Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 385/04

Urteil vom 29. März 2005
I. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Rüedi, Ursprung und Frésard; Gerichtsschreiber Jancar

Parteien
IV-Stelle des Kantons Zürich, Röntgenstrasse 17, 8005 Zürich, Beschwerdeführerin,

gegen

M._____, 1962, Beschwerdegegner

Vorinstanz
Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Winterthur

(Entscheid vom 24. Mai 2004)

Sachverhalt:

A.
Mit Verfügung vom 1. Juli 2003 sprach die IV-Stelle Zürich dem 1952 geborenen J._____ ab 1. April 2002 bei einem Invaliditätsgrad von 40 % eine Viertelsrente zu. Die hiegegen erhobene Einsprache wies sie mit Entscheid vom 29. Oktober 2003 ab und eröffnete dem Versicherten, über das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung werde separat verfügt. Mit Verfügung vom 11. November 2003 wies sie das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung mangels Bedürftigkeit ab. Dagegen reichte der Versicherte beim Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde ein. In diesem Rahmen machte Rechtsanwalt M._____ für das Einspracheverfahren mit Honorarnote vom 27. November 2003 einen Aufwand von 11,6 Stunden, ein Stundenhonorar von Fr. 200.- und Auslagen von Fr. 89.90, total Fr. 2409.90, geltend. Mit Verfügung vom 10. Februar 2004 hob die IV-Stelle die Verfügung vom 11. November 2003 pendente lite auf, ernannte Rechtsanwalt M._____ zum unentgeltlichen Rechtsbeistand im Einspracheverfahren und setzte die Entschädigung auf Fr. 1063.95 (Honorar Fr. 960.- [6 Std. Aufwand à Fr. 160.-], Auslagen Fr. 28.80 ["3 % Kleinspesenpauschale"]und Mehrwertsteuer Fr. 75.15 [7,6 %]) fest.

B.
Hiegegen erhob Rechtsanwalt M._____ beim kantonalen Gericht Beschwerde und beantragte, die Verfügung sei in dem Sinne abzuändern, als ihm für das Einspracheverfahren eine Entschädigung gemäss seiner Aufwandabrechnung vom 27. November 2003 zugesprochen werde, nämlich für einen Aufwand von 11,6 Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 200.- und Barauslagen von Fr. 89.90 zuzüglich 7,6 % Mehrwertsteuer. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde verpflichtete das kantonale Gericht die IV-Stelle, Rechtsanwalt M._____ für seine Bemühungen als unentgeltlicher Rechtsbeistand mit Fr. 2061.40 (Honorar Fr. 1860.- [9,3

Std. à Fr. 200.-], Spesenpauschale Fr. 55.80 [Fr. 1860.- x 0,03]und 7,6 % Mehrwertsteuer) zu entschädigen.

C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die IV-Stelle die Aufhebung des kantonalen Entscheides. Rechtsanwalt M._____ schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) deren Gutheissung beantragt.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Streitig ist die Bemessung der dem Beschwerdegegner zugesprochenen Entschädigung als unentgeltlicher Rechtsvertreter im Einspracheverfahren der Invalidenversicherung.

Die bundesrechtliche Verfügungsgrundlage (Art. 5 VwVG in Verbindung mit Art. 97 Abs. 1 und Art. 128 OG) ist gegeben. Im Streit um die Höhe des Armenrechtshonorars kommt dem unentgeltlichen Rechtsbeistand Parteistellung zu (BGE 110 V 363 Erw. 2; SVR 2002 ALV Nr. 3 S. 5 Erw. 1; Urteil L. vom 22. September 2004 Erw. 1, I 322/04; Kieser, ATSG-Kommentar, Zürich 2003, Art. 61 Rz 92).

Zu den prozess- und verfahrensleitenden Verfügungen, gegen welche gemäss Art. 52 Abs. 1 ATSG keine Einsprache erhoben werden kann, gehören auch die Verfügungen betreffend unentgeltliche Verbeiständung (Kieser, a.a.O., Art. 52 Rz 18). Die Vorinstanz ist daher zu Recht auf die Beschwerde gegen die Verfügung der IV-Stelle vom 10. Februar 2004 eingetreten.

2.
Die strittige Verfügung hat nicht die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen zum Gegenstand. Das Eidgenössische Versicherungsgericht prüft daher nur, ob das vorinstanzliche Gericht Bundesrecht verletzte, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, oder ob der rechtserhebliche Sachverhalt offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt wurde (Art. 132 in Verbindung mit Art. 104 lit. a und b sowie Art. 105 Abs. 2 OG).

3.
3.1 Gemäss Art. 37 Abs. 4 ATSG wird im Sozialversicherungsverfahren der gesuchstellenden Person ein unentgeltlicher Rechtsbeistand bewilligt, wo die Verhältnisse es erfordern. Damit besteht nun (vgl. die Rechtsprechung vor dem am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen ATSG: BGE 125 V 409 Erw. 3b) eine bundesrechtliche Regelung des Armenrechts im Verwaltungsverfahren (vgl. Kieser, a.a.O., Art. 37 Rz 22). Weil das ATSG die Bemessung der Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistandes nicht ordnet, ist das VwVG anwendbar (Art. 55 Abs. 1 ATSG). Grundlage ist Art. 65 Abs. 5 VwVG in Verbindung mit Art. 12a VVKV und Art. 2 Abs. 1 des Tarifs über die Entschädigungen an die Gegenpartei für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht vom 16. November 1992 (nachfolgend EVG-Tarif). Demnach ist das Anwaltshonorar ermessensweise nach der Wichtigkeit der Streitsache, ihrer Schwierigkeit sowie dem Umfang der Arbeitsleistung und dem Zeitaufwand des Anwalts innerhalb einer Bandbreite von Fr. 500.- bis Fr. 7500.- zu bestimmen.

3.2 Das BSV hat in Rz 2058 des Kreisschreibens über die Rechtspflege in der AHV, der IV, der EO und bei den EL (KSRP) das Honorar für Juristen vorbehältlich besonderer Umstände auf Fr. 160.- pro Stunde festgesetzt. Hierauf stützte sich die IV-Stelle.

Es fragt sich, wie Art. 2 Abs. 1 EVG-Tarif auszulegen ist und ob ein gesamtschweizerisch geltender Stundenansatz gemäss Rz 2058 KSRP und dessen Höhe gesetzmässig ist.

4.
Verwaltungsweisungen richten sich an die Durchführungsstellen und sind für das Sozialversicherungsgericht nicht verbindlich. Dieses soll sie bei seiner Entscheidung aber berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das

Gericht weicht also nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (BGE 130 V 172 Erw. 4.3.1, 232 Erw. 2.1, 129 V 204 Erw. 3.2, 127 V 61 Erw. 3a, 126 V 68 Erw. 4b, 427 Erw. 5a).

5.
5.1 Das kantonale Gericht hat erwogen, Rz 2058 KSRP orientiere sich mit dem Stundenhonorar von Fr. 160.- offenbar an der Praxis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts zur Entschädigung für unentgeltliche Verbeiständung im kantonalen Gerichtsverfahren. Dass das BSV einen landesweit einheitlichen Stundenansatz festsetze, erscheine vorerst unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung nachvollziehbar. Allerdings liege der Einheitstarif mit Fr. 160.- pro Stunde (zuzüglich 7,6 % Mehrwertsteuer: Fr. 172.16) am unteren Rand der vom Eidgenössischen Versicherungsgericht bestimmten Bandbreite von Fr. 160.- bis Fr. 320.- (einschliesslich Mehrwertsteuer). Dies erscheine insofern als problematisch, als die Bandbreiten-Regelung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts mit dem Zusatz "je nach der kantonalen Anwaltsgebühren-Regelung" versehen sei. Die Vorgabe eines landesweiten Einheitstarifs auf vergleichsweise tiefem Niveau verunmögliche es, dass kantonale Abweichungen nach oben berücksichtigt würden. Die Bezugnahme des Eidgenössischen Versicherungsgerichts auf die kantonale Anwaltsgebühren-Regelung sei sachlich nicht nur gerechtfertigt, sondern im Hinblick auf die Ermittlung einer insgesamt angemessenen Entschädigung unentbehrlich. Die
kantonalen Unterschiede in den kantonalen Gebührenordnungen und in den Entschädigungsansätzen der Gerichte im Falle der unentgeltlichen Verbeiständung seien Ausdruck der regional unterschiedlichen Kostenstruktur in der Advokatur. Wenn die Notwendigkeit der unentgeltlichen Verbeiständung bejaht und der gerechtfertigte, stundenmässig anrechenbare Aufwand festgesetzt werde, werde die geleistete Arbeit nur dann angemessen entschädigt, wenn sich der angewandte Stundentarif im regional gegebenen Rahmen bewege. Wenn ohne Rücksichtnahme auf die regional unterschiedliche Kostenstruktur ein tiefer Einheitstarif Anwendung finde, führe dies dazu, dass entweder bei gegebener Stundenzahl die resultierende Entschädigung unangemessen tief ausfalle oder dass im Hinblick auf eine resultatsmässig angemessene Entschädigung eine höhere Stundenzahl als eigentlich gerechtfertigt berücksichtigt werden müsste. Ein landesweit einheitlicher Stundenansatz bewirke somit eine übermässige Schematisierung und verunmögliche eine Ermessensausübung, welche die bundesrechtlich beachtlichen Kriterien ausgewogen berücksichtige. Der Einheitstarif führe zu einer Ermessensunterschreitung, die darin bestehe, dass die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachte,
obschon sie nach Gesetz berechtigt wäre, nach Ermessen zu handeln, oder dazu, dass sie auf Ermessensausübung ganz oder teilweise zum vornherein verzichte (BGE 116 V 310 Erw. 2 mit Hinweisen). Demnach sei Rz 2058 KSRP insofern mit dem massgebenden Recht nicht vereinbar, als damit ein landesweit einheitlicher Stundenansatz vorgeschrieben werde.

Bezogen auf den vorliegenden Fall legte das kantonale Gericht weiter dar, die Anzahl der entschädigungsberechtigten Stunden stehe fest. Die in diesen Stunden geleistete Arbeit unterscheide sich hinsichtlich der fachlichen Voraussetzungen und der Kostenstruktur auf Seiten des Anwalts durch nichts von der Arbeit, die im Falle der unentgeltlichen Verbeiständung im kantonalen Gerichtsverfahren geleistet werde, und auch nicht von der anwaltlichen Arbeit, wie sie im Falle des Obsiegens durch die Gegenpartei zu honorieren sei. Es sei deshalb sachlich richtig, im Kanton Zürich auf den Stundenansatz zurückzugreifen, der seit 1. April 2002 vom Obergericht des Kantons Zürich und vom hiesigen Gericht im Falle der unentgeltlichen Verbeiständung - und vom hiesigen Gericht überdies bei der Festsetzung von Prozessentschädigungen - verwendet werde. Es seien dies Fr. 200.- pro Stunde zuzüglich Mehrwertsteuer.

5.2 Die IV-Stelle wendet ein, an eine Einsprache würden in formeller und materieller Hinsicht minimale Anforderungen gestellt (Art. 52 Abs. 1 ATSG). Werde die Verwaltung verpflichtet, für die diesbezüglichen Aufwendungen der Anwälte den Gerichtstarif anzuwenden, schaffe dies einen Anreiz für immer ausführlicher begründete Einsprachen, was nicht der Sinn der nachträglichen verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege sei. Es dürfe auch nicht zu einer Bevorzugung gegenüber jenen Personen kommen, die im Einspracheverfahren keinen Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung hätten. Zudem werde das IV-Verwaltungsverfahren einzig durch Bundesrecht normiert. Danach könne die Verwaltung bei der Festsetzung der Entschädigung für unentgeltliche Verbeiständung ihr Ermessen innerhalb einer Bandbreite von Fr. 500.- bis höchstens Fr. 7500.-

ausüben. Solange sich die Entschädigung in diesem Rahmen halte sowie der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Streitsache, dem Umfang der Arbeitsleistung und dem Zeitaufwand angemessen Rechnung trage, sei sie nicht zu beanstanden. Für eine Konkretisierung der Tarife mittels kantonaler Anwaltskosten-Regelung bestehe mithin kein Raum.

6.
6.1 Nach dem in Erw. 3.1 Gesagten ist für die Festsetzung des Anwaltshonorars im Sozialversicherungsverfahren neu der bundesrechtliche EVG-Tarif anwendbar. Demnach ist BGE 125 V 408 ff., wonach das Armenrechtshonorar im Verwaltungsverfahren der IV nach kantonalem Recht zu bestimmen war, mit dem ATSG (Art. 37 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 55 Abs. 1) überholt. Dies führt zu der noch in BGE 125 V 410 als unverständlich bezeichneten Konsequenz, dass bei der Bemessung des Honorars im Sozialversicherungsverfahren Bundesrecht und im anschliessenden kantonalen Gerichtsverfahren kantonales Recht gilt (Art. 61 ATSG).

6.2 In SVR 2003 IV Nr. 32 S. 97 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht Art. 2 Abs. 1 EVG-Tarif, der für das Verfahren vor der Eidgenössischen Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen ebenfalls gilt, ausgelegt und dargelegt, welche Kriterien bei dessen Anwendung gelten. Diese Grundsätze sind für das Sozialversicherungsverfahren analog massgebend.

Danach ist die Höhe der Entschädigung nicht im Hinblick auf das früher aus alt Art. 4 Abs. 1 BV abgeleitete, nunmehr in Art. 9 BV verankerte Willkürverbot zu überprüfen (vgl. BGE 125 V 408 Erw. 3a), sondern daraufhin, ob bei der bundesrechtlich geregelten Festsetzung der Höhe der Entschädigung die einschlägigen Vorschriften verletzt wurden oder ob die Verwaltung das ihr durch die Kostenverordnung und den Tarif eingeräumte Ermessen rechtsfehlerhaft, d.h. ermessensüberschreitend oder -missbräuchlich ausgeübt und insofern eine Bundesrechtsverletzung im Sinne von Art. 104 lit. a OG begangen hat (BGE 120 V 220 Erw. 4a; SVR 2003 IV Nr. 32 S. 98 f. Erw. 5.2).

Unter diesem Gesichtswinkel fragt es sich, ob das Kriterium des regionalen Stundenansatzes, das im neu anwendbaren EVG-Tarif nicht enthalten ist, berücksichtigt werden darf. Art. 2 Abs. 1 Ingress Satz 1 EVG-Tarif nennt die unterschiedliche kantonale Kostenstruktur bei Anwälten bzw. die kantonale Anwaltsgebührenregelung nicht als Bemessungsfaktor für die Höhe der Entschädigung. Ein solcher Faktor lässt sich auch nicht den im EVG-Tarif genannten Kriterien (Wichtigkeit und Schwierigkeit der Streitsache, Umfang der Arbeitsleistung und Zeitaufwand des Anwalts) entnehmen. Auch unter dem Aspekt der mit dem ATSG angestrebten Vereinfachung des Sozialversicherungsverfahrens geht ein landesweit einheitlicher Stundenansatz in Ordnung. Unterschiedliche kantonale Anwaltskostenstrukturen können demnach nicht mehr berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass ein gesamtschweizerischer Stundenansatz grundsätzlich nicht rechtswidrig ist.

Ein einheitlicher Stundenansatz wäre allerdings insofern unkorrekt, als mit einem solchen der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Streitsache sowie dem Umfang der Arbeitsleistung nicht Rechnung getragen werden könnte. Rz 2058 KSRP sieht jedoch bei besonderen Umständen ein Abweichen vom für Juristen bestimmten Stundenansatz vor. Den IV-Stellen steht innerhalb der Bandbreite des EVG-Tarifs von Fr. 500.- bis Fr. 7500.- ein Ermessensspielraum offen. Rz 2058 KSRP ist somit nicht zu beanstanden.

7.
Zu prüfen bleibt die vom BSV auf Fr. 160.- fixierte Höhe des Stundenansatzes.

Nach der alten Ordnung, wonach das Armenrechtshonorar im IV-Verwaltungsverfahren nach kantonalem Recht zu bestimmen war (BGE 125 V 408 ff.; Erw. 6.1 hievor), hat das Eidgenössische Versicherungsgericht das durchschnittliche Anwaltshonorar im Rahmen der Willkürprüfung innerhalb einer Bandbreite von Fr. 160.- bis Fr. 320.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) festgesetzt (SVR 2002 ALV Nr. 3 S. 5 Erw. 3a; Urteil L. vom 22. September 2004 Erw. 4.2, I 322/04).

Unter diesem Aspekt ist der vom BSV auf dem tiefsten Niveau gewählte Ansatz von generell Fr. 160.- nicht richtig. Er führt dazu, dass bei gegebener Stundenzahl die Entschädigung unangemessen tief ausfällt oder dass

im Hinblick auf ein angemessenes Honorar eine höhere Stundenzahl als gerechtfertigt berücksichtigt wird.

Auch wenn die Vorinstanz bei der Bestimmung des Stundenhonorars die kantonalzürcherische Kostenregelung beizog (Erw. 5.1 hievor) und sich damit nicht auf die nunmehr korrekten Bemessungskriterien stützte, erweist sich im Ergebnis der von ihr zugesprochene Stundenansatz von Fr. 200.- (zuzüglich Mehrwertsteuer) nicht als rechtsfehlerhafte Ermessensbetätigung und damit nicht als bundesrechtswidrig.

8.
Insoweit die IV-Stelle auch die von der Vorinstanz festgesetzte Anzahl der zu vergütenden Stunden anficht, ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unbegründet, weil die vorinstanzliche Feststellung des angemessenen Zeitaufwandes keine Ermessensüberschreitung und auch sonst keine Verletzung von Bundesrecht darstellt (Erw. 2 und 6.2 hievor).

9.
Streitigkeiten im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Rechtspflege unterliegen grundsätzlich nicht der Kostenpflicht, weshalb keine Gerichtskosten zu erheben sind (SVR 2002 ALV Nr. 3 S. 7 Erw. 5).

Dem Verfahrensausgang entsprechend hat die IV-Stelle dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung für das letztinstanzliche Verfahren auszurichten (Art. 159 Abs. 1 und Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Die Beschwerdeführerin hat dem Beschwerdegegner für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 500.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherten und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 29. März 2005
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer: Der Gerichtsschreiber: