Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 57/02

Urteil vom 24. Oktober 2002
I. Kammer

Besetzung
Präsident Schön, Bundesrichter Borella, Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Rüedi und Ferrari; Gerichtsschreiber Signorell

Parteien
B._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Advokat Lukas Denger, Schwarztorstrasse 7, 3007 Bern,

gegen

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

Vorinstanz
Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

(Rechtverzögerungsbeschwerde vom 19. Dezember 2001)

Sachverhalt:

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) wies eine Rechtsverzögerungsbeschwerde der B._____ vom 25. September 2001 gegen die IV-Stelle Bern mit Entscheid vom 19. Dezember 2001 ab im Wesentlichen mit der Begründung, diese habe im Rahmen ihrer Prüfungspflicht die sachlich noch notwendigen Abklärungen (Einholung eines MEDAS-Gutachtens) eingeleitet.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt die Versicherte beantragen, es sei der Entscheid des BSV aufzuheben und die IV-Stelle anzuweisen, innert kurzer Frist über den Rentenanspruch zu verfügen, eventuell das Abklärungsverfahren umgehend weiterzuführen; sodann sei das BSV anzuweisen, ihr für das vorinstanzliche Verfahren die unentgeltliche Verbeiständung zu gewähren. Ferner stellt sie das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung im letztinstanzlichen Verfahren.

Die IV-Stelle schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, das BSV auf deren Gutheissung, soweit sie die Untätigkeit der IV-Stelle in der Zeitperiode vom 25. Oktober 1999 bis zum 30. Oktober 2000 betreffe.

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 Bundesamt für Sozialversicherung als Aufsichtsbehörde (Art. 64 IVG in Verbindung mit Art. 92 Abs. 1 IVV) wies eine Rechtsverzögerungsbeschwerde gegen die IV-Stelle Bern ab. Gemäss der Recht-

sprechung 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.
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 Eidgenössisches Versicherungsgericht nicht an die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung gebunden (Umkehrschluss aus Art. 105 Abs. 2 OG).
3.
3.1 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.).
3.2 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 sind namentlich die Art des Verfahrens, die Schwierigkeit der Materie und das Verhalten der Beteiligten (in RKUV 1992 S. 194 nicht publizierte Erw. 4a).
4.
Die Beschwerdeführerin erlitt am 30. März 1995 einen Autounfall. Im Heilungsverlauf kam es zu Komplikationen. Im Februar 1999 stürzte sie sodann auf Glatteis, was zu einer längeren Arbeitsunfähigkeit führte. Am 18. Oktober 1999 meldete sie sich zum Bezug von Leistungen der Invalidenversicherung an. Die IV-Stelle Bern leitete das Abklärungsverfahren ein und zog u.a. am 25. Oktober 1999 die Akten des Unfallversicherers (Berner Versicherungen) betreffend die beiden Unfälle bei. Gleichentags ersuchte sie den behandelnden Arzt, Dr. med. A._____, Chefarzt Chirurgie, Spital X._____, um Erstattung eines Arztberichtes und um Beantwortung zusätzlicher Fragen. Mit Schreiben vom 18. Dezember 1999 und 29. Januar 2000 mahnte sie den ausstehenden Bericht bei Dr. A._____ erfolglos ab. Dieser datiert vom 20. und ging am 30. Oktober 2000 ein; er enthielt als Beilage verschiedene weitere medizinische Berichte, die Dr. A._____ in der ersten Hälfte des Jahres 2000 veranlasst hatte. Mit Schreiben vom 2. November 2000 ersuchte die IV-Stelle den Unfallversicherer, ihr die seit Oktober 1999 erhobenen Akten zuzustellen, was am 7. November 2000 erfolgte. Am 12. Juli 2001 beauftragte die IV-Stelle schliesslich die MEDAS Z._____ mit einer

medizinischen Abklärung. Sie zog diesen Auftrag jedoch am 14. August 2001 wieder zurück, da der Unfallversicherer am 26. März 2001 bereits eine interdisziplinäre Abklärung bei der MEDAS Y._____ angeordnet hatte. Sie erhielt und nutzte die Gelegenheit, ihrerseits das IV-Verfahren betreffende Zusatzfragen zu stellen (vgl. den Fragenkatalog vom 31.Juli 2001).

Am 21. August 2001 protestierte der Beschwerde führende Rechtsvertreter gegen die Art, wie der Versicherungsfall durch die IV behandelt werde. Der Rentenanspruch sei auf Grund der medizinischen Akten mit Sicherheit seit längerer Zeit ausgewiesen. Der Fall sei spruchreif. Die "Pseudo-Koordination" auf dem Rücken der Versicherten sei gesetzeswidrig, zumal die Kausalitätsfrage für die Invalidenversicherung ohne jeden Belang sei. Es werde deshalb nun eine Rechtsverzögerungsbeschwerde eingereicht werden.
5.
Streitig ist, ob die Vorinstanz eine Rechtsverzögerung durch die IV-Stelle Bern zu Recht verneint hat.
5.1 Da es vorliegend vorwiegend um die gesundheitlichen und erwerblichen Auswirkungen zweier Unfälle geht, ist es nicht zu beanstanden, dass die IV-Stelle ihrer Abklärungspflicht im Rahmen von Art. 69 Abs. 2 IVV im Wesentlichen durch regelmässigen, periodischen Beizug der Akten des Unfallversicherers nachkommt und nur dort und insoweit eigene Anordnungen trifft, als solche invalidenversicherungsrechtlich ergänzend notwendig sind. Ob weitere Abklärungen zu treffen sind oder ob eine - vom Unfallversicherer noch nicht abgeschlossene - Sache entscheidungsreif ist, erweist sich weitgehend als Ermessensfrage. Ein Ermessensmissbrauch (Art. 104 lit. a OG) ist aber nur gegeben, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür und von rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 123 V 152 Erw. 2 mit Hinweisen).
5.2 Das Bundesamt für Sozialversicherung beantragt in seiner Vernehmlassung die Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und wirft der IV-Stelle Bern jetzt vor, zwischen dem 25. Oktober 1999 bis zum 30. Oktober 2000 untätig gewesen zu sein, insbesondere habe sie gegenüber Dr. A._____ die nötigen Schritte zur Erhältlichmachung des Arztberichtes nicht unternommen. Die Beschwerdeführerin rügt zusätzlich zwei weitere Perioden des Untätigseins ab Mitte Januar 2001 (6 und 5 Monate).

Diese Vorwürfe erscheinen nicht als gerechtfertigt. Nachdem Dr. A._____der Aufforderung zur Abgabe eines Arztberichtes vom 25. Oktober 1999 nicht nachgekommen war, versandte die IV-Stelle am 18. Dezember 1999 und am 29. Januar 2000 zwei Mahnungen. Die Vermutung der Beschwerdeführerin, dass diese allenfalls gar nicht verschickt worden sein könnten, ist nicht stichhaltig. Denn einerseits ist es nicht aussergewöhnlich, dass elektronisch gespeicherte Dokumente nicht auch noch in Papierform abgelegt, und andererseits bei späterer Notwendigkeit auf aktuell benutztem Briefpapier (hier: Briefpapier der IV-Stelle in der Form vom Januar 2002) ausgedruckt werden. Unbestritten ist hingegen, dass eine dritte Mahnung nicht erstellt worden ist. Der Umstand, dass in der Folge bis zum Eingang des Berichts des Dr. A._____ am 30. Oktober 2000 weitere Mahnungen unterblieben, kann nicht als Rechtsverzögerung betrachtet werden. Es steht fest, dass Dr. A._____ auch vom Unfallversicherer wiederholt in der gleichen Sache um Berichte angegangen wurde, was zu belastenden Doppelspurigkeiten führte. Sodann hatte er zwischen Januar und Juli 2000 verschiedene Fremdabklärungen veranlasst; deren Ergebnisse dokumentierte er zusammen mit seinem Bericht vom
20. Oktober 2000 auch der IV-Stelle. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die IV-Stelle über diese zusätzlichen Bemühungen orientiert worden war - sei es durch den Arzt, sei es durch den Unfallversicherer - und aus diesem Grunde den Eingang des Arztberichtes ohne weitere Mahnschritte abwartete. Nach Prüfung der Unterlagen verlangte sie beim Unfallversicherer die Akten ab Oktober 1999 (7. November 2000) und bei Dr. A._____ einen fehlenden Bericht der Schmerzklinik Schachen, Aarau (15. Januar 2001). Letzteren erhielt sie trotz Mahnung nicht von diesem, sondern im April 2001 vom Rechtsvertreter der Versicherten. Am 12. Juli 2001 ordnete sie schliesslich eine interdisziplinäre Begutachtung durch die MEDAS Z._____, an bzw. stellte Zusatzfragen in der durch den Unfallversicherer angeordneten Abklärung. Die IV-Stelle ist mithin über die gesamte Verfahrensdauer nicht untätig gewesen. Ob allenfalls bei der Erteilung des Gutachterauftrages das rechtliche Gehör verletzt worden sein könnte, ist im jetzigen Verfahren betreffend die Rechtsverzögerung nicht zu prüfen.
5.3 Wie das Bundesamt für Sozialversicherung im angefochtenen Entscheid zutreffend feststellte, enthielt der

Arztbericht des Dr. A._____ vom 20. Oktober 2000 keine Angaben über den Beginn und das Ausmass der Arbeitsunfähigkeit; er stellte lediglich fest, dass die bisherige Tätigkeit der Beschwerdeführerin nicht mehr zuzumuten sei. Im Weiteren ist festzuhalten, dass der medizinische Dienst des Bundesamtes für Sozialversicherung ebenfalls der Meinung war, der medizinische Sachverhalt sei nicht hinreichend abgeklärt, um über den Rentenanspruch befinden zu können. Die angeordneten Massnahmen waren daher gerechtfertigt.
5.4 Die Beschwerdeführerin rügt ferner, die IV-Stelle verletze das Raschheitsgebot aber auch damit, dass sie sich weigere, das Abklärungsverfahren weiterzuführen, bevor das interdisziplinäre Gutachten vorliege. So könnte sie sich beispielsweise in einer Besprechung mit der Versicherten wichtige Aufschlüsse über deren Befinden verschaffen, allfällige Eingliederungsmassnahmen abklären oder eine Haushaltabklärung vornehmen. Diese Einwendungen sind unbegründet. Ob Eingliederungsmassnahmen (wie z.B. eine Berufsberatung usw.) durchzuführen sind und/oder ob eine Haushaltabklärung vorzunehmen ist, lässt sich erst beurteilen, wenn feststeht, ob und in welchem Umfang die Arbeitsfähigkeit aus medizinischer Sicht eingeschränkt ist und welche Tätigkeiten im häuslichen und ausserhäuslichen Bereich zumutbar sind. Nach den Angaben im Beiblatt zum Bericht des Dr. A._____ vom 20. Oktober 2000 ist dies jedoch unklar.
5.5 Unter den gegebenen Umständen liegt damit weder ein Ermessensmissbrauch, noch ein unsachgemässes Vorgehen vor, weshalb die Vorinstanz die Rechtsverzögerungsbeschwerde - entgegen der in der Vernehmlassung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vertretenen Auffassung - zu Recht abgewiesen hat.
6.
Die Beschwerdeführerin beantragt die unentgeltliche Verbeiständung für beide Instanzen.
6.1 Nach dem Wortlaut des Art. 70 Abs. 3 VwVG findet der den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Kostenerlass und unentgeltliche Verbeiständung) im Verwaltungsverfahren regelnde Art. 65 VwVG bei Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerden keine Anwendung (vgl. auch Art. 10 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, SR 172.041.0). Die Bundesverfassung vom 18. April 1999, die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, umschreibt unter dem Randtitel "Allgemeine Verfahrensgarantien" in Art. 29 Abs. 3 den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege wie folgt: "Jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand." Eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 70 Abs. 3 VwVG ergibt daher, dass die unentgeltliche Rechtspflege auch im Rahmen von Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsverfahren geltend gemacht werden kann (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, S. 255 f., Rz. 728;
Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, S. 270 Rz 1417).

Das Bundesamt für Sozialversicherung, an welches die Sache zurückgewiesen wird, hat über das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung zu befinden.
6.2 Da die Beschwerdeführerin im letztinstanzlichen Verfahren teilweise obsiegt, steht ihr eine reduzierte Parteientschädigung zu (Art. 159 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 135 OG), welche auf Fr. 1000.- festgesetzt wird.

Soweit die Beschwerdeführerin unterliegt, kann ihr die unentgeltliche Verbeiständung für das letztinstanzliche Verfahren gewährt werden (Art. 152 in Verbindung mit Art. 135 OG), da die Bedürftigkeit aktenkundig ist, die Beschwerde nicht als aussichtslos zu bezeichnen und die Vertretung geboten war (BGE 125 V 202 Erw. 4a und 372 Erw. 5b, je mit Hinweisen). Es wird indessen ausdrücklich auf Art. 152 Abs. 3 OG aufmerksam gemacht, wonach die begünstigte Partei der Gerichtskasse Ersatz zu leisten haben wird, wenn sie später dazu im Stande ist.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.
In teilweiser Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird Dispositiv-Ziff. 3 des Entscheides des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 19. Dezember 2001 aufgehoben, und es wird die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen, damit sie über das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung im Sinne der Erwägungen neu

entscheide. Im Übrigen wird die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Das Bundesamt für Sozialversicherung hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 1000.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) zu bezahlen.
4.
Zufolge Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung wird Advokat Lukas Denger, Bern, für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht aus der Gerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 1500.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) ausgerichtet.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 24. Oktober 2002
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer: Der Gerichtsschreiber: