Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 622/01

Urteil vom 30. Oktober 2002
I. Kammer

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

Parteien
H._____, 1965, Portugal, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dominique Chopard, Werdstrasse 36, 8004 Zürich,

gegen

IV-Stelle für Versicherte im Ausland, Avenue Edmond-Vaucher 18, 1203 Genf, Beschwerdegegnerin,

Vorinstanz
Eidgenössische Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen, Lausanne

(Entscheid vom 27. Juli 2001)

Sachverhalt:
A.
Der 1965 geborene H._____ verletzte sich am 28. Juni 1995 bei der Arbeit an der Schulter, an der Hüfte und am Knie rechts. Im Februar 1996 ersuchte er die Invalidenversicherung um eine Rente. Nach Abklärungen, u.a. Beizug der Unfallversicherungsakten, teilte die IV-Stelle des Kantons St. Gallen mit Vorbescheid vom 19. Mai 1998 dem im Juli 1997 definitiv in sein Heimatland Portugal zurückgekehrten Gesuchsteller mit, er habe ab 1. Juni 1996 Anspruch auf eine ganze, ab 1. Juni 1997 auf eine halbe und ab 1. Juli 1998 auf eine Viertelsrente, wobei bei Vorliegen eines wirtschaftlichen Härtefalles eine halbe Rente ausgerichtet werde. Infolge Verlegung des Wohnsitzes ins Ausland würden ab 1. August 1997 indessen keine Leistungen mehr ausbezahlt. Daran hielt die Verwaltung mit Schreiben vom 12. Juni 1998 fest.

Mit Verfügungen vom 9. Juni 1999 sprach die IV-Stelle für Versicherte im Ausland H._____ für die Zeit vom 1. Juni 1996 bis 31. Mai 1997 eine ganze, vom 1. Juni bis 30. Juni 1997 eine halbe und vom 1. Juli bis 31. Juli 1997 eine Viertelsrente der Invalidenversicherung samt Zusatzrente für die Ehefrau und zwei Kinderrenten zu.
B.
H._____ liess hiegegen Beschwerde erheben und die Zusprechung einer unbefristeten Invalidenrente auf der Grundlage eines Invaliditätsgrades von mindestens 50 % beantragen. In formeller Hinsicht rügte sein Rechtsvertreter eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, da in den angefochtenen Verfügungen die Berechnung der Invaliditätsgrade nicht begründet werde.

Die IV-Stelle für Versicherte im Ausland verwies in ihrer Vernehmlassung auf die Stellungnahme der IV-Stelle

des Kantons St. Gallen vom 10. Dezember 1999 und schloss im Übrigen auf Abweisung des Rechtsmittels. Nach unbenütztem Ablauf der Frist für die Einreichung einer Replik wies die III. Kammer der Eidgenössischen Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen mit einzelrichterlichem Entscheid vom 27. Juli 2001 die Beschwerde unter Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung ab.
C.
H._____ lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen mit den Rechtsbegehren, es sei der Entscheid vom 27. Juli 2001 aufzuheben und die Rekurskommission anzuweisen, als Kollegialgericht zu entscheiden (Ziff. 1); sodann sei die IV-Stelle für Versicherte im Ausland zu verpflichten, ab 1. Juli 1997 weiterhin eine unbefristete Invalidenrente auf der Grundlage eines Invaliditätsgrades von mindestens 50 % auszurichten (...; Ziff. 2). Im Weitern wird um unentgeltliche Verbeiständung nachgesucht.

Die IV-Stelle für Versicherte im Ausland verweist in ihrer Vernehmlassung auf die Stellungnahme der IV-Stelle des Kantons St. Gallen vom 5. November 2001, ohne sich zur formellen Rüge der unrichtigen Besetzung des Gerichts zu äussern. Das Bundesamt für Sozialversicherung verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
In formeller Hinsicht wird beanstandet, dass der Beschwerdeentscheid über den Anspruch auf eine Rente der Invalidenversicherung als einzelrichterlicher Entscheid erging. Diese Rüge der funktionellen Unzuständigkeit des Einzelrichters ist vorab zu prüfen, da bei deren Begründetheit der angefochtene Entscheid ohne Prüfung der materiell streitigen Rentenfrage aufzuheben ist (vgl. BGE 125 V 502 Erw. 2c).
2.
2.1 Gemäss Art. 84 Abs. 2 zweiter Satz AHVG und Art. 200bis AHVV in Verbindung mit Art. 69 IVG entscheidet die Eidgenössische Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen über Beschwerden von Personen im Ausland gegen Verfügungen der IV-Stelle für Versicherte im Ausland. Organisation, Verfahren sowie funktionelle Entscheidzuständigkeit innerhalb der Rekurskommission werden im Wesentlichen durch Art. 85bis AHVG und die im Rahmen der Teilrevision des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) vom 4. Oktober 1991 erlassenen Art. 71a-c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG) sowie die Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (VRSK [SR 173.31]) geordnet. Der hier im Zentrum der Diskussion stehende, im Rahmen der 9. AHV-Revision gemäss Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 geschaffene Art. 85bis Abs. 3 AHVG bestimmt Folgendes: «Ergibt die Vorprüfung vor oder nach einem Schriftenwechsel, dass die Beschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, so kann ein einzelnes vollamtliches Mitglied mit summarischer Begründung auf Nichteintreten oder Abweisung erkennen. Im Übrigen gilt das
Verwaltungsverfahrensgesetz.» Anlass für diese in der bundesrätlichen Botschaft zur 9. AHV-Revision (BBl 1976 III 1 ff.) nicht enthaltene Regelung war die grosse Zahl hängiger Fälle sowie die weiterhin ständige Zunahme von Beschwerden vor der Rekurskommission. Unzulässige oder offensichtlich unbegründete Rechtsmittel sollten daher in einem einfacheren summarischen Verfahren durch einen Einzelrichter sofort erledigt werden können, dies mit der Möglichkeit des Weiterzugs an das Eidgenössische Versicherungsgericht (Amtl. Bull. 1977 S 263 f., N 748). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass nach Art. 22 der damals in Kraft gestandenen Verordnung vom 3. September 1975 über verschiedene Rekurskommissionen (Eidgenössische Rekurskommission der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, ... [VVRK; AS 1975 1642 ff., 1978 447 ff.]) in der Regel der Präsident oder der Vizepräsident als Einzelrichter entschied (Abs. 1). Beschwerden, die schwierige Tat- oder Ermessensfragen oder ungeklärte Rechtsfragen aufwarfen, wurden vom Präsidenten und zwei weitern Richtern beurteilt (Abs. 2). Diese Regelung blieb nach Inkrafttreten des Art. 85bis Abs. 3 AHVG am 1. Mai 1978 bis zur Aufhebung der Verordnung auf Ende Februar/Dezember 1993 (Art.
29 und Anhang 2 Ziff. 8 VRSK) im Wesentlichen unverändert bestehen.
2.2
2.2.1 Das Gesetz sagt nicht, wann eine Beschwerde offensichtlich unbegründet im Sinne von Art. 85bis Abs. 3 AHVG ist. Immerhin liefert es insofern einen wichtigen Anhaltspunkt dafür, was unter diesem Begriff zu verstehen ist, als der zuständige Einzelrichter, gemäss Art. 10 Ingress VRSK der Präsident oder Vizepräsident der Kommission oder einer Kammer und die vollamtlichen Richter, aufgrund einer Vorprüfung darüber zu befinden

hat, ob der Entscheid in die einzelrichterliche Kompetenz fällt oder ob mindestens drei Richter zu urteilen haben. Dies bedeutet, dass es nicht auf das allenfalls klare Ergebnis von Sachverhaltswürdigung und rechtlicher Subsumtion ankommen kann, ob das Rechtsmittel offensichtlich unbegründet ist.

Korrelat dazu, dass der Entscheid über die offensichtliche Unbegründetheit der Beschwerde aufgrund einer Vorprüfung der Sach- und Rechtslage zu erfolgen hat, ist der summarische Charakter des Sachurteils. Die Abweisung des Rechtsmittels muss sich im Wesentlichen durch Verweisung auf die Erwägungen im angefochtenen Verwaltungsakt oder in der Vernehmlassung der verfügenden Behörde (so ausdrücklich Art. 24 Abs. 2 VVRK) begründen lassen (vgl. auch Art. 36a Abs. 3 OG). Ob im konkreten Fall tatsächlich in diesem Sinne motiviert wird, ist allerdings nicht entscheidend, da es sich hiebei vorab um eine Frage der Redaktionstechnik handelt (vgl. zu der auch in summarischen Verfahren geltenden Begründungspflicht als Ausfluss des verfassungsrechtlichen Gehörsanspruchs BGE 123 I 34 Erw. 2c mit Hinweisen; ferner BGE 126 I 102 Erw. 2b, 124 V 181 Erw. 1a). Umgekehrt sagt die summarische Begründung für sich allein genommen nichts darüber aus, ob die Beschwerde als offensichtlich unbegründet zu bezeichnen ist und daher der Abweisungsentscheid zu Recht durch den Einzelrichter gefällt wurde.
2.2.2 Für ein nach dem Gesagten enges Begriffsverständnis von offensichtlich unbegründet im Sinne von Art. 85bis Abs. 3 AHVG spricht sodann, dass die Beschwerdeentscheide in der Regel mindestens in Dreierbesetzung zu ergehen haben. Das ergibt sich im Umkehrschluss aus dieser Vorschrift selber, hat indessen auch im später erlassenen Art. 71b Abs. 2 VwVG seinen positivrechtlichen Niederschlag gefunden. Nach dieser Bestimmung entscheidet die Kommission in der Besetzung mit fünf Richtern über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung und im Übrigen in der Besetzung mit drei Richtern; das Bundesrecht kann den Einzelrichter vorsehen, insbesondere u.a. für offensichtlich unzulässige, unbegründete oder begründete Beschwerden (so auch Art. 10 lit. b und c VRSK). Vor diesem Hintergrund widerspräche es dem in Art. 30 Abs. 1 BV verankerten Anspruch auf richtige Besetzung des Gerichts (vgl. BGE 125 V 501 Erw. 2a zu Art. 58 Abs. 1 aBV), wenn dem zuständigen Richter beim Entscheid darüber, ob eine Beschwerde offensichtlich unbegrün det ist, ein allzu weiter Beurteilungsspielraum offen stünde. Noch weniger ginge an, dessen Kompetenz, im konkreten Fall über die richtige Besetzung der Rekurskommission zu befinden, mit Ermessen auszustatten. In
diesem Zusammenhang steht auch der verfassungsrechtliche Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV) auf dem Spiel, und zwar insofern, als der gleiche Richter, welcher zuerst den auf Abweisung der Beschwerde lautenden Sachentscheid gefällt hat, auch über die offensichtliche Unbegründetheit des Rechtsmittels und damit über das Quorum des Spruchkörpers entscheidet. Zu beachten ist sodann, dass im Bestreitungsfalle das Eidgenössische Versicherungsgericht ebenfalls aufgrund einer summarischen (Vor-)Prüfung zu entscheiden hat, ob der Einzelrichter zu Recht die Beschwerde als offensichtlich unbegründet betrachtet hat. Denn der Normzweck des Art. 85bis Abs. 3 AHVG (Entlastung der Rekurskommission durch Schaffung der Möglichkeit einzelrichterlicher Entscheide im vereinfachten summarischen Verfahren) muss im Falle des Weiterzuges auch auf das letztinstanzliche Verfahren durchschlagen, ansonsten diese Bestimmung weitgehend ihres Sinnes entleert würde. Für eine restriktive Auslegung von offensichtlich unbegründet als Kriterium für die Bejahung der Entscheidzuständigkeit des Einzelrichters nach Art. 85bis Abs. 3 AHVG spricht schliesslich auch der Rechtsschutzgedanke zu Gunsten der Versicherten im Ausland
(gleicher Meinung wohl auch André Moser/Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen: Die erstinstanzliche nachträgliche Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund, in: Handbücher für die Anwaltspraxis [Hrsg. Geiser/Münch], Band III, Basel 1998, S. 104 Rz 3.36)
2.3 Nach dem Vorstehenden sind Beschwerden gegen Verfügungen der IV-Stelle für Versicherte im Ausland als offensichtlich unbegründet zu betrachten, wenn ihnen von vornherein aufgrund einer summarischen, nichtsdestoweniger genauen Prüfung keinerlei Erfolgschance eingeräumt werden kann (vgl. auch Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Bern 1992, S. 302 N 3 zu Art. 36a). Dies setzt eine klare Sach- und Rechtslage voraus, und zwar in dem Sinne, dass sich der Abweisungsentscheid summarisch begründen lässt. Bestehen Zweifel in Bezug auf die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes oder die gesetzeskonforme Auslegung und Anwendung des Rechts durch die verfügende Behörde, hat die Rekurskommission mindestens in Dreierbesetzung zu entscheiden. Nach dieser Umschreibung ist eine im Sinne des Art. 85bis Abs. 3 AHVG offensichtlich unbegründete Beschwerde grundsätzlich als zum Vornherein aussichtslos im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG zu bezeichnen, was den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege in der Regel ausschliesst.

3.
Im Lichte des in Erw. 2.2 und 2.3 Gesagten ist die Beschwerde gegen die Verfügungen vom 9. Juni 1999, soweit damit eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt wird, als offensichtlich unbegründet im Sinne von Art. 85bis Abs. 3 AHVG zu bezeichnen. Daran ändert die Aussage im angefochtenen Entscheid nichts, eine Verletzung der Begründungspflicht nach Art. 75 Abs. 3 IVV liege noch nicht vor, auch wenn es als wünschenswert erscheine, dass die Verwal tung Sorgfalt darauf verwende, ihre Verfügungen so zu begründen, dass sie auch ohne einlässliches Aktenstudium nachvollziehbar seien. Diese Formulierung deutet entgegen den Vorbringen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht auf einen die Qualifikation der Beschwerde als offensichtlich unbegründet ausschliessenden Grenzfall hin. Es kann insofern ohne weiteres auf die entsprechenden einzelrichterlichen Erwägungen verwiesen werden.

Anders verhält es sich in materieller Hinsicht. Die medizinischen Unterlagen, die es im Hinblick auf Gesundheitszustand und verbliebene Arbeitsfähigkeit zu würdigen gilt, sind umfangreich. Selbst wenn als klares Ergebnis mit dem vorinstanzlichen Richter für die Beurteilung der Arbeitsfähigkeit grundsätzlich auf die Einschätzung des Chirurgen und Unfallmediziners Dr. med. S._____ in seinem Bericht vom 17. Juli 1997 abzustellen wäre, stellte sich angesichts der zahlreichen gesundheitlich bedingten Einschränkungen die Frage, von welchem Tabellenlohn für die rechnerische Bestimmung des Invalideneinkommens auszugehen ist (vgl. dazu RKUV 2001 Nr. U 439 S. 347). Die Höhe des Valideneinkommens wirft weiter die Frage auf, inwiefern allenfalls invaliditätsfremde Gesichtspunkte im Rahmen des Einkommensvergleichs nach Art. 28 Abs. 2 IVG zu berücksichtigen sind (vgl. hiezu ZAK 1989 S. 456; ferner AHI 1999 S. 240 unten sowie RKUV 1993 Nr. U 168 S. 104 Erw. 5b). Von einer für die Bejahung der offensichtlichen Unbegründetheit der Beschwerde nach Art. 85bis Abs. 3 AHVG notwendigen klaren Sach- und Rechtslage kann somit nicht gesprochen werden. Der angefochtene Entscheid liesse sich im Übrigen auch nicht summarisch begründen. Dagegen spricht
schon die Tatsache, dass der Einkommensvergleich im angefochtenen Entscheid einen höheren Invaliditätsgrad ergeben hat als der von der Verwaltung in der vorinstanzlichen Vernehmlassung ermittelte. Dass die Beschwerde gegen die Verfügungen vom 9. Juni 1999 nicht als offensichtlich unbegründet bezeichnet werden kann, ergibt sich indirekt auch aus der Gutheissung des Gesuchs um unentgeltliche Verbeiständung, weil, so der vorinstanzliche Richter, das Rechtsmittel nicht zum vornherein aussichtslos und der Beizug eines Anwalts angesichts der gesamten Umstände und der sich stellenden Rechtsfragen angezeigt war.

Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben, ohne dass zur materiell streitigen Frage des Anspruchs auf eine Rente der Invalidenversicherung Stellung zu nehmen ist (Erw. 1).
4.
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 Rechtspflege im Sinne der unentgeltlichen Verbeiständung ist somit gegenstandslos.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass der Entscheid vom 27. Juli 2001 aufgehoben und die Sache an die Eidgenössische Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen zurückgewiesen wird, damit sie in richtiger Besetzung über die Beschwerde gegen die Verfügungen der IV-Stelle für Versicherte im Ausland vom 9. Juni 1999 neu entscheide.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Die IV-Stelle für Versicherte im Ausland hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2500.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Eidgenössische Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland woh-

nenden Personen, der Schweizerischen Ausgleichskasse, der IV-Stelle des Kantons St. Gallen und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.

Luzern, 30. Oktober 2002

Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der I. Kammer: Der Gerichtsschreiber: