Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 249/01

Urteil vom 16. Oktober 2003
I. Kammer

Besetzung
Präsident Schön, Bundesrichter Borella, Bundesrichterin Widmer, Bundesrichter Ferrari und Frésard; Gerichtsschreiber Arnold

Parteien
D._____, 1956, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Ulrich Seiler, Falkenhöheweg 20, 3012 Bern,

gegen

IV-Stelle Bern, Chutzenstrasse 10, 3007 Bern, Beschwerdegegnerin

Vorinstanz
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern

(Entscheid vom 13. März 2001)

Sachverhalt:

A.
D._____, geb. 1956, meldete sich am 5. April 1995 unter Hinweis auf seit 24. Februar 1994 bestehende gesundheitliche Beeinträchtigungen (u.a. Schmerzen an Rücken, Kopf und Bein) bei der Invalidenversicherung zum Leistungsbezug an. Nach Abklärungen in beruflicher und medizinischer Hinsicht, worunter Berichte des Hausarztes Dr. med. R._____ (vom 27. Juni 1995 und 15. Januar 1998), des Psychiatriezentrums X._____ (vom 24. Juli 1995) sowie eine ambulante neurologisch-neurochirurgische Untersuchung im Spital Y._____ (vom 19. November 1997), verneinte die IV-Stelle Bern am 18. Mai 1998 verfügungsweise den Anspruch auf eine Invalidenrente mangels rentenbegründender Invalidität. In gleicher Weise verfuhr die Verwaltung hinsichtlich des Anspruchs auf berufliche Eingliederungsmassnahmen, nachdem sie vom Fürsorgeamt der Stadt Biel darauf hingewiesen worden war, dass darüber noch zu befinden sei (Verfügung vom 30. Dezember 1998). Beide Verfügungen erwuchsen unangefochten in Rechtskraft.

Am 24. August 1999 meldete sich D._____, nunmehr anwaltlich vertreten, erneut zum Leistungsbezug an. Er wies darauf hin, ärztliche Zeugnisse würden folgen. Sein Rechtsvertreter reichte mit Eingabe vom 31. Mai 2000 ein Zeugnis des Dr. med. R._____ vom 3. November 1999 ein; weiter kündigte er an, der Hausarzt werde eine stationäre Untersuchung im Spital Y._____ anordnen. Diese werde u.a. klären, ob seit der Verfügung vom 18. Mai 1998 eine Chronifizierung des Leidens eingetreten sei. Nach dem Vorbescheid (vom 19. Juli 2000) verfügte die IV-Stelle am 22. August 2000, auf das Leistungsbegehren werde nicht eingetreten. Auf Grund der eingereichten Unterlagen hätten sich keine neuen Tatsachen ergeben.

B.
Die hiegegen eingereichte Beschwerde, der ein Kurzaustrittsbericht (vom 18. September 2000) des Spitals Y._____ betreffend die Hospitalisierung vom 14. August bis 15. September 2000 beilag, wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern ab (Entscheid vom 13. März 2001).

C.
D._____ lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen und das Rechtsbegehren stellen, "die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es seien die gesetzlichen Leistungen in Form einer MEDAS-Begutachtung zu erbringen"; ferner beantragt er die Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung. Mit Eingabe vom 4. Februar 2003 reicht er den ausführlichen Bericht der Ärzte des Spitals Y._____ (vom 27. September 2000) über die stationäre Untersuchung vom 14. August bis 15. September 2000 zu den Akten.

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

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 in Kraft getreten. Mit ihm sind zahlreiche Bestimmungen in der Invalidenversicherung geändert worden. Weil in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 127 V 467 Erw. 1), und weil ferner das Sozialversicherungsgericht bei der Beurteilung eines Falles grundsätzlich auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verfügung (hier: 22. August 2000) eingetretenen Sachverhalt abstellt (BGE 121 V 366 Erw. 1b), sind im hier zu beurteilenden Fall die bis zum 31. Dezember 2002 geltenden Bestimmungen anwendbar.

2.
Das kantonale Gericht hat die Prüfungspflichten der Verwaltung und des Gerichts hinsichtlich des Eintretens auf ein erneutes Rentengesuch nach vorausgegangener rechtskräftiger Ablehnung (Art. 87 Abs. 3 und 4 IVV; BGE 117 V 200 Erw. 4b, 109 V 264 Erw. 3, 114 Erw. 2b) zutreffend dargelegt. Diese Regeln gelten analog, auch darin ist der Vorinstanz beizupflichten, wenn Eingliederungsleistungen strittig sind (BGE 109 V 122 Erw. 3a). In zeitlicher Hinsicht sind - hier wie dort - die Verhältnisse bei Erlass der strittigen Verwaltungsverfügung mit denjenigen im Zeitpunkt der letzten materiellen Abweisung zu vergleichen. Die entsprechenden, in BGE 109 V 265 Erw. 4a zur Rentenrevision umschriebenen Grundsätze gelten sinngemäss auch bei einer Neuanmeldung (vgl. AHI 1999 S. 84 Erw. 1).

3.
Streitig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdegegnerin auf die Neuanmeldung vom 24. August 1999 hin zu Recht Nichteintreten verfügt hat. Prozessthema bildet die Frage, ob glaubhaft im Sinne von Art. 87 Abs. 3 IVV ist, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse des Beschwerdeführers in für den Anspruch auf Rente und/oder Massnahmen beruflicher Art erheblicher Weise geändert haben. In zeitlicher Hinsicht ist mit Blick auf den Verlauf des ersten Verwaltungsverfahrens mit der Vorinstanz der Zeitraum zwischen dem 18. Mai 1998 (ablehnende Rentenverfügung) und dem 22. August 2000 (strittige Nichteintretensverfügung) massgeblich.

4.
Im Gesuch um Neuanmeldung vom 24. August 1999 wird nicht dargetan, inwiefern sich der Gesundheitszustand seit Erlass der Verfügung vom 18. Mai 1998 in IV-rechtlich relevanter Hinsicht verändert haben soll. Der Rechtsvertreter beschränkt sich, darauf hinzuweisen, entsprechende ärztliche Zeugnisse würden nachgereicht. Der Bericht des Dr. med. R._____ vom 3. November 1999 erbringt seinerseits den strittigen Beweis ebenfalls nicht. Der Beweiswürdigung der Vorinstanz ist in diesem Punkt vollumfänglich beizupflichten.

5.

Wesentlich bei dieser Aktenlage ist, ob, wie das kantonale Gericht befand, nach Erlass der strittigen Verwaltungsverfügung eingereichte medizinische Unterlagen, im hier zu beurteilenden Fall der Bericht des Spitals Y._____ (vom 18. September 2000), nach Massgabe von Art. 87 Abs. 3 IVV von vornherein unbeachtlich sind. Nach der Rechtsauffassung des kantonalen Gerichts sind nachträglich eingereichte Unterlagen eintretensrechtlich nicht massgeblich. Dabei spiele es keine Rolle, ob die im kantonalen Prozess aufgelegten Arztberichte allenfalls Rückschlüsse hinsichtlich des neuanmeldungsrechtlich relevanten Zeitraums zuliessen.

5.1 Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat, soweit überblickbar, bisher den gegenteiligen Rechtsstandpunkt eingenommen.

Im nicht veröffentlichen Urteil R. vom 31. Juli 1989, I 99/89, liess das Gericht die identische (vom Versicherungsgericht des Kantons Bern aufgeworfene) Rechtsfrage offen. Es erwog, mit den im Revisionsgesuch aufgelegten Arztberichten sei eine für den Rentenanspruch erhebliche Verschlimmerung glaubhaft gemacht. Im Urteil L. vom 5. März 2002, I 775/01, stellte das Gericht auf einen Arztbericht ab, der zwar erst letztinstanzlich, aber in prozessual zulässiger Weise (Art. 132 lit. b OG) eingereicht worden war. Im Urteil K. vom 7. August 2001, I 471/00, wurden im Prozess vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht neu vorgebrachte medizinische Urkunden eingehend gewürdigt. Nebst dem materiellen Gehalt der Berichte war dabei zentral, ob diese Rückschlüsse auf die im Zeitpunkt der strittigen Verwaltungsverfügung bestehenden Verhältnisse erlauben würden (Erw. 2). Im Urteil T. vom 24. April 2002, I 473/01, schliesslich hat das Gericht gestützt auf einen nach dem Abschluss des Verwaltungsverfahrens datierenden Arztbericht eine erhebliche Verschlechterung des Gesundheitszustandes bejaht.

5.2 Die letztinstanzliche Rechtsprechung geht implizit davon aus, dass nach Erlass der strittigen Verwaltungsverfügung datierende Arztberichte auch im Bereich des Neuanmeldungsverfahrens nach Art. 87 Abs. 3 und 4 IVV massgeblich sind, sofern sie geeignet sind, die Beurteilung im massgeblichen Zeitpunkt des Verfügungserlasses zu beeinflussen (vgl. BGE 121 V 366 Erw. 1b und 99 V 102). Das hält einer einlässlichen Überprüfung und insbesondere einer Ermittlung des Bedeutungsgehaltes des Art. 87 Abs. 3 IVV (vgl. BGE 125 II 196 Erw. 3a, 244 Erw. 5a, 125 V 130 Erw. 5, 180 Erw. 2a, je mit Hinweisen) nicht Stand.
5.2.1 Vorab zu nennen ist im Rahmen der Auslegung der Wortlaut von Art. 87 Abs. 3 IVV. Nach der deutschen Fassung ist im "Gesuch um Revision" eine für den Anspruch erhebliche Änderung glaubhaft zu machen (französisch: "celle-ci" [gemeint ist das Revisionsgesuch]doit établir; italienisch: "nella domanda si deve dimostrare").
5.2.2 Das historische Auslegungselement fällt ausser Betracht, da die Materialien, insbesondere die Erläuterungen des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 18. Mai 1960 "zum Entwurf der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung" nicht ergiebig sind.
5.2.3 Art. 87 Abs. 3 IVV beruht auf dem Gedanken, dass die Rechtskraft der früheren Verfügung einer neuen Prüfung so lange entgegensteht, als der seinerzeit beurteilte Sachverhalt sich in der Zwischenzeit nicht verändert hat. Laut BGE 117 V 200 Erw. 4b (mit Hinweisen) soll damit verhindert werden, dass sich die Verwaltung nach vorangegangener rechtskräftiger Anspruchsprüfung immer wieder mit gleich lautenden und nicht näher begründeten, d.h. keine Veränderung des Sachverhalts darlegenden Gesuchen befassen muss. Der so verstandene Normzweck bestätigt die auf den Wortlaut gestützte Auslegung.
5.2.4 In systematischer Hinsicht ist auf das Urteil B. vom 25. Oktober 2001, I 214/01, hinzuweisen. Verweigert die versicherte Person ungerechtfertigterweise eine erforderliche und zumutbare Begutachtung und verfügt die Verwaltung zu Recht gestützt auf Art. 73 IVV auf Grund der Akten, hat die (kantonale) Rechtsmittelinstanz demnach nur zu überprüfen, ob die angefochtene Verwaltungsverfügung auf Grund der vorhandenen (unvollständigen) Akten korrekt war (Erw. 3b mit Hinweisen). Sobald die versicherte Person ihrer Mitwirkungspflicht nachkommt und sich der notwendigen Untersuchung unterzieht, wird die IV-Stelle eine neue Verfügung erlassen. Dies unter der Voraussetzung, dass das Ergebnis der Begutachtung zusammen mit den bereits vorhandenen medizinischen Unterlagen Anlass zu einer revisionsweisen Abänderung der Invalidenrente bietet (nicht veröffentlichtes Urteil F. vom 11. Januar 1999, I 483/97, mit Hinweisen auf u.a. BGE 111 V 222 Erw. 1). Diese rechtliche Ordnung legt nahe, im Rahmen von Art. 87 Abs. 3 IVV in analoger Weise zu verfahren.
5.2.5 Daraus ergibt sich, dass die normunmittelbaren Auslegungselemente allesamt darauf schliessen lassen, dass die versicherte Person mit dem Revisionsgesuch oder der Neuanmeldung die massgebliche Tatsachenände-

rung glaubhaft machen muss. Der Untersuchungsgrundsatz, wonach das Gericht von Amtes wegen für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen hat (BGE 125 V 195 Erw. 2, 122 V 158 Erw. 1a, je mit Hinweisen), spielt insoweit nicht. Wird im Revisionsgesuch oder in der Neuanmeldung kein Eintretenstatbestand glaubhaft gemacht, sondern bloss auf ergänzende Beweismittel, insbesondere Arztberichte, hingewiesen, die noch beigebracht würden oder von der Verwaltung beizuziehen seien, ist der versicherten Person eine angemessene Frist zur Einreichung der Beweismittel anzusetzen. Diese Massnahme setzt voraus, dass die ergänzenden Beweisvorkehren geeignet sind, den entsprechenden Beweis zu erbringen. Sie ist mit der Androhung zu verbinden, dass ansonsten gegebenenfalls auf Nichteintreten zu erkennen sei. Die analoge Anwendung der Grundsätze von Art. 73 IVV auf das Verfahren nach Art. 87 Abs. 3 IVV rechtfertigt sich sowohl unter dem Aspekt von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV; Urteil B.
vom 13. Juli 2000, H 290/98) als auch deshalb, weil es sozialversicherungsrechtlich atypisch ist, dass die versicherte Person für das Vorliegen eines Eintretenstatbestandes beweisführungsbelastet ist (anders z.B. im Bereich der Kontoberichtigung, vgl. BGE 117 V 265 Erw. 3d). Ergeht eine Nichteintretensverfügung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens, das den eben umschriebenen Erfordernissen betreffend Fristansetzung und Androhung der Säumnisfolgen genügt, legen die Gerichte ihrer beschwerdeweisen Überprüfung den Sachverhalt zu Grunde, wie er sich der Verwaltung bot. Daran vermag für den letztinstanzlichen Prozess auch Art. 132 lit. b OG nichts zu ändern.

6.
6.1 Die Neuanmeldung, worin angezeigt wird, ärztliche Zeugnisse würden folgen, wurde am 24. August 1999 erstattet. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers kündigte der Verwaltung in seiner Eingabe vom 31. Mai 2000 in der Folge u.a. an, der Hausarzt werde eine stationäre Untersuchung im Spital Y._____ anordnen. Diese werde insbesondere klären, ob seit der Verfügung vom 18. Mai 1998 eine Chronifizierung des Leidens eingetreten sei. Bei dieser Sachlage wäre die Verwaltung nach dem in Erw. 5.2.5 Gesagten gehalten gewesen, unter Androhung der Säumnisfolgen, eine angemessene Frist zur Einreichung des in Aussicht gestellten Berichts anzusetzen. Von der Ansetzung einer angemessenen Frist und der Darlegung der Säumnisfolgen entlastete die Verwaltung auch der aktenkundige Umstand nicht, dass das Neuanmeldungsverfahren bedingt durch das Verhalten des Rechtsvertreters des Beschwerdeführers schleppend verlief.

6.2 Nach dem Gesagten ist der Kurzaustrittsbericht vom 18. September 2000 des Spitals Y._____ betreffend die Hospitalisierung vom 14. August bis 15. September 2000 entgegen der Vorinstanz zu berücksichtigen. Gestützt auf den Bericht ist mit dem erforderlichen Beweismass der Glaubhaftmachung erstellt, dass sich der Gesundheitszustand zwischen dem 18. Mai 1998 und dem 22. August 2000 in einer für die strittigen Ansprüche nach IVG massgeblichen Weise verschlechtert hat, indem die lumbovertebralen Schmerzen weiter chronifizierten. Dabei fällt ins Gewicht, dass die Neuanmeldung (vom 24. August 1999) mehr als 15 Monate nach der rentenablehnenden Verfügung vom 18. Mai 1998 datiert, weshalb an die Glaubhaftmachung nicht allzu hohe Anforderungen zu stellen sind (Urteil S. vom 18. Februar 2003, I 460/01, mit Hinweisen). Weil nach der Aktenlage von einem evolutiven Geschehen auszugehen ist, steht einem Eintreten nicht entgegen, dass bereits anlässlich der neurologisch-neurochirurgischen Untersuchung im Spital Y._____ (vom 19. November 1997) chronifizierte lumbovertebrale Schmerzen diagnostiziert wurden. Als Mitursache für die fortschreitende Chronifizierung der Beschwerden nennen die Spitalärzte im Bericht vom 18. September 2000 nebst
dem mehrjährigen Krankheitsverlauf verschiedene Ursachen für welche die Eidgenössische Invalidenversicherung nicht einzustehen hat (Zukunftsängste, drohende finanzielle Notlage etc.; vgl. hiezu: BGE 127 V 294 ff.). Im Rahmen ergänzender Abklärungen und anschliessender Verfügung über die Ansprüche nach IVG wird die Verwaltung diesem Aspekt Rechnung tragen.

7.
Das Verfahren ist kostenlos (Art. 134 OG). Dem Prozessausgang entsprechend steht dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zu (Art. 159 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 135 OG). Das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung ist damit gegenstandslos.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 13. März 2001 und die Verfügung vom 22. August 2000 aufgehoben werden und die Sache an die IV-Stelle Bern zurückgewiesen wird, damit sie im Sinne der Erwägungen verfahre und die Neuanmeldung vom 24. August 1999 materiell prüfe.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Die IV-Stelle Bern hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

4.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern 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 Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 16. Oktober 2003
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer: Der Gerichtsschreiber: