Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess {T 7}
I 475/06

Urteil vom 30. Oktober 2006
IV. Kammer

Besetzung
Präsident Ursprung, Bundesrichterin Widmer und Bundesrichter Frésard; Gerichtsschreiber Jancar

Parteien
A._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher Ulrich Seiler, Falkenhöheweg 20, 3012 Bern,

gegen

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

Vorinstanz
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern

(Entscheid vom 6. April 2006)

Sachverhalt:
A.
Die 1954 geborene A._____ meldete sich am 8. Juli 2002 unter Hinweis auf einen Sehnenriss an der rechten Schulter bei der Invalidenversicherung zum Rentenbezug an. Mit Verfügung vom 15. April 2003 sprach ihr die IV-Stelle Bern nach Einholung eines Gutachtens der Ärztliches Begutachtungsinstitut GmbH (ABI) vom 8. April 2003 Berufsberatung und Abklärung der beruflichen Eingliederungsmöglichkeiten durch die Berufsberatung zu. Die Ausrichtung einer Invalidenrente lehnte sie mangels rentenbegründender Invalidität mit Verfügung vom 5. Juni 2003 ab und hielt hieran mit Einspracheentscheid vom 2. Februar 2004 fest. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern am 7. September 2004 ab. Die hiegegen eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde wies das Eidgenössische Versicherungsgericht mit Urteil vom 3. März 2005 ab, soweit es darauf eintrat (Prozess I 625/04).

Am 14. September 2005 meldete sich die Versicherte, nunmehr vertreten durch Fürsprecher Ulrich Seiler, Bern, bei der IV-Stelle erneut zum Leistungsbezug an, da sich ihr Gesundheitszustand verschlechtert habe. Sie reichte einen Bericht der Frau Dr. med. B._____, Spezialärztin für Innere Medizin FMH, vom 14. September 2005 ein. Mit Verfügung vom 25. Oktober 2005 trat die IV-Stelle auf das Leistungsbegehren nicht ein, da die Versicherte keine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse glaubhaft gemacht habe. Im Rahmen der dagegen erhobenen Einsprache reichte die Versicherte am 23. November 2005 unter anderem einen Bericht des Neurochirurgen Dr. med. R._____ vom 14. November 2005 ein. Die IV-Stelle hiess die Einsprache in Aufhebung der Verfügung vom 25. Oktober 2005 gut; es werde in dieser Angelegenheit eine neue Verfügung ergehen. Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung wies die IV-Stelle ab und verneinte den Anspruch auf eine Parteientschädigung (Entscheid vom 15. Dezember 2005).
B.
Die hiegegen eingereichte Beschwerde mit dem Antrag auf Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung im Verfahren vor der IV-Stelle wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern ab; für das kantonale Verfahren

gewährte es der Versicherten die unentgeltliche Verbeiständung (Entscheid vom 6. April 2006).
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die Versicherte, in Aufhebung des Einspracheentscheides vom 15. Dezember 2005 sei die IV-Stelle anzuweisen, ihr eine Parteientschädigung zuzusprechen und diese festzusetzen. Ferner verlangt sie die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung für das letztinstanzliche Verfahren.

Die IV-Stelle und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verzichten auf eine Vernehmlassung, wobei Erstere Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde verlangt.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
Streitig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin für das Verfahren vor der IV-Stelle eine Entschädigung zu ihren Lasten beanspruchen kann.
Der strittige Entscheid 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).
2.
Die Versicherte hat im Rahmen des Einspracheentscheides vom 15. Dezember 2005 im Hauptpunkt (Aufhebung der Nichteintretensverfügung vom 25. Oktober 2005) obsiegt, weshalb sie für das Einspracheverfahren Anspruch auf eine Parteientschädigung hat, falls sie im Falle des Unterliegens die unentgeltliche Verbeiständung hätte beanspruchen können (Art. 52 Abs. 3 Satz 2 ATSG; BGE 130 V 572 f. Erw. 2.2; Urteil F. vom 4. August 2005 Erw. 3, I 225/05). Besondere Umstände für die Zusprechung einer Parteientschädigung im Sinne von BGE 130 V 573 f. Erw. 2.3 sind nicht ersichtlich.
3.
3.1 Das kantonale Gericht hat die gesetzliche Bestimmung über die unentgeltliche Verbeiständung im Sozialversicherungsverfahren (Art. 37 Abs. 4 ATSG; vgl. auch Art. 29 Abs. 3 BV) zutreffend dargelegt. Gleiches gilt hinsichtlich der zu den Voraussetzungen der unentgeltlichen Verbeiständung im Sozialversicherungsverfahren ergangenen Rechtsprechung (Bedürftigkeit der Partei, fehlende Aussichtslosigkeit der Rechtsbegehren, sachliche Gebotenheit im konkreten Fall; BGE 130 I 182 Erw. 2.2 und 183 f. Erw. 3.2 f., 125 V 35 f. Erw. 4b; AHI 2000 S. 164 Erw. 2b, je mit Hinweisen; in Anwaltsrevue 2005/3 S. 123 wiedergegebenes Urteil M. vom 29. November 2004 Erw. 2, I 557/04; in HAVE 2004 S. 317 zusammengefasstes Urteil H. vom 7. September 2004, I 75/04; Urteil H. vom 10. März 2006 Erw. 7.1, I 692/05). Darauf wird verwiesen.
3.2 Zu ergänzen ist, dass nach einer Rentenverweigerung wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades eine neue Anmeldung nach Art. 87 Abs. 4 IVV nur geprüft wird, wenn die Voraussetzungen gemäss Abs. 3 erfüllt sind. Danach ist vom Versicherten im Gesuch glaubhaft zu machen, dass sich der Grad der Invalidität in einer für den Anspruch erheblichen Weise geändert hat (BGE 130 V 68 Erw. 5.2.5). Tritt die Verwaltung auf die Neuanmeldung ein, so hat sie die Sache materiell abzuklären und sich zu vergewissern, ob die vom Versicherten glaubhaft gemachte Veränderung des Invaliditätsgrades auch tatsächlich eingetreten ist. Nach der Rechtsprechung zum bis Ende 2002 in Kraft gestandenen Art. 41 IVG (vgl. heute Art. 17 ATSG) hat sie in analoger Weise wie bei einem Revisionsfall vorzugehen. Stellt sie fest, dass der Invaliditätsgrad seit Erlass der früheren rechtskräftigen Verfügung keine Veränderung erfahren hat, so weist sie das neue Gesuch ab. Andernfalls hat sie zunächst noch zu prüfen, ob die festgestellte Veränderung genügt, um nunmehr eine anspruchsbegründende Invalidität zu bejahen, und hernach zu beschliessen. Im Beschwerdefall obliegt die gleiche materielle Prüfungspflicht auch dem Gericht (BGE 117 V 198 Erw. 3a mit Hinweis). Daran hat
das Inkrafttreten des ATSG am 1. Januar 2003 nichts geändert (Urteil M. vom 20. April 2005 Erw. 1.2, I 797/04, mit Hinweis). Diese Praxis gilt analog bei Neuanmeldungen für Eingliederungsmassnahmen (BGE 130 V 66 Erw. 2, 125 V 412 Erw. 2b, je mit Hinweisen).
4.
Umstritten ist die sachliche Gebotenheit des Beizugs eines Anwalts durch die Versicherte.
4.1 Die Vorinstanz hat erwogen, ein besonders starker Eingriff in die Rechtsstellung der versicherten Person

drohe etwa dann, wenn eine laufende Rente aufgehoben oder herabgesetzt oder wenn über einen Rentenanspruch materiell entschieden werden solle und der Entscheid als Vergleichsbasis für spätere Neuanmeldungen diene. In diesen Fällen sei der materielle Entscheid für die betroffene Person von erheblicher Bedeutung, könne er doch auf Grund der Rechtskraftwirkung grundsätzlich nicht erneut zum Gegenstand eines neuen Verfahrens gemacht werden. Anders verhalte es sich beim Nichteintreten auf Neuanmeldungen. Hier sei es der versicherten Person unbenommen, jederzeit eine Neuanmeldung einzureichen. Ein allfälliger Nichteintretensentscheid bilde im Unterschied zu den obgenannten Fällen nicht Grundlage für spätere materielle Beurteilungen. Es liege mithin kein besonders starker Eingriff in die Rechtsstellung der Beschwerdeführerin vor, weshalb zu prüfen sei, ob besondere tatsächliche oder rechtlichen Schwierigkeiten vorlägen. Dies sei ebenfalls zu verneinen, da sich im Rahmen des Neuanmeldungsverfahrens nur die Frage gestellt habe, ob mit dem Bericht der Frau Dr. med. B._____ vom 14. September 2005 eine Verschlechterung des
Gesundheitszustandes glaubhaft gemacht worden sei.
4.2 Entgegen der Vorinstanz kann nicht gesagt werden, das Nichteintreten auf eine Rentenneuanmeldung sei für die versicherte Person weniger einschneidend als ein materieller Rentenentscheid bzw. als eine Rentenaufhebung oder -herabsetzung. Denn das Nichteintreten auf eine Neuanmeldung bedeutet im Ergebnis die Verweigerung einer Rente. Soweit die Vorinstanz argumentiert, ein materieller Rentenentscheid könne auf Grund der Rechtskraftwirkung nicht erneut zum Gegenstand eines Verfahrens gemacht werden, ist dem entgegenzuhalten, dass ein solcher Entscheid bei Veränderung des Invaliditätsgrades der Revision unterliegt (Art. 17 Abs. 1 IVG). In diesem Punkt ist die Rechtslage nicht wesentlich anders als bei der Prüfung einer Neuanmeldung. Ebenso wie die versicherte Person nach einem Nichteintretensentscheid im Neuanmeldungsverfahren jederzeit ein neues Gesuch stellen kann, kann sie nach einem materiellen Rentenentscheid ein Revisionsgesuch stellen (Art. 17 Abs. 1 ATSG), wobei darin in beiden Fällen die Tatsachenänderung glaubhaft zu machen ist (Erw. 3.2 hievor; BGE 130 V 68 Erw. 5.2.5).
5.
5.1 Die Vorinstanz hat weiter ausgeführt, gegen die sachliche Gebotenheit des Anwaltsbeizugs spreche Folgendes: Die vom Rechsvertreter im Einspracheverfahren eingereichten medizinischen Unterlagen stammten - mit Ausnahme des Berichts des Neurochirurgen Dr. med. R._____ vom 14. November 2005 - aus der Zeit vor dem ersten Einspracheentscheid vom 2. Februar 2004 und seien daher nicht relevant. Der Bericht des Dr. med. R._____ äussere sich einzig zum Gesundheitszustand ab November 2005, weshalb auch dieser nicht massgebend sei. Demnach wäre die Einsprache abzuweisen und die Eingabe vom 23. November 2005, welcher der Bericht des Dr. med. R._____ beigelegt worden sei, als Neuanmeldung entgegenzunehmen gewesen. Wegen der glaubhaft gemachten Lumboischialgie wäre darauf einzutreten gewesen.
5.2 Dieser Argumentation kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Als Erstes kann nicht gesagt werden, die Arztberichte aus der Zeit vor dem ersten, rentenablehnenden Einspracheentscheid vom 2. Februar 2004 seien irrelevant. Denn mit diesen wollte der Rechtsvertreter aufzeigen, dass verglichen mit den Berichten der Frau Dr. med. B._____ vom 14. September 2005 und des Dr. med. R._____ vom 14. November 2005 eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes aufgetreten ist.

Im Weiteren hat das Eidgenössische Versicherungsgericht die Frage offen gelassen, ob - gemäss dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 3 IVV - auch nach Inkrafttreten des ATSG der Beweisführungslast (von Ausnahmen abgesehen) im Revisions- bzw. Neuanmeldungsgesuch zu genügen ist (vgl. BGE 130 V 68 f. Erw. 5.2.5) oder ob der entsprechende, herabgesetzte Beweis bis zum Abschluss des laut ATSG vorgesehenen Einspracheverfahrens (hier: 15. Dezember 2005) erbracht werden kann (Urteil J. vom 8. März 2006 Erw. 2.2.2 und 3.2, I 734/05). Dies bzw. die Frage, ob die Einsprache vom 1. November 2005 abzuweisen gewesen wäre und der erst am 23. November 2005 aufgelegte Bericht des Dr. med. R._____ vom 14. November 2005 als Neuanmeldung hätte behandelt werden müssen, braucht in casu ebenfalls nicht entschieden zu werden. Diese Umstände zeigen jedoch, dass das Verfahren rechtlich und sachverhaltsmässig nicht einfach und auch nicht aussichtslos war (vgl. Erw. 4.2 hievor am Ende).
6.
6.1 Die IV-Stelle vertrat im Einspracheentscheid vom 15. Dezember 2005 den Standpunkt, die tatsächlichen und rechtlichen Fragen hätten sich nicht derart schwierig gestaltet, als dass die Versicherte nicht selber oder mit Hilfe einer sozialen Institution eine Einsprache hätte formulieren können. Sie habe keine sprachlichen Schwierigkeiten und habe im bisherigen Verwaltungsverfahren bereits dargetan, dass sie ihre Rechte selbstständig

wahrnehmen könne. So habe sie ihre Anliegen bis vor Bundesgericht selbstständig geführt. Eine anwaltliche Verbeiständung sei daher nicht notwendig gewesen.
6.2
6.2.1 Soweit die Verwaltung argumentiert, die Versicherte habe bereits im früheren Verfahren alleine gehandelt, ist festzuhalten, dass sie im damaligen Verfahren betreffend Invalidenrente unterlegen war und auf ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde teilweise nicht einmal eingetreten wurde (Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 3. März 2005; Prozess I 625/04). Hieraus kann mithin nicht geschlossen werden, die Versicherte sei in der Lage, sich im Verfahren ohne Dritthilfe zurechtzufinden (vgl. auch Urteil F. vom 4. August 2005 Erw. 5.2, I 225/05).
6.2.2 Weiter ist zu beachten, dass die Versicherte in der vorinstanzlichen Beschwerde geltend gemacht hat, nach dem Unterliegen im ersten Verfahren habe sie sich an die Schweizerische Organisation X._____ gewandt, die ihr telefonisch angegeben habe, wie sich sich selber helfen könne. Weitere Hinweise auf Hilfsstellen habe sie nicht erhalten. Ihr sei aber telefonisch geraten worden, sich einen Anwalt zu nehmen. Diesem Rat sei sie gefolgt. Sie sei von keiner anderen Hilfsstelle oder einem Sozialamt unterstützt worden; im Jahre 2003 sei ihr die nachgesuchte finanzielle Unterstützung verwehrt worden. Auch letztinstanzlich macht die Versicherte geltend, sie habe sich an die Schweizerische Organisation X._____ gewandt, die aber nicht weiter gewusst und ihr geraten habe, einen Anwalt beizuziehen.

Weder die IV-Stelle noch die Vorinstanz haben sich zu diesem Vorbringen geäussert. Auch letztinstanzlich wird es nicht in Frage gestellt. Da keine Gründe ersichtlich sind, an diesen unbestrittenen Angaben der Versicherten zu zweifeln, ist davon auszugehen, dass sie den Anwalt erst beigezogen hat, nachdem sie erfolglos eine soziale Institution kontaktiert hatte (vgl. hiezu BGE 125 V 34 Erw. 2; vgl. auch erwähntes Urteil I 692/05 Erw. 7.3).
7.
In Würdigung der gesamten Aspekte des Falles ist es nicht zu beanstanden, wenn sich die rechtsunkundige Versicherte bei der Neuanmeldung und im Einspracheverfahren gegen die Nichteintretensverfügung vom 25. Oktober 2005 anwaltlich verbeiständen liess, um ihren Standpunkt zu bekräftigen, zumal nicht auszuschliessen ist, dass sie auf Grund der von Frau Dr. med. B._____ am 14. September 2005 diagnostizierten reaktiven depressiven Verstimmung bei psychosozialer Problematik Mühe hatte, sich im Verfahren zurechtzufinden (vgl. auch erwähntes Urteil I 225/05 Erw. 5.2 und Urteil M. vom 19. April 2005 Erw. 3.2.2, I 83/05).

Nach dem Gesagten haben IV-Stelle und Vorinstanz Bundesrecht verletzt, wenn sie eine anwaltliche Verbeiständung im Verwaltungs- und Einspracheverfahren als nicht erforderlich erachteten.
8.
Die Bedürftigkeit der Versicherten hat die IV-Stelle bisher nicht geprüft, während sich die Frage der Nichtaussichtslosigkeit nach der Gutheissung der Einsprache von selbst beantwortet hat (Erw. 2 und 3.1 hievor). Die IV-Stelle hat daher die Bedürftigkeit zu klären und der Versicherten bejahendenfalls die unentgeltliche Verbeiständung zu gewähren.
9.
Streitigkeiten im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Rechtspflege und Verbeiständung unterliegen nicht der Kostenpflicht, weshalb keine Gerichtskosten zu erheben sind (nicht publ. Erw. 9 des Urteils BGE 131 V 153; SVR 2002 ALV Nr. 3 S. 7 Erw. 5 [Urteil W. vom 11. Juni 2001, C 130/99]). Da die Beschwerdeführerin obsiegt, ist ihr zu Lasten der IV-Stelle eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 135 in Verbindung mit Art. 159 OG). Das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung für das letztinstanzliche Verfahren ist damit gegenstandslos.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 6. April 2006 und der Einspracheentscheid vom 15. Dezember 2005 aufgehoben werden und die Sache an die IV-Stelle Bern zurückgewiesen wird, damit sie im Sinne der Erwägung 8 verfahre.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 1000.- (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 des Kantons Bern und dem Bundesamt für Sozialversicherungen zugestellt.
Luzern, 30. Oktober 2006
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der IV. Kammer: Der Gerichtsschreiber:
i.V.