[AZA 7]
I 512/98 Vr

I. Kammer

Präsident Lustenberger, Bundesrichter Schön, Spira, Rüedi und Bundesrichterin Widmer; Gerichtsschreiber Krähenbühl

Urteil vom 26. Juli 2000

in Sachen

G._____, 1972, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Alfred Haldimann, Dufourstrasse 18, Bern,

gegen

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

und

Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern

A.- Der 1972 geborene G._____ erlitt am 24. Juni 1989 eine schwere Wirbelsäulenverletzung, als sich der von einem Kollegen gesteuerte Personenwagen überschlug und auf dem Dache liegend zum Stillstand kam. Nach initialer Tetraplegie mit indessen nahezu vollständiger Regredienz konnte er am 6. Oktober 1989 aus dem Paraplegiker-Zentrum nach Hause entlassen werden. Im Bericht dieser Institution vom 21. Februar 1990 wurden abgesehen von einer leichten Einschränkung der Kopfbeweglichkeit und einer gewissen Stand- und Gangunsicherheit des rechten Beines wesentliche Behinderungen im praktischen Leben verneint.
Am 12. Januar 1990 nahm G._____ seine frühere Tätigkeit als Hilfsarbeiter in der Firma I._____ AG wieder auf. Anfang 1992 trat er eine neue Stelle in der Firma S._____ an. Gut zwei Jahre später wechselte er in die Bauunternehmung B._____, wo er während rund sieben Monaten als Bauhandlanger beschäftigt war. Anschliessend war G._____ arbeitslos, bis er auf den 1. Oktober 1996 eine neue Anstellung in der M._____ AG fand.
Nachdem ein erstes Rentenbegehren mit unangefochten in Rechtskraft erwachsener Verfügung vom 30. Mai 1990 mangels anspruchsrelevanter Invalidität abgelehnt worden war, meldete sich G._____ am 24. Februar 1995 erneut bei der Invalidenversicherung zum Leistungsbezug an. Gemäss Bericht des Rehabilitationszentrums Y._____ vom 1. Februar 1995 sind eine permanente Teillähmung und Spastizität der rechten Hand mit erschwerter Feinmotorik sowie eine inkomplette spastische Lähmung der Beine mit Beschränkung der Gehstrecke und rascher Ermüdbarkeit zu verzeichnen; zudem besteht nebst vermehrtem Harndrang und einer Erschwerung der Darmentleerung ein chronisches Cervikovertebral- Syndrom, welches sich durch belastungsabhängige Nackenschmerzen mit Ausstrahlungen in die Lendengegend manifestiert; die neurologische Situation habe sich in den letzten Jahren jedoch nicht grundsätzlich geändert. Die IV-Stelle Bern ermittelte auf Grund der Ergebnisse ihrer Abklärungen medizinischer und erwerblicher Art einen Invaliditätsgrad von 33,68 % und verneinte deshalb einen Rentenanspruch mit Verfügung vom 23. Mai 1997 erneut.
Kurz zuvor hatte die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) mit Verfügung vom 15. Mai 1997 rückwirkend ab 1. Januar 1995 eine Invalidenrente auf der Grundlage einer 20 %igen Erwerbsunfähigkeit zugesprochen. Auf Einsprache von G._____ hin setzte sie den Invaliditätsgrad mit - ebenfalls als Verfügung bezeichnetem - Einspracheentscheid vom 30. Oktober 1997 auf 40 % fest. Dieser ist unangefochten geblieben. Der Invalidenversicherung waren sowohl die Verfügung der SUVA vom 15. Mai 1997 als auch deren Einspracheentscheid vom 30. Oktober 1997 mitgeteilt worden. Umgekehrt hatte die IV-Stelle ihre Verfügung vom 23. Mai 1997 auch der SUVA eröffnet. Von einer Anfechtung der Erlasse des jeweils anderen Sozialversicherungsträgers hatten die SUVA wie auch die IV-Stelle abgesehen.

B.- G._____ hingegen hatte gegen die Verfügung der SUVA vom 15. Mai 1997 Einsprache und gegen die Rentenverweigerung durch die IV-Stelle vom 23. Mai 1997 Beschwerde erheben lassen. Sein im invalidenversicherungsrechtlichen Verfahren gestelltes Begehren um Zusprechung einer Invalidenrente auf der Basis einer Erwerbsunfähigkeit von mindestens 40 % wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Bern mit Entscheid vom 18. September 1998 abgewiesen.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt G._____ den vor Vorinstanz gestellten Antrag erneuern. Zudem ersucht er um Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung.
Die IV-Stelle schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.
Das Bundesamt für Sozialversicherung hat sich nicht vernehmen lassen.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- Das kantonale Gericht hat den Invaliditätsbegriff (Art. 4 Abs. 1 IVG) sowie die massgebenden gesetzlichen Bestimmungen über die für einen Rentenanspruch erforderlichen Voraussetzungen und dessen Umfang (Art. 28 Abs. 1 und 1bis IVG) zutreffend dargelegt. Darauf kann verwiesen werden. Richtig sind auch die Ausführungen über die Invaliditätsbemessung bei Erwerbstätigen nach der Einkommensvergleichsmethode (Art. 28 Abs. 2 IVG) einschliesslich der dazu ergangenen Rechtsprechung (BGE 104 V 136 Erw. 2a und b) sowie über die Bedeutung der ärztlichen Arbeitsfähigkeitsschätzungen (BGE 115 V 134 Erw. 2, 114 V 314 Erw. 3c, 105 V 158 Erw. 1). Dasselbe gilt hinsichtlich der im Falle einer Neuanmeldung nach vorangegangener Leistungsverweigerung zu beachtenden Eintretensvoraussetzungen (Art. 87 Abs. 3 und 4 IVV; BGE 117 V 198 Erw. 3a mit Hinweis). Insoweit ist zu ergänzen, dass das Gericht die Behandlung der Eintretensfrage durch die Verwaltung nur zu prüfen hat, wenn das Eintreten streitig ist, wenn also die Verwaltung gestützt auf Art. 87 Abs. 4 IVV Nichteintreten beschlossen hat und die versicherte Person deswegen Beschwerde führt; hingegen unterbleibt eine richterliche Beurteilung der Eintretensfrage, wenn die Verwaltung auf die Neuanmeldung eingetreten ist (BGE 109 V 114 Erw. 2b).

2.- a) Wie die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat und auch in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtig festgehalten wird, stimmt der Invaliditätsbegriff in der Invalidenversicherung mit demjenigen in der obligatorischen Unfallversicherung (und in der Militärversicherung) grundsätzlich überein, weshalb die Schätzung der Invalidität, auch wenn sie für jeden Versicherungszweig grundsätzlich selbstständig vorzunehmen ist, mit Bezug auf den gleichen Gesundheitsschaden im Regelfall zum selben Ergebnis zu führen hat (BGE 119 V 470 Erw. 2b mit Hinweisen; vgl. auch BGE 123 V 271 Erw. 2a).

b) Nach der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts sind Abweichungen indessen nicht zum Vornherein ausgeschlossen (vgl. BGE 119 V 471 Erw. 2b mit Hinweisen). Nicht als massgeblich zu betrachten ist die Invaliditätsschätzung des einen Sozialversicherungsträgers etwa dann, wenn ihr ein Rechtsfehler oder eine nicht vertretbare Ermessensausübung zu Grunde liegt. Ohne Auswirkungen hat der von einem Unfallversicherer angenommene Invaliditätsgrad auch zu bleiben, wenn dieser bloss auf einem Vergleich beruht (BGE 112 V 175 f. Erw. 2a). Andererseits ist zu beachten, dass eine präzise Bestimmung des Invaliditätsgrades für die Belange der Invalidenversicherung nicht immer nötig ist, genügt es wegen der gröberen Rentenabstufung (nur ganze, halbe und Viertelsrenten) für die Leistungsfestsetzung unter Umständen doch auch, dass das Erreichen der für die Höhe des Anspruches ausschlaggebenden Grenzwerte von 40 %, 50 % oder 66 2/3 % eindeutig feststeht oder aber klar ausgeschlossen werden kann (vgl. BGE 119 V 473 Erw. 3d). In solchen Fällen kommt der von den Organen der Invalidenversicherung vorgenommenen Invaliditätsbemessung für andere Sozialversicherungsträger nur in beschränktem Masse Bedeutung zu.

c) Während nach früherer Rechtsprechung der Invaliditätsschätzung der SUVA gegenüber derjenigen der Invalidenversicherung der Vorrang eingeräumt wurde, weil die SUVA im Gegensatz zur Invalidenversicherung über einen eigenen, gut ausgebauten Apparat zur Abklärung und Beurteilung der sich stellenden Fragen verfüge (BGE 106 V 88 Erw. 2b mit Hinweisen), erkannte das Eidgenössische Versicherungsgericht in BGE 109 V 23, dass es sich dabei nur um eine Koordinationsregel zuhanden der Durchführungsorgane der Invalidenversicherung handle, eine unterschiedliche gesetzliche Regelung oder Rechtspraxis jedoch ungeachtet des übereinstim-

menden Invaliditätsbegriffes zu einer abweichenden Invaliditätsbemessung führen könne (BGE 109 V 24 Erw. 2a; vgl. auch BGE 112 V 175 f. Erw. 2a). Schliesslich hielt das Gericht in BGE 119 V 468 an seiner Praxis bezüglich des Vorranges der Invaliditätsbemessung durch die SUVA insoweit nicht weiter fest, als der Vorrang der SUVA damit begründet werde, dass die Anstalt über bessere Abklärungsmöglichkeiten verfüge; dies treffe lediglich für die medizinisch-theoretische Beurteilung von Gesundheitsschäden zu, nicht aber in gleicher Weise hinsichtlich der für die Invaliditätsbemessung massgebenden erwerblichen
Auswirkungen von Gesundheitsschädigungen, wo die Invalidenversicherung über besondere Einrichtungen verfüge. Weil die Invaliditätsbemessung der Invalidenversicherung im konkreten Fall nicht als vertretbar erschien, konnte das Gericht indessen offen lassen, ob die Koordinationsregel unter Umständen auch so zu verstehen ist, dass die Unfallversicherung den von der Invalidenversicherung ermittelten Invaliditätsgrad als massgeblich zu betrachten hat (BGE 119 V 471 ff. Erw. 3). Seither hat das Gericht in Einzelfällen auch der Invaliditätsbemessung der Invalidenversicherung den Vorrang gegenüber derjenigen der Unfallversicherung eingeräumt (RKUV 1995 Nr. U 220 S. 107 f.; Plädoyer 1997/5 S. 61; nicht publizierte Erw. II./1b und c des Urteils BGE 122 V 157).

d) An der hinsichtlich der Invaliditätsbemessung koordinierenden Funktion des einheitlichen Invaliditätsbegriffes in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen ist festzuhalten. Auch der Entwurf vom 27. September 1990 zu einem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sieht in Art. 22 für die Unfall-, die Militär- und die Invalidenversicherung einen einheitlichen Invaliditätsbegriff vor. Nicht weiter rechtfertigen lässt es sich hingegen, der Invaliditätsbemessung des einen Sozialversicherungsträgers ungeachtet der diesem im Rahmen seiner Abklärungen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und deren effektiven Ausnutzung im konkreten Fall generell mehr Gewicht beizumessen. Zur Frage nach einem allfälligen Vorrang der Invaliditätsbemessung eines bestimmten Versicherers enthält auch der Entwurf des ATSG keine Regelung. Die Einräumung solcher Prioritäten birgt die Gefahr in sich, dem Verwaltungshandeln eines Versicherers weit über dessen Interessenbereich hinaus reichende Auswirkungen zu verleihen, was zu einem Missverhältnis zwischen der diesem zustehenden Entscheidungsbefugnis und den von ihm ausgelösten Konsequenzen führen könnte.
Dennoch ist danach zu trachten, unterschiedliche Invaliditätsannahmen verschiedener mit demselben Fall befasster Versicherer zu vermeiden. Die Einheitlichkeit des Invaliditätsbegriffes entbindet die verschiedenen Sozialversicherungsträger zwar nicht davon, die Invaliditätsbemessung in jedem einzelnen Fall selbstständig durchzuführen. Keinesfalls dürfen sie sich ohne weitere eigene Prüfung mit der blossen Übernahme des von einem andern Versicherer festgelegten Invaliditätsgrades begnügen. Eine derart weitgehende Bindungswirkung wäre nicht zu rechtfertigen. Es geht indessen auch nicht an, dass die Invalidität in den einzelnen Sozialversicherungszweigen völlig unabhängig von allenfalls schon getroffenen Entscheiden anderer Versicherer festgelegt wird. Zumindest rechtskräftig abgeschlossene Invaliditätsschätzungen dürfen nicht einfach unbeachtet bleiben.
Vielmehr müssen sie als Indiz für eine zuverlässige Beurteilung gewertet und als solches in den Entscheidungsprozess erst später verfügender Versicherungsträger miteinbezogen werden. Dies verlangt auch nach gewissen Mitwirkungsrechten des durch eine verfügungsmässige Festlegung der Invalidität in einem Sozialversicherungsbereich tangierten andern Versicherers. Im Unfallversicherungsrecht wird diesem Schutzbedürfnis ausdrücklich entsprochen, indem Art. 129 Abs. 1 UVV vorsieht, dass die Verfügung eines Versicherers oder einer andern Sozialversicherung, welche die Leistungspflicht des andern Versicherers berührt, auch diesem andern Versicherer zu eröffnen ist (Satz 1), und dieser die gleichen Rechtsmittel ergreifen kann wie die versicherte Person (Satz 2). Macht er von der Möglichkeit, den Entscheid der andern Versicherung anzufechten, obschon ihm dieser ordnungsgemäss eröffnet worden ist, nicht Gebrauch, hat er diesen grundsätzlich gegen sich gelten zu lassen (RKUV 1998 Nr. U 305 S. 432). Zumindest wird er sich die Vermutung der Richtigkeit der bereits vorhandenen Invaliditätsbemessung entgegenhalten lassen müssen. Eine abweichende Festlegung der Invalidität kann in solchen Fällen nur noch ganz ausnahmsweise in Frage kommen, wobei
gegebenenfalls an deren Begründung strenge Anforderungen zu stellen sind. Nicht zulässig ist es, eine an sich vertretbare Ermessensausübung durch den zuerst verfügenden Versicherer ohne Vorliegen triftiger Argumente durch einen andern - unter Umständen ebenfalls vertretbar erscheinenden - Ermessensentscheid zu ersetzen. Anlass für ein Abweichen von einer bereits rechtskräftigen Invaliditätsschätzung eines andern Versicherers könnten hingegen, nebst den bereits in Erw. 2b aufgeführten, von der bisherigen Rechtsprechung anerkannten Gründen, äusserst knappe und ungenaue Abklärungen sowie kaum überzeugende oder nicht sachgerechte Schlussfolgerungen bieten.

3.- a) Im Zeitpunkt, in welchem die IV-Stelle die angefochtene Rentenverfügung vom 23. Mai 1997 erliess und damit den Invaliditätsgrad auf gut 33 % veranschlagte, lag noch keine rechtskräftige Invaliditätsschätzung der SUVA vor. Die mit deren Verfügung vom 15. Mai 1997 ausgelöste Rechtsmittelfrist war noch nicht abgelaufen und tatsächlich hat der Versicherte am 12. Juni 1997 dagegen auch rechtzeitig Einsprache erhoben. Unter diesen Umständen konnte der von der SUVA ermittelte Invaliditätsgrad von 20 % für die IV-Stelle im Rahmen ihrer eigenen Invaliditätsbemessung keine verbindliche Wirkung entfalten. Auch bestand für die IV-Stelle kein Interesse an einer Anfechtung der Verfügung der SUVA vom 15. Mai 1997, da sie selbst von einer höheren Invalidität ausging, sodass die abweichende Einschätzung der SUVA ohnehin nicht geeignet gewesen wäre, ihre Leistungspflicht zu beeinflussen. Die IV-Stelle war demnach im Zeitpunkt, als sie die streitige Rentenverfügung vom 23. Mai 1997 erliess, nicht an einen von einem andern Sozialversicherungsträger bereits rechtskräftig bestimmten Invaliditätsgrad gebunden oder sonst wie eingeschränkt. Vielmehr stand es ihr zu, die Invalidität unabhängig von den Erkenntnissen der SUVA festzusetzen.
Insbesondere konnte von ihr angesichts ihrer damals bereits weit fortgeschrittenen Erhebungen auch nicht erwartet werden, mit ihrem Entscheid bis zum rechtskräftigen Abschluss des unfallversicherungsrechtlichen Verfahrens zuzuwarten.

b) Anlässlich der Überprüfung der Rentenverfügung der IV-Stelle vom 23. Mai 1997 durch das kantonale Gericht war der als Abschluss des Einspracheverfahrens neu gefällte Entscheid der SUVA vom 30. Oktober 1997, in welchem diese einen Invaliditätsgrad von 40 % angenommen hatte, indessen bereits in Rechtskraft erwachsen. Die Vorinstanz, welche davon Kenntnis hatte, durfte diesen Entscheid nicht einfach ausser Acht lassen, sondern war verpflichtet, dessen allfällige Auswirkungen auf die Invaliditätsbemessung im Invalidenversicherungsbereich zu klären. Diesbezüglich stellte sie zunächst zwar zutreffend fest, dass die SUVA die erwerblichen Verhältnisse eingehend geprüft und es, entgegen der in der Duplik der IV-Stelle vertretenen Auffassung, nicht bei einer rein medizinisch-theoretischen Beurteilung der Unfallfolgen habe bewenden lassen. Dennoch befand sie unmittelbar darauf, die grosse Streubreite der von den beiden Sozialversicherungen ermittelten Werte des Validen- und Invalideneinkommens rechtfertige es, die sich stellende Rentenfrage einzig und allein danach zu prüfen, ob der im Invalidenversicherungsbereich rentenbegründende Invaliditätsgrad von mindestens 40 % eindeutig nicht erreicht wird. Indem sie in der Folge die für die
Invaliditätsbemessung wesentlichen Faktoren des Validen- und Invalideneinkommens unabhängig von den Erkenntnissen der SUVA und zumindest teilweise auch abweichend von den Annahmen der IV-Stelle selbstständig neu bestimmte, wurde der Bedeutung des im Unfallversicherungsbereich bereits rechtskräftig festgelegten Invaliditätsgrades nicht Rechnung getragen. Von der Schätzung der Invalidität durch die SUVA hätte sich das kantonale Gericht nur lösen dürfen, wenn es dafür gewichtige Gründe hätte anführen können.

4.- Zu prüfen bleibt deshalb, ob triftige Argumente gegen eine Übernahme des von der SUVA ermittelten Invaliditätsgrades sprechen.

a) Nachdem die IV-Stelle nach der ersten Leistungsverweigerung vom 30. Mai 1990 auf das knapp fünf Jahre später neu gestellte Rentengesuch eingetreten ist, bedarf die Frage nach der Glaubhaftmachung einer in der Zwischenzeit eingetretenen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse an sich keiner weiteren Erörterung (vgl. BGE 109 V 114 Erw. 2b). Immerhin kann festgehalten werden, dass sich die überzeugend wirkende Darstellung des Beschwerdeführers nicht ohne weiteres von der Hand weisen lässt. Vielmehr erscheint es nachvollziehbar, dass sich angesichts der erfreulichen Entwicklung in den ersten Monaten nach dem schweren Unfall zunächst eine gewisse positive Erwartungs- haltung eingestellt hatte, deren Rechtfertigung durch den weiteren Genesungsverlauf und die effektiv feststellbare Steigerung der beruflich geforderten Fähigkeiten nur teilweise bestätigt worden ist. Der Beurteilung des den Beschwerdeführer betreuenden Dr. med. W._____ vom 25. März 1995, welche mit den Angaben des Kreisarztes der SUVA im Wesentlichen übereinstimmt, ist zu entnehmen, dass alle körperlich schweren Tätigkeiten sowie Arbeiten mit eintöniger Haltung nicht mehr zumutbar sind; behinderungs- bedingt ist der Beschwerdeführer auf eine leichtere bis
mittelschwere Beschäftigung angewiesen, bei welcher er möglichst abwechselnd in sitzender und stehender Position eingesetzt wird, nur kurze Strecken gehen und keine schweren Lasten tragen muss; Schwierigkeiten könnten sich bei feineren Arbeiten wegen der Funktionseinschränkung der rechten Hand ergeben.

b) Der angefochtenen Rentenverfügung vom 23. Mai 1997 lag die Annahme zu Grunde, der Beschwerdeführer hätte auch ohne den 1989 erlittenen Unfall seine damalige Stelle in der Firma I._____ AG behalten. Gestützt auf Arbeitgeberauskünfte legte die IV-Stelle deshalb den ohne gesundheitliche Beeinträchtigung mutmasslich erzielten Verdienst (Valideneinkommen) auf Fr. 45'237. - fest. Die Vorinstanz stellte sich demgegenüber auf den Standpunkt, da der Versicherte im Unfallzeitpunkt erst 17 Jahre alt war, hätte er seine Tätigkeit auch ohne den Unfall gewechselt. Sie erachtete es als nachvollziehbar, dass er angesichts seiner körperlichen Konstitution eine Schwerarbeit etwa als Gleisbauer in der Firma Z._____ angenommen hätte, wo er sich auch tatsächlich beworben hatte, wegen seiner gesundheitlichen Situation aber nicht angestellt worden war. Von dieser Betrachtungsweise ist auch die SUVA ausgegangen, sodass insoweit eine übereinstimmende Beurteilung vorliegt, welche nicht zu beanstanden ist. Gemäss Auskunft der Gleisbaufirma vom 8. Juni 1994 hätte der Beschwerdeführer als Gleisarbeiter im Jahre 1994 ein Jahreseinkommen von Fr. 51'094. - verdient und für unregelmässige Arbeiten noch mit Zulagen von 1,5 % rechnen können. Der von der
SUVA ermessensweise festgelegte Betrag von Fr. 51'000. - kann unter diesen Umständen als realistisch betrachtet und für die Belange der Invaliditätsbemessung als Valideneinkommen eingesetzt werden. Zu Recht sah sich die Vorinstanz denn auch nicht veranlasst, davon abzuweichen.
Entgegen der Argumentation in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde hätte es sich demgegenüber nicht rechtfertigen lassen, auf das in der Gleisbaufirma erreichbare Einkommen als Vorarbeiter von Fr. 68'386. - oder gar als Gruppenleiter von Fr. 73'505. - abzustellen, wäre eine Beschäftigung auf dieser Stufe laut Mitteilung des Betriebes vom 8. Juni 1994 doch - vorhandene Vakanz, Eignung und Weiterbildung des Beschwerdeführers vorausgesetzt - frühestens ab dem 35. bis 40. Lebensjahr in Frage gekommen. Abgesehen davon hätten, wie die Vorinstanz zu Recht erkannte, für die Annahme der Realisierung einer solchen lediglich hypothetisch in Betracht gezogenen beruflichen Laufbahn konkrete Anhaltspunkte vorliegen müssen.

c) Bei der Bestimmung des unter zumutbarem Einsatz trotz Gesundheitsschädigung zu erwartenden Lohnes (Invalideneinkommen) ging die IV-Stelle ursprünglich von einem Jahresgehalt von Fr. 30'000. - aus. Dieser Betrag entspricht dem ab 1. Oktober 1996 in der M._____ AG unter Berücksichtigung eines auf 70 % reduzierten Leistungsvermögens tatsächlich erzielten Verdienst und ist im unfallversicherungsrechtlichen Einspracheverfahren auch von der SUVA als für den Einkommensvergleich massgebender Invalidenlohn angenommen worden.
In der dem kantonalen Gericht eingereichten Vernehmlassung vertrat die IV-Stelle neu den Standpunkt, da der Beschwerdeführer die Firma I._____ AG aus invaliditätsfremden Gründen freiwillig verlassen habe, obschon ihm die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses zumutbar gewesen wäre, sei auf das dort trotz Behinderung mögliche Einkommen von jährlich Fr. 37'700. - abzustellen. Dieser Überlegung schloss sich die Vorinstanz grundsätzlich an, indem auch sie befand, der Beschwerdeführer schöpfe die ihm verbliebene Restarbeitsfähigkeit nicht voll aus. Ausgehend von den ihr zur Verfügung stehenden Einkommensangaben der Firma I._____ AG für 1996 bezifferte sie den mutmasslichen Verdienst anders als noch die Verwaltung mit Fr. 41'600. -.
Mit diesem Vorgehen entfernte sich das kantonale Gericht von den im Einspracheverfahren der SUVA geschaffenen Vorgaben, ohne dies näher zu begründen. Die Argumente für die Veranschlagung des trotz Invalidität erzielbaren Einkommens auf Fr. 41'600. - mögen zwar einleuchtend und im Rahmen eines Ermessensentscheids vertretbar sein. Dies allein genügt indessen nicht, um von den der rechtskräftigen Invaliditätsschätzung der SUVA zu Grunde liegenden Annahmen abzuweichen. Tatsächlich lassen sich kaum plausible Umstände anführen, welche gegen ein Abstellen auf das vom Beschwerdeführer in der M._____ AG tatsächlich erzielte Gehalt sprechen würden. Immerhin ging die IV-Stelle in der angefochtenen Rentenverfügung vom 23. Mai 1997 selbst noch von diesem Lohn aus. Abgesehen davon erscheint es zumindest auch fragwürdig, ob der noch junge, flexible und als arbeitswillig geschilderte Beschwerdeführer an seiner jetzigen Stelle bleiben würde, wenn er bei optimaler Ausnutzung seiner Möglichkeiten anderweitig tatsächlich erheblich mehr verdienen könnte.
Der gegenüber der Annahme der SUVA von der IV-Stelle und der Vorinstanz eingenommene Standpunkt kann unter diesen Umständen lediglich als zwar vertretbare - allenfalls sogar gleichwertige - Ermessensausübung qualifiziert werden. Er vermag indessen die Bindungswirkung der rechtskräftigen Invaliditätsschätzung durch die SUVA nicht aufzuheben.

5.- Da sich der Beginn des Rentenanspruchs in der Invalidenversicherung nach andern Regeln als in der Unfallversicherung richtet, wird die IV-Stelle, an welche die Sache zu diesem Zweck zurückzuweisen ist, den Zeitpunkt, ab welchem dem Beschwerdeführer eine Viertelsrente - oder gestützt auf Art. 28 Abs. 1bis IVG allenfalls gar eine halbe Rente - zusteht, noch festzulegen haben.

6.- Im vorliegenden Verfahren geht es um die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen, weshalb von der Auferlegung von Gerichtskosten abzusehen ist (Art. 134 OG). Dem Prozessausgang entsprechend ist dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 135 in Verbindung mit Art. 159 OG). Das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung erweist sich damit als gegenstandslos.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I.In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde werden der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 18. September 1998 und die angefochtene Verfügung der IV-Stelle Bern vom 23. Mai 1997 aufgehoben, und es wird festgestellt, dass der Beschwerdeführer auf Grund einer Invalidität von 40 % Anspruch auf eine Invalidenrente hat.

II.Die Sache wird an die IV-Stelle Bern zurückgewiesen, damit diese, nach Prüfung des Härtefalles, über den Beginn des Rentenanspruchs befinde.

III. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

IV.Die IV-Stelle Bern hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2500. - zu bezahlen.

V.Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern wird über eine Parteientschädigung für das kantonale Verfahren entsprechend dem Ausgang des letztinstanzlichen Prozesses zu befinden haben.

VI.Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.

Luzern, 26. Juli 2000
Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer:

Der Gerichtsschreiber: