Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 37/05

Urteil vom 23. September 2005
I. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Ferrari, Bundesrichterin Widmer und Bundesrichter Kernen; Gerichtsschreiber Traub

Parteien
M._____, 1955, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Alfred Dätwyler, Bielstrasse 3, 4500 Solothurn,

gegen

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

Vorinstanz
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern

(Entscheid vom 17. Dezember 2004)

Sachverhalt:

A.
Das Eidgenössische Versicherungsgericht erkannte am 21. Oktober 1999 (Urteil I 240/99), der von M._____ am 18. Dezember 1997 gegenüber der Invalidenversicherung geltend gemachte Leistungsanspruch sei in medizinischer Hinsicht nicht zureichend abgeklärt. Es wies die Sache demgemäss zur neuen Abklärung und Verfügung an die IV-Stelle Bern zurück. Diese vervollständigte den Sachverhalt, indem sie insbesondere ein Gutachten des Zentrums für Medizinische Begutachtung X._____ vom 9. Januar 2003 einholte. Am 11. Juli 2003 sprach die IV-Stelle der Versicherten unter Annahme eines Invaliditätsgrades von 45 % eine Viertelsrente ab dem 1. August 1999 zu. Auf Einsprache hin hob die IV-Stelle diese Verfügung auf, ordnete unter Hinweis auf die Vorbringen der Versicherten weitere Abklärungen an und stellte eine neue Verfügung in Aussicht (Entscheid vom 29. März 2004).

B.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern trat auf die hiegegen erhobene Beschwerde nicht ein, soweit materielle Anträge gestellt wurden, und wies das Rechtsmittel im Übrigen - unter dem Aspekt der wegen der Art der Verfahrenserledigung geltend gemachten Rechtsverzögerung - ab (Entscheid vom 17. Dezember 2004).

C.
M._____ lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen mit den Rechtsbegehren, es seien, unter Aufhebung von vorinstanzlichem und Einspracheentscheid, höhere Rentenleistungen zu erbringen. Eventuell sei die IV-Stelle anzuweisen, eine "neue materielle Verfügung innert richterlich anzusetzender Frist zu erlassen". Ausser-

dem sei ihr die unentgeltliche Verbeiständung zu bewilligen.

Die IV-Stelle und das Bundesamt für Sozialversicherung verzichten auf eine Stellungnahme.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Eidgenössische Versicherungsgericht stellte mit Urteil vom 21. Oktober 1999 (I 240/99) fest, hinsichtlich des am 18. Dezember 1997 geltend gemachten Anspruchs auf eine Invalidenrente bestehe wegen widersprüchlicher und unvollständiger ärztlicher Angaben zur Arbeitsfähigkeit weiterer Abklärungsbedarf, und wies die Sache an die Verwaltung zurück. Nachdem am 9. Januar 2003 das notwendige medizinische Gutachten erstattet worden war, verfügte die IV-Stelle am 11. Juli 2003 neu. Die Versicherte erhob am 14. August 2003 Einsprache. Die Verwaltung erledigte diese mit Entscheid vom 29. März 2004, indem sie den angefochtenen Verwaltungsakt aufhob und weitere Abklä-rungen sowie eine neue Verfügung in Aussicht stellte.

1.1 Die Beschwerdeführerin rügt diese Verfahrensweise und macht geltend, die zusätzlichen Erhebungen hätten, soweit überhaupt erforderlich, umgehend durchgeführt und alsdann direkt dem Einspracheentscheid zugrunde gelegt werden sollen. Sie stützt sich hiefür vor allem auf das Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot (Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29 Abs. 1 BV; vgl. dazu Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 495 ff.).

Eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde muss jeden Entscheid binnen einer Frist fassen, die nach der Natur der Sache und nach den gesamten übrigen Umständen als angemessen erscheint (BGE 119 Ib 323 Erw. 5; SVR 1997 ALV Nr. 105 S. 324 Erw. 4b; Rüedi, Die Bedeutung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts für die Verwirklichung des Sozialversicherungsrechts des Bundes, in: ZBJV 1994 S. 74 ff.; Schmuckli, Die Fairness in der Verwaltungsrechtspflege, Diss. Freiburg 1990, S. 100 ff.). Die Geltung dieses prozessualen Grundrechts für das Einspracheverfahren wurde im Gesetz bekräftigt (Art. 52 Abs. 2 Satz 1 ATSG; vgl. BGE 125 V 191 Erw. 2a). Wenn der Versicherungsträger entgegen dem Begehren der betroffenen Person - innert angemessener Frist, so wäre beizufügen - keine Verfügung oder keinen Einspracheentscheid erlässt, so kann laut Art. 56 Abs. 2 ATSG Beschwerde erhoben werden.

Bei der Rechtsverzögerungsbeschwerde fehlt es grundsätzlich an einem ordentlichen Anfechtungsobjekt, weil die entscheidende Behörde untätig bleibt. Ausnahmsweise kann eine Rechtsverzögerung aber auch in Form einer positiven Anordnung begangen werden; zu denken ist an Verfahrensverlängerungen durch unnötige Beweismassnahmen oder Einräumung überlanger Fristen. Zwar tritt die Rechtsverzögerung in solchen Fällen nicht schon mit der Verfügung ein, sondern wird erst in Aussicht gestellt. Die betreffende Rüge wird dennoch bereits zu diesem Zeitpunkt zugelassen, so dass die betroffene Person 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; Urteil J. vom 21. August 2001, I 671/00, Erw. 3b; Lorenz Meyer, Das Rechtsverzögerungsverbot nach Art. 4 BV, Diss. Bern 1985, S. 71). Das rechtlich geschützte Interesse besteht bei der Rechtsverzögerungsbeschwerde stricto sensu - unabhängig von der Frage, ob der Rekurrent in der Sache obsiegen wird - darin, einen Entscheid zu erhalten, der an eine gerichtliche Beschwerdeinstanz weiterziehbar ist (BGE 125 V 121 Erw. 2b). Dieses Interesse ist im Falle eines
kassatorischen, mit der Anordnung zusätzlicher Abklärung verbundenen Einspracheentscheids im Prinzip dasselbe, mit dem einzigen Unterschied, dass sich die Rüge der verzögerten Verfahrenserledigung auf das Ausbleiben eines instanzabschliessenden Entscheids bezieht, in welchem das Rechtsverhältnis materiell geordnet wird.

1.2 Die Beschwerdeführerin erneuert letztinstanzlich den bereits vor kantonalem Gericht gestellten materiellen Antrag, es seien ihr höhere Rentenleistungen zuzusprechen.

Anfechtbar ist prinzipiell nur, was Gegenstand einer Verfügung - oder, bei Durchführung des Einspracheverfahrens, des Einspracheentscheids - bildet (vgl. BGE 125 V 414 Erw. 1a). Das verwaltungsgerichtliche Verfahren darf aus prozessökonomischen Gründen allerdings auf eine ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes -

das heisst ausserhalb des durch die Verfügung bzw. den Einspracheentscheid bestimmten Rechtsverhältnisses liegende - spruchreife Frage ausgedehnt werden, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann; die Verwaltung muss sich zudem mindestens in Form einer Prozesserklärung zu dieser Streitfrage geäussert haben (BGE 122 V 36 Erw. 2a mit Hinweisen).

Der im Einspracheentscheid vom 29. März 2004 vorgegebene Streitgegenstand ist ausschliesslich formeller Natur. Demnach ist hinsichtlich der Frage, ob auf materielle Begehren eingetreten werden kann, nicht anders zu verfahren als bei eigentlichen Rechtsverweigerungs- oder -verzögerungsbeschwerden (ohne Anfechtungsobjekt). Hier wie dort bilden materielle Rechte und Pflichten nicht Streitgegenstand. Auch ist der Zusammenhang dieser formellrechtlichen Problemlagen mit der Gegenstand der (ursprünglichen) Verfügung bildenden Versicherungsleistung nicht derart eng, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden könnte (RKUV 2000 Nr. KV 131 S. 245 Erw. 2; Urteile N. vom 29. Dezember 2003, K 39/03, Erw. 3.2, und K. vom 23. Oktober 2003, I 328/03, Erw. 4.2). Die Vorinstanz ist mithin zu Recht nicht auf das ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes liegende materielle Begehren um Zusprechung einer höheren Invalidenrente eingetreten.

2.
Zu prüfen bleibt die Rechtsfrage, ob die Verwaltung befugt ist, einen rein kassatorischen Einspracheentscheid zu treffen, indem sie sich darauf beschränkt, eine rechtsgestaltende Verfügung im Hinblick auf ergänzende Sachverhaltsabklärungen aufzuheben, auf dass hernach erneut verfügt werde.
2.1
2.1.1 Die mit der Rückweisung zu weiteren Abklärungen und anschliessender neuer Verfügung verbundene Aufhebung eines Verwaltungsaktes bedeutet, von der gesetzlich vorgezeichneten Abfolge des Instanzenwegs abzuweichen. Die Rechtsprechung lässt die Rückweisung denn auch nicht voraussetzungslos zu. Im Verhältnis zwischen Gerichten und Verwaltung steht der rückweisenden Behörde bei Beantwortung der Frage, ob sie selber die nötigen Instruktionen vornehmen oder die Akten zur weiteren Abklärung an die Verwaltung zurückweisen will, zwar ein weiter Ermessensspielraum zu. Indes darf eine Rückweisung an die Verwaltung nicht einer Verweigerung des gerichtlichen Rechtsschutzes gleichkommen, was etwa dann der Fall ist, wenn wegen besonderer Gegebenheiten nur ein Gerichtsgutachten oder andere gerichtliche Beweismassnahmen geeignet sind, zur Abklärung des Sachverhalts beizutragen. Unzulässig ist die Rückweisung auch, sofern sie nach den Umständen als unverhältnismässig erscheint. Liegen sachliche Gründe vor, ist sie aber regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar (vgl. RKUV 1999 Nr. U 342 S. 410; Urteil P. vom 24. September 2004, I 58/04, Erw. 2.1).

Diese auf das Verhältnis zwischen gerichtlicher Entscheidung und Verwaltungsverfügung zugeschnittenen Grundsätze lassen sich nicht auf das verwaltungsinterne Einsprache- bzw. Verfügungsverfahren übertragen. Die Rückweisung bezieht ihre Rechtfertigung im Wesentlichen aus den differenzierten Aufgaben und der dementsprechend unterschiedlichen funktionellen und instrumentellen Ausstattung der sich in der Abfolge der Instanzen gegenseitig ergänzenden Behörden. In der Sozialversicherung ist die Verwaltung regelmässig besser geeignet als die Justiz, Entscheidungsgrundlagen zu vervollständigen. Die Eignung spielt indes keine Rolle, wenn der Abklärungsbedarf bereits bei der Behandlung einer Einsprache durch die Verwaltung selbst erkannt wird. Eine sachliche Notwendigkeit für eine Rückweisung ergibt sich nur im instanzübergreifenden Verhältnis (also auch dort, wo das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren vorgesehen ist; Art. 61 Abs. 1 VwVG), nicht so aber innerhalb einer einzigen Instanz, auch wenn diese organisatorisch in verschiedene Einheiten gegliedert ist.
2.1.2 Das Verwaltungsverfahren ist als Einheit zu begreifen, die das Verfügungs- und das Einspracheverfahren umfasst. Eine Rückweisung zur ergänzenden Sachverhaltserhebung durch einen Einspracheentscheid ist strukturell nicht gerechtfertigt und somit nicht angängig, weil es sich nicht um einen instanzübergreifenden Vorgang handelt.
2.1.2.1 Mit der Einsprache wird eine Verfügung zwar - einem Rechtsmittel gleich - angefochten (BGE 125 V 121 Erw. 2a). Dabei bleibt jedoch die nämliche Verwaltungsbehörde zuständig. Die Einsprache ist also kein devolutives Rechtsmittel, das die Entscheidungszuständigkeit an eine Rechtsmittelinstanz übergehen lässt (RKUV 2003 Nr. U 490 S. 367 Erw. 3.2.1; vgl. Urteil R. vom 27. August 2004, K 11/04, Erw. 2 in fine). Vielmehr erhält die verfügende Stelle die Möglichkeit, die angefochtene Verfügung nochmals zu überprüfen und über die

bestrittenen Punkte zu entscheiden, bevor allenfalls die Beschwerdeinstanz angerufen wird. Die Verwaltung nimmt in diesem Rahmen - soweit nötig - weitere Abklärungen vor und überprüft die eigenen Anordnungen aufgrund des vervollständigten Sachverhalts (BGE 125 V 190 f. Erw. 1b und c; RKUV 1998 Nr. U 309 S. 460 Erw. 4a). Bei Erhebung einer Einsprache wird das Verwaltungsverfahren erst durch den Einspracheentscheid abgeschlossen, welcher die ursprüngliche Verfügung ersetzt. Für eine spätere richterliche Beurteilung sind denn auch grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zur Zeit des Erlasses des strittigen Einspracheentscheids massgebend (BGE 116 V 248 Erw. 1a; Urteil M. vom 3. Januar 2005, I 172/04,
Erw. 5.2).

Soweit im Urteil S. vom 18. Februar 2003 (U 287/02), Erw. 2.2, ausgeführt wurde, Art. 61 Abs. 1 VwVG sei im Einspracheverfahren sinngemäss anwendbar, kann daran nicht festgehalten werden. Nach dieser Norm steht verwaltungsinternen Beschwerdeinstanzen die Kompetenz zu, eine Streitsache ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückweisen, anstatt die Beschwerde gutzuheissen oder abzuweisen. Das Einsprache- und das (verwaltungsinterne) Beschwerdeverfahren sind nach dem Gesagten aber strukturell und funktionell nicht gleichzusetzen. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat es denn auch abgelehnt, die für das Beschwerdeverfahren nach VwVG geltende Regelung der Parteientschädigung (Art. 64 VwVG) analog auf das Einspracheverfahren anzuwenden (RKUV 2003 Nr. U 490 S. 366 Erw. 3.2).
2.1.2.2 Die Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrens wird durch die Vorschriften der Art. 42 Satz 2 ATSG und Art. 30 Abs. 2 lit. b VwVG noch akzentuiert. Danach kann vor Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind, auf eine Anhörung verzichtet werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, gleichsam ein vereinfachtes Verfahren durchzuführen, soweit sich bei klarer Sach- und Rechtslage die Inanspruchnahme des rechtlichen Gehörs nicht aufdrängt (zum Anwendungsbereich vgl. Kieser, ATSG-Kommentar, Art. 42 Rz 25; freilich hat etwa die SUVA das rechtliche Gehör seit jeher bereits vor Erlass der Verfügung gewährt [Meyer-Blaser, Die Bedeutung von Art. 4 BV für das Sozialversicherungsrecht, in: ZSR 1992 II S. 429 Fn 592; Morger, Das Einspracheverfahren im Leistungsrecht des UVG, in: SZS 1985 S. 242 f.]). Zweck der Regelung ist die beförderliche Erledigung von liquiden Fällen im Rahmen der so genannten Massenverwaltung. Wird dagegen nach Erhebung einer Einsprache festgestellt, dass die Entscheidungsgrundlagen unvollständig sind, so ist der Sachverhalt unter Wahrung der Parteirechte zu vervollständigen und das - nunmehr "ordentliche" - Verwaltungsverfahren mit dem Einspracheentscheid abzuschliessen. Weil die zusätzlichen
Sachverhaltserhebungen dem Einspracheentscheid selber zugrunde zu legen sind, kommt diesem notwendigerweise reformatorischer Charakter zu.
2.2
2.2.1 Nach dem Gesagten ist im Verhältnis zwischen Verfügung und Einspracheentscheid nach Art. 52 ATSG grundsätzlich von einer Parallelität der Gegenstände auszugehen. Anders verhält es sich freilich, wenn eine Teilrechtskraft der Verfügung eintritt: Da das Einspracheverfahren, obgleich dem Verwaltungsverfahren zugehörig, Elemente der streitigen Verwaltungsrechtspflege aufweist, gilt hier das Rügeprinzip. Die Verfügung wird mithin - prinzipiell, unter dem Vorbehalt der Verfahrensausdehnung - rechtskräftig, soweit sie unangefochten geblieben ist (BGE 119 V 350 Erw. 1b; RKUV 1999 Nr. U 323 S. 98, 1998 Nr. U 309 S. 459 Erw. 4a; Urteil C. vom 19. November 2004, I 664/03, Erw. 2.3). Ferner hat ein Versicherer, der dem Einsprachebegehren im Wesentlichen entsprechen will, die Möglichkeit, die einspracheweise angefochtene Verfügung zu widerrufen, eine neue Verfügung zu erlassen und festzustellen, dass die Einsprache gegenstandslos geworden ist. In dieser neuen Verfügung, welche wiederum der Einsprache unterliegt, wird auch über allfällige nicht gegenstandslos gewordene Punkte befunden (BGE 125 V 121 Erw. 3a).
2.2.2 Beschlägt die rechtsgestaltende Wirkung von Verfügung und Einspracheentscheid prinzipiell, unter dem Vorbehalt der soeben umschriebenen Verfahrenslagen, die gleichen Gegenstände, so dürfen sich Einspracheentscheide im Sinne von Art. 52 ATSG nicht darauf beschränken, die vorangegangene Verfügung, welche ein Rechtsverhältnis materiell ordnet, wegen der Notwendigkeit weiterer Abklärungen aufzuheben. Die einsprechende Person hat ein Recht auf den Erhalt eines Verwaltungsaktes, der das fragliche Rechtsverhältnis entsprechend dem gegenständlichen Umfang der ursprünglichen Verfügung und der erhobenen Rügen sowie aufgrund vollständiger Entscheidungsgrundlagen festlegt. Der Anspruch der versicherten Person auf den Erhalt eines instanzabschliessenden Einspracheentscheids steht im Übrigen im Einklang mit dem Beschleunigungsgebot (Erw. 1.1 hievor), weil damit erst das Verwaltungsverfahren abgeschlossen und der Zugang zu einer gerichtlichen Instanz eröffnet wird (vgl. Urteil G. vom 25. November 2004, H 53/04, Erw. 1.3.2).

3.
Die Gesamtverfahrensdauer ab Einreichung des Gesuchs (18. Dezember 1997) von inzwischen mehr als sieben Jahren ist mit dem Erfordernis eines raschen Verfahrens kaum mehr vereinbar (vgl. BGE 125 V 375 Erw. 2a mit Hinweis). Der Umstand, dass sich die Abklärung des anspruchserheblichen Sachverhalts als schwierig erwies, ändert daran nichts (vgl. BGE 129 V 416 Erw. 1.2). Die Verwaltung soll die zur Festlegung der fraglichen Leistungen erforderlichen Nachforschungen demgemäss innert nützlicher Frist zum Abschluss bringen und hernach umgehend einen materiellen Einspracheentscheid erlassen.

4.
Dem Ausgang des letztinstanzlichen Verfahrens entsprechend steht der Versicherten eine Parteientschädigung zu (Art. 135 in Verbindung mit Art. 159 Abs. 1 OG); somit erweist sich ihr Antrag auf Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung als gegenstandslos.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, in dem Sinne teilweise gutgeheissen, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 17. Dezember 2004 und der Einspracheentscheid der IV-Stelle Bern vom 29. März 2004 aufgehoben werden und die Sache an die Verwaltung zurückgewiesen wird, damit diese im Sinne der Erwägungen innert nützlicher Frist einen instanzabschliessenden Einspracheentscheid erlasse.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Die IV-Stelle Bern hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2500.- (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, der Ausgleichskasse Exfour und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 23. September 2005
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer: Der Gerichtsschreiber: