte in der Folge die gesundheitlichen und erwerblichen Verhältnisse sowie die beruflichen Eingliederungsmöglichkeiten ab. So wurde nach Einholung verschiedener Arzt- und Arbeitgeberberichte im Juni 1998 ein erster Zwischenbericht der Berufsberatung erstellt. Dabei wurde, wie auch im zweiten Bericht vom 21. Januar 1999, festgehalten, dass die Ergebnisse noch bevorstehender Therapien und insbesondere einer Operation abgewartet werden müssten. Im Bericht vom 20. April 1999 führte der behandelnde Spezialarzt Dr. med.
C._____ aus, der Endzustand der operierten Schulter sei noch nicht erreicht. In einem Schreiben vom September 1999 gab er auf erneute Aufforderung der IV-Stelle an, er werde erst im Anschluss an die nächste Konsultation im Oktober Bericht erstatten. Im Bericht vom 12. November 1999 stellte er dann fest, die Arbeit als Coiffeuse sei der Versicherten kaum mehr zumutbar; grundsätzlich sei eine Umschulung angezeigt.

Nach Erhalt dieses Arztberichtes wurde L._____ von der Berufsberatung zu einem erneuten Gespräch aufgeboten; sie sagte den Termin jedoch ab, da nochmals eine Operation bevorstehe und unter diesen Umständen jegliche Abklärungen unmöglich seien. Mit Schreiben vom 14. April 2000 beantragte L._____ erneut die Ausrichtung einer Invalidenrente, nachdem ihre Schulter am 9. Februar 2000 wieder operiert worden sei und sich wohl keine Besserung einstellen werde. Daraufhin wurde sie nochmals zu einem Gespräch eingeladen. Die Berufsberatung hielt in ihrem Bericht fest, die Versicherte bemühe sich intensiv um Arbeit; falls notwendig, werde man ihr bei der Stellensuche behilflich sein. Eventuell werde die Versicherte einen Verkaufs-Kurs besuchen; man werde etwa in vier Monaten wieder Bericht erstatten.

B.- Am 4. Mai 2000 reichte L._____ beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) eine Rechtsverzögerungsbeschwerde ein, welche mit Entscheid vom 18. Juli 2000 abgewiesen wurde.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt L._____ die Zusprechung einer Invalidenrente und macht gleichzeitig sinngemäss eine Rechtsverzögerung geltend. Die IV-Stelle beantragt die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während das BSV auf Vernehmlassung verzichtet.
Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- Gemäss Art. 128 OG beurteilt das Eidgenössische Versicherungsgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 97, 98 lit. b-h und 98a OG auf dem Gebiet der Sozialversicherung.
Das BSV als Aufsichtsbehörde (Art. 64 IVG in Verbindung mit Art. 92 Abs. 1 IVV) wies eine Rechtsverzöge-

rungsbeschwerde gegen die IV-Stelle Bern ab. Gemäss der Rechtsprechung unterliegt dieser Entscheid in sinngemässer Anwendung von Art. 203 AHVV direkt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht (Art. 89 IVV; BGE 114 V 148). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten, jedoch nur insoweit, als es um die Frage geht, ob das BSV zu Recht die Rechtsverzögerungsbeschwerde abgewiesen hat. Auf das in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gestellte Leistungsbegehren ist hingegen nicht einzutreten, denn darüber wird zunächst die IV-Stelle zu befinden haben.

2.- Die Überprüfungsbefugnis richtet sich nach Art. 104 lit. a und b sowie Art. 105 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 132 OG. Demnach können die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden.
Dabei ist das Eidgenössische Versicherungsgericht nicht an die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung gebunden (Umkehrschluss aus Art. 105 Abs. 2 OG).

3.- a) Nach Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (AS 1999 2556) haben die Parteien Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Die unter der Marginale "Allgemeine Verfahrensgarantien" stehende Regelung des Art. 29 BV bezweckt namentlich, verschiedene durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 4 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (nachfolgend:
aBV) konkretisierte Teilaspekte des Verbots der formellen Rechtsverweigerung und -verzögerung in einem Verfassungsartikel zusammenzufassen (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996 [BBl 1997 I 181]). Hinsichtlich des in Art. 29 Abs. 1 BV umschriebenen Anspruchs auf eine Beurteilung innert angemessener Frist ergibt sich daraus, dass die unter der Herrschaft der aBV hiezu ergangene Rechtsprechung nach wie vor massgebend ist. Die BV bringt insoweit keine materiellen Neuerungen, sondern eine Anpassung an die Verfassungswirklichkeit (Dieter Biedermann, Die neue Bundesverfassung: Übergangs- und Schlussbestimmungen sowie Anpassungen auf Gesetzesstufe, in AJP 1999, S. 744; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl. , Bern 1999, S. 493 ff.). Die BV ist gemäss Art. 1 des Bundesbeschlusses vom 28. September 1999 (AS 1999 2555; BBl 1999 7922) auf den 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Die aBV ist von einigen Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 2 des eben genannten Bundesbeschlusses, worin auf Ziff. II Abs. 2 des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998 verwiesen wird) formell aufgehoben worden. Ob die BV vorbehältlich abweichender Übergangsbestimmungen darüber hinaus auf sämtliche hängigen Verfahren Anwendung
findet, ist nicht geregelt. Da sich für das Verbot der Rechtsverzögerung kein Unterschied daraus ergibt, ob die aBV oder die BV massgebend ist, kann diese Frage vorliegend indes offen bleiben (BGE 126 V 130).

b) 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).
Für die Rechtsuchenden ist es 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).
Ob sich die gegebene Verfahrensdauer mit dem dargelegten Anspruch des Bürgers und der Bürgerin auf Rechtsschutz innert angemessener Frist verträgt oder nicht, ist am konkreten Einzelfall zu prüfen (BGE 119 Ib 325 Erw. 5b, 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 1992 S. 194 nicht publizierte Erw. 4a).

4.- Streitig und zu prüfen ist, ob die IV-Stelle auf Grund der vorliegenden Umstände bisher zu Unrecht weder

betreffend Umschulung noch betreffend Rente eine Verfügung erlassen hat, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht.

a) Die IV-Stelle hat im Rahmen der Untersuchungsmaxime auf Grund einer rechtsgenüglichen Anmeldung alle in Betracht fallenden Leistungsansprüche zu prüfen, selbst wenn sie von der versicherten Person im Anmeldeformular nicht im Einzelnen angegeben werden. Die Abklärungspflicht erstreckt sich dabei indes nicht auf alle überhaupt möglichen Leistungen, sondern nur auf die vernünftigerweise mit dem vorgetragenen Sachverhalt und allfälligen bisherigen oder neuen Akten im Zusammenhang stehenden Leistungen (BGE 111 V 261 Erw. 3b, ZAK 1980 S. 539).
b) Vorliegend hat die IV-Stelle seit der Anmeldung verschiedene Abklärungen im Hinblick auf eine berufliche Eingliederung der Versicherten getroffen, jedoch noch keinen definitiven Entscheid betreffend berufliche Massnahmen gefällt. Das ist unter den gegebenen Umständen nicht zu beanstanden, wurde doch nach Einholung verschiedener Arzt- und Arbeitgeberberichte bereits im Juni 1998 ein erster Zwischenbericht der Berufsberatung erstellt, darin aber, wie auch im zweiten Bericht vom 21. Januar 1999, festgehalten, dass die Ergebnisse noch bevorstehender Therapien und insbesondere einer Operation abgewartet werden müssten.
Auch der behandelnde Spezialarzt Dr. med. C._____ stellte erst im Bericht vom 12. November 1999 fest, die Arbeit als Coiffeuse sei der Versicherten kaum mehr zumutbar; grundsätzlich sei eine Umschulung angezeigt.
Zudem verzichtete die Versicherte im Dezember 1999 selbst auf eine erneute Besprechung mit der Berufsberatung.

c) Hingegen stellt sich die Frage, ob die IV-Stelle unter diesen Umständen betreffend einen Rentenanspruch hätte entscheiden müssen.
Aus dem der Invalidenversicherung innewohnenden Grundsatz "Eingliederung vor Rente" folgt zwar, dass keine Rente gewährt werden darf, bevor nicht Eingliederungsmassnahmen durchgeführt wurden; dies gilt jedoch nur für Versicherte, die auch eingliederungsfähig sind. Ist eine versicherte Person nach Ablauf der einjährigen Wartezeit auf Grund ihres Gesundheitszustandes hingegen nicht oder noch nicht eingliederungsfähig, steht ihr (mindestens vorübergehend) eine Rente zu, selbst wenn in Zukunft Eingliederungsmassnahmen beabsichtigt sind (BGE 121 V 190 Erw. 4).
Die Beschwerdeführerin war bereits ab 15. September 1997 in unterschiedlichem Ausmass, zwischen 20 % und 100 %, arbeitsunfähig. Die Berufsberatung stellte in ihrem Bericht vom 21. Januar 1999 fest, berufliche Massnahmen seien zur Zeit nicht möglich und die Versicherte sei seit 1. Oktober 1998 zu 100 % arbeitsunfähig. Damit lagen deutliche Anhaltspunkte dafür vor, dass die Wartezeit abgelaufen und ein Rentenanspruch entstanden sein könnte. Die IV-Stelle hätte deshalb die Rentenberechtigung hinsichtlich des Umfangs (Art. 28 Abs. 1 und 2 IVG) sowie des Anspruchsbeginns (Art. 29 Abs. 1 lit. b IVG) prüfen müssen.
Ob tatsächlich ein Rentenanspruch entstanden ist, sodass die IV-Stelle zum Erlass einer Rentenverfügung verpflichtet war - während sie andernfalls mit einem Rentenentscheid noch zuwarten durfte -, lässt sich indes auf Grund der vorliegenden Aktenlage nicht abschliessend beurteilen.
Dazu sind weitere Abklärungen notwendig. Insbesondere ergibt sich aus den Akten nicht, in welchem Ausmass die Versicherte in der Zeit von April bis September 1998 arbeitsfähig war. Auch liegen keine Angaben betreffend die Erwerbsfähigkeit in anderen Tätigkeiten vor. Es kann jedoch nicht Aufgabe des Gerichtes sein, zur Beurteilung des Zeitpunktes, in dem eine Verfügung erlassen werden musste, materielle Leistungsansprüche zu prüfen und entsprechende Sachverhaltsabklärungen nachzuholen. Die IV-Stelle wird aber die notwendigen ergänzenden Abklärungen unverzüglich vorzunehmen haben.
Steht damit aber nicht fest, dass die IV-Stelle bezüglich des Rentenanspruchs bereits hätte verfügen müssen, kann das Nichtverfügen nicht als Rechtsverzögerung qualifiziert werden. Die Abweisung der Rechtsverzögerungsbeschwerde durch die Vorinstanz hält daher unter dem Blickwinkel einer Bundesrechtsverletzung stand.
Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I.Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der
Erwägungen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

II.Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

III. Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 15. November 2000

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer:

Die Gerichtsschreiberin: