Urteilskopf

131 V 407

53. Auszug aus dem Urteil i.S. M. gegen IV-Stelle Bern und Verwaltungsgericht des Kantons Bern I 37/05 vom 23. September 2005

Regeste (de):

Art. 42 und 52 ATSG; Art. 12 ATSV: Einfaches und rasches verwaltungsinternes Verfügungs- und Einspracheverfahren.

Es ist nicht zulässig, einen kassatorischen Einspracheentscheid zu erlassen, der sich darauf beschränkt, die vorausgegangene Verfügung wegen weiteren Abklärungsbedarfs aufzuheben. Die neuen Erhebungen sind vielmehr in die Beurteilungsgrundlagen eines reformatorischen, instanzabschliessenden Einspracheentscheids einzubeziehen. (Erw. 2)

Regeste (fr):

Art. 42 et 52 LPGA; art. 12 OPGA: Procédure simple et rapide de décision et de décision sur opposition.

Il n'est pas admis de rendre une décision sur opposition de nature cassatoire, en ce sens qu'elle se limite à annuler la décision précédente en raison de la nécessité d'une instruction complémentaire. Il convient bien plutôt de compléter le dossier et de réformer la décision initiale par une décision sur opposition mettant fin à l'instance. (consid. 2)

Regesto (it):

Art. 42 e 52 LPGA; art. 12 OPGA: Procedura semplice e rapida di decisione e di decisione su opposizione.

Non si può emettere una decisione su opposizione di natura cassatoria che si limita ad annullare il precedente provvedimento per necessità di complemento istruttorio. I nuovi accertamenti devono piuttosto essere integrati e posti a fondamento di una decisione su opposizione che conclude la procedura e modifica la decisione iniziale. (consid. 2)

Sachverhalt ab Seite 408

BGE 131 V 407 S. 408

A. Das Eidgenössische Versicherungsgericht erkannte am 21. Oktober 1999 (Urteil I 240/99), der von M. am 18. Dezember 1997 gegenüber der Invalidenversicherung geltend gemachte Leistungsanspruch sei in medizinischer Hinsicht nicht zureichend abgeklärt. Es wies die Sache demgemäss zur neuen Abklärung und Verfügung an die IV-Stelle Bern zurück. Diese vervollständigte den Sachverhalt, indem sie insbesondere ein Gutachten des Zentrums für Medizinische Begutachtung X. vom 9. Januar 2003 einholte. Am 11. Juli 2003 sprach die IV-Stelle der Versicherten unter Annahme eines Invaliditätsgrades von 45 % eine Viertelsrente ab dem 1. August 1999 zu. Auf Einsprache hin hob die IV-Stelle diese Verfügung auf, ordnete unter Hinweis auf die Vorbringen der Versicherten weitere Abklärungen an und stellte eine neue Verfügung in Aussicht (Entscheid vom 29. März 2004).
B. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern trat auf die hiegegen erhobene Beschwerde nicht ein, soweit materielle Anträge gestellt wurden, und wies das Rechtsmittel im Übrigen - unter dem Aspekt der wegen der Art der Verfahrenserledigung geltend gemachten Rechtsverzögerung - ab (Entscheid vom 17. Dezember 2004).
C. M. lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen mit den Rechtsbegehren, es seien, unter Aufhebung von vorinstanzlichem und Einspracheentscheid, höhere Rentenleistungen zu erbringen. Eventuell sei die IV-Stelle anzuweisen, eine "neue materielle Verfügung innert richterlich

anzusetzender Frist zu erlassen". Ausserdem sei ihr die unentgeltliche Verbeiständung zu bewilligen. Die IV-Stelle und das Bundesamt für Sozialversicherung verzichten auf eine Stellungnahme.
BGE 131 V 407 S. 409

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Das Eidgenössische Versicherungsgericht stellte mit Urteil vom 21. Oktober 1999 (I 240/99) fest, hinsichtlich des am 18. Dezember 1997 geltend gemachten Anspruchs auf eine Invalidenrente bestehe wegen widersprüchlicher und unvollständiger ärztlicher Angaben zur Arbeitsfähigkeit weiterer Abklärungsbedarf, und wies die Sache an die Verwaltung zurück. Nachdem am 9. Januar 2003 das notwendige medizinische Gutachten erstattet worden war, verfügte die IV-Stelle am 11. Juli 2003 neu. Die Versicherte erhob am 14. August 2003 Einsprache. Die Verwaltung erledigte diese mit Entscheid vom 29. März 2004, indem sie den angefochtenen Verwaltungsakt aufhob und weitere Abklärungen sowie eine neue Verfügung in Aussicht stellte.
1.1 Die Beschwerdeführerin rügt diese Verfahrensweise und macht geltend, die zusätzlichen Erhebungen hätten, soweit überhaupt erforderlich, umgehend durchgeführt und alsdann direkt dem Einspracheentscheid zugrunde gelegt werden sollen. Sie stützt sich hiefür vor allem auf das Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsverbot (Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29 Abs. 1 BV; vgl. dazu JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 495 ff.).
Eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde muss jeden Entscheid binnen einer Frist fassen, die nach der Natur der Sache und nach den gesamten übrigen Umständen als angemessen erscheint (BGE 119 Ib 323 Erw. 5; SVR 1997 ALV Nr. 105 S. 324 Erw. 4b; RÜEDI, Die Bedeutung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts für die Verwirklichung des Sozialversicherungsrechts des Bundes, in: ZBJV 1994 S. 74 ff.; THOMAS SCHMUCKLI, Die Fairness in der Verwaltungsrechtspflege, Diss. Freiburg 1990, S. 100 ff.). Die Geltung dieses prozessualen Grundrechts für das Einspracheverfahren wurde im Gesetz bekräftigt (Art. 52 Abs. 2 Satz 1 ATSG; vgl. BGE 125 V 191 Erw. 2a). Wenn der Versicherungsträger entgegen dem Begehren der betroffenen Person - innert angemessener Frist, so wäre beizufügen - keine Verfügung oder keinen Einspracheentscheid erlässt, so kann laut Art. 56 Abs. 2 ATSG Beschwerde erhoben werden. Bei der Rechtsverzögerungsbeschwerde fehlt es grundsätzlich an einem ordentlichen Anfechtungsobjekt, weil die entscheidende
BGE 131 V 407 S. 410

Behörde untätig bleibt. Ausnahmsweise kann eine Rechtsverzögerung aber auch in Form einer positiven Anordnung begangen werden; zu denken ist an Verfahrensverlängerungen durch unnötige Beweismassnahmen oder Einräumung überlanger Fristen. Zwar tritt die Rechtsverzögerung in solchen Fällen nicht schon mit der Verfügung ein, sondern wird erst in Aussicht gestellt. Die betreffende Rüge wird dennoch bereits zu diesem Zeitpunkt zugelassen, so dass die betroffene Person nicht zuwarten muss, bis die Rechtsverzögerung tatsächlich eintritt, sondern sofort geltend machen kann, die Verfügung habe eine ungerechtfertigte Verzögerung zur Folge (BGE 126 V 248 Erw. 2d; Urteil J. vom 21. August 2001, I 671/00, Erw. 3b; LORENZ MEYER, Das Rechtsverzögerungsverbot nach Art. 4 BV, Diss. Bern 1985, S. 71). Das rechtlich geschützte Interesse besteht bei der Rechtsverzögerungsbeschwerde stricto sensu - unabhängig von der Frage, ob der Rekurrent in der Sache obsiegen wird - darin, einen Entscheid zu erhalten, der an eine gerichtliche Beschwerdeinstanz weiterziehbar ist (BGE 125 V 121 Erw. 2b). Dieses Interesse ist im Falle eines kassatorischen, mit der Anordnung zusätzlicher Abklärung verbundenen Einspracheentscheids im Prinzip dasselbe, mit dem einzigen Unterschied, dass sich die Rüge der verzögerten Verfahrenserledigung auf das Ausbleiben eines instanzabschliessenden Entscheids bezieht, in welchem das Rechtsverhältnis materiell geordnet wird.
1.2 (...)

2. Zu prüfen bleibt die Rechtsfrage, ob die Verwaltung befugt ist, einen rein kassatorischen Einspracheentscheid zu treffen, indem sie sich darauf beschränkt, eine rechtsgestaltende Verfügung im Hinblick auf ergänzende Sachverhaltsabklärungen aufzuheben, auf dass hernach erneut verfügt werde.
2.1

2.1.1 Die mit der Rückweisung zu weiteren Abklärungen und anschliessender neuer Verfügung verbundene Aufhebung eines Verwaltungsaktes bedeutet, von der gesetzlich vorgezeichneten Abfolge des Instanzenwegs abzuweichen. Die Rechtsprechung lässt die Rückweisung denn auch nicht

voraussetzungslos zu. Im Verhältnis zwischen Gerichten und Verwaltung steht der rückweisenden Behörde bei Beantwortung der Frage, ob sie selber die nötigen Instruktionen vornehmen oder die Akten zur weiteren Abklärung an die Verwaltung zurückweisen will, zwar ein weiter Ermessensspielraum zu. Indes darf eine Rückweisung an die Verwaltung nicht
BGE 131 V 407 S. 411

einer Verweigerung des gerichtlichen Rechtsschutzes gleichkommen, was etwa dann der Fall ist, wenn wegen besonderer Gegebenheiten nur ein Gerichtsgutachten oder andere gerichtliche Beweismassnahmen geeignet sind, zur Abklärung des Sachverhalts beizutragen. Unzulässig ist die Rückweisung auch, sofern sie nach den Umständen als unverhältnismässig erscheint. Liegen sachliche Gründe vor, ist sie aber regelmässig mit dem Untersuchungsgrundsatz und dem Prinzip eines einfachen und raschen Verfahrens vereinbar (vgl. RKUV 1999 Nr. U 342 S. 410; Urteil P. vom 24. September 2004, I 58/04, Erw. 2.1).
Diese auf das Verhältnis zwischen gerichtlicher Entscheidung und Verwaltungsverfügung zugeschnittenen Grundsätze lassen sich nicht auf das verwaltungsinterne Einsprache- bzw. Verfügungsverfahren übertragen. Die Rückweisung bezieht ihre Rechtfertigung im Wesentlichen aus den differenzierten Aufgaben und der dementsprechend unterschiedlichen funktionellen und instrumentellen Ausstattung der sich in der Abfolge der Instanzen gegenseitig ergänzenden Behörden. In der Sozialversicherung ist die Verwaltung regelmässig besser geeignet als die Justiz, Entscheidungsgrundlagen zu vervollständigen. Die Eignung spielt indes keine Rolle, wenn der Abklärungsbedarf bereits bei der Behandlung einer Einsprache durch die Verwaltung selbst erkannt wird. Eine sachliche Notwendigkeit für eine Rückweisung ergibt sich nur im instanzübergreifenden Verhältnis (also auch dort, wo das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren vorgesehen ist; Art. 61 Abs. 1 VwVG), nicht so aber innerhalb einer einzigen Instanz, auch wenn diese organisatorisch in verschiedene Einheiten gegliedert ist.
2.1.2 Das Verwaltungsverfahren ist als Einheit zu begreifen, die das Verfügungs- und das Einspracheverfahren umfasst. Eine Rückweisung zur ergänzenden Sachverhaltserhebung durch einen Einspracheentscheid ist strukturell nicht gerechtfertigt und somit nicht angängig, weil es sich nicht um einen instanzübergreifenden Vorgang handelt.
2.1.2.1 Mit der Einsprache wird eine Verfügung zwar - einem Rechtsmittel gleich - angefochten (BGE 125 V 121 Erw. 2a). Dabei bleibt jedoch die nämliche Verwaltungsbehörde zuständig. Die Einsprache ist also kein devolutives Rechtsmittel, das die Entscheidungszuständigkeit an eine Rechtsmittelinstanz übergehen lässt (RKUV 2003 Nr. U 490 S. 367 Erw. 3.2.1; vgl. Urteil R. vom
BGE 131 V 407 S. 412

27. August 2004, K 11/04, Erw. 2 in fine). Vielmehr erhält die verfügende Stelle die Möglichkeit, die angefochtene Verfügung nochmals zu überprüfen und über die bestrittenen Punkte zu entscheiden, bevor allenfalls die Beschwerdeinstanz angerufen wird. Die Verwaltung nimmt in diesem Rahmen - soweit nötig - weitere Abklärungen vor und überprüft die eigenen Anordnungen aufgrund des vervollständigten Sachverhalts (BGE 125 V 190 f. Erw. 1b und c; RKUV 1998 Nr. U 309 S. 460 Erw. 4a). Bei Erhebung einer Einsprache wird das Verwaltungsverfahren erst durch den Einspracheentscheid abgeschlossen, welcher die ursprüngliche Verfügung ersetzt. Für eine spätere richterliche Beurteilung sind denn auch grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zur Zeit des Erlasses des strittigen Einspracheentscheids massgebend (BGE 116 V 248 Erw. 1a; Urteil M. vom 3. Januar 2005, I 172/04, Erw. 5.2). Soweit im Urteil S. vom 18. Februar 2003, U 287/02, Erw. 2.2, ausgeführt wurde, Art. 61 Abs. 1 VwVG sei im Einspracheverfahren sinngemäss anwendbar, kann daran nicht festgehalten werden. Nach dieser Norm steht verwaltungsinternen Beschwerdeinstanzen die Kompetenz zu, eine Streitsache ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückweisen, anstatt die Beschwerde gutzuheissen oder abzuweisen. Das Einsprache- und das (verwaltungsinterne) Beschwerdeverfahren sind nach dem Gesagten aber strukturell und funktionell nicht gleichzusetzen. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat es denn auch abgelehnt, die für das Beschwerdeverfahren nach VwVG geltende Regelung der Parteientschädigung (Art. 64 VwVG) analog auf das Einspracheverfahren anzuwenden (RKUV 2003 Nr. U 490 S. 366 Erw. 3.2).
2.1.2.2 Die Einheitlichkeit des Verwaltungsverfahrens wird durch die Vorschriften der Art. 42 Satz 2 ATSG und Art. 30 Abs. 2 lit. b VwVG noch akzentuiert. Danach kann vor Verfügungen, die durch Einsprache anfechtbar sind, auf eine Anhörung verzichtet werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, gleichsam ein vereinfachtes Verfahren durchzuführen, soweit sich bei klarer Sach- und Rechtslage die Inanspruchnahme des rechtlichen Gehörs nicht aufdrängt (zum Anwendungsbereich vgl. KIESER, ATSG-Kommentar, N 25 zu Art. 46; freilich hat etwa die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt das rechtliche Gehör seit jeher bereits vor Erlass der Verfügung gewährt [MEYER-BLASER, Die Bedeutung von Art. 4 BV für das Sozialversicherungsrecht, in: ZSR 1992 II S. 429 FN 592; WILLI MORGER, Das Einspracheverfahren im Leistungsrecht des

BGE 131 V 407 S. 413

Unfallversicherungsgesetzes [UVG], in: SZS 1985 S. 242 f.]). Zweck der Regelung ist die beförderliche Erledigung von liquiden Fällen im Rahmen der so genannten Massenverwaltung. Wird dagegen nach Erhebung einer Einsprache festgestellt, dass die Entscheidungsgrundlagen unvollständig sind, so ist der Sachverhalt unter Wahrung der Parteirechte zu vervollständigen und das - nunmehr "ordentliche" - Verwaltungsverfahren mit dem Einspracheentscheid abzuschliessen. Weil die zusätzlichen Sachverhaltserhebungen dem Einspracheentscheid selber zugrunde zu legen sind, kommt diesem notwendigerweise reformatorischer Charakter zu.

2.2

2.2.1 Nach dem Gesagten ist im Verhältnis zwischen Verfügung und Einspracheentscheid nach Art. 52 ATSG grundsätzlich von einer Parallelität der Gegenstände auszugehen. Anders verhält es sich freilich, wenn eine Teilrechtskraft der Verfügung eintritt: Da das Einspracheverfahren, obgleich dem Verwaltungsverfahren zugehörig, Elemente der streitigen Verwaltungsrechtspflege aufweist, gilt hier das Rügeprinzip. Die Verfügung wird mithin - prinzipiell, unter dem Vorbehalt der Verfahrensausdehnung - rechtskräftig, soweit sie unangefochten geblieben ist (BGE 119 V 350 Erw. 1b; RKUV 1999 Nr. U 323 S. 98, BGE 119 V 1998 Nr. U 309 S. 459 Erw. 4a; Urteil C. vom 19. November 2004, I 664/03, Erw. 2.3). Ferner hat ein Versicherer, der dem Einsprachebegehren im Wesentlichen entsprechen will, die Möglichkeit, die einspracheweise angefochtene Verfügung zu widerrufen, eine neue Verfügung zu erlassen und festzustellen, dass die Einsprache gegenstandslos geworden ist. In dieser neuen Verfügung, welche wiederum der Einsprache unterliegt, wird auch über allfällige nicht gegenstandslos gewordene Punkte befunden (BGE 125 V 121 Erw. 3a).
2.2.2 Beschlägt die rechtsgestaltende Wirkung von Verfügung und Einspracheentscheid prinzipiell, unter dem Vorbehalt der soeben umschriebenen Verfahrenslagen, die gleichen Gegenstände, so dürfen sich Einspracheentscheide im Sinne von Art. 52 ATSG nicht darauf beschränken, die vorangegangene Verfügung, welche ein Rechtsverhältnis materiell ordnet, wegen der Notwendigkeit weiterer Abklärungen aufzuheben. Die einsprechende Person hat ein Recht auf den Erhalt eines Verwaltungsaktes, der das fragliche Rechtsverhältnis entsprechend dem gegenständlichen Umfang der ursprünglichen Verfügung und der erhobenen Rügen sowie aufgrund vollständiger Entscheidungsgrundlagen festlegt. Der Anspruch der versicherten
BGE 131 V 407 S. 414

Person auf den Erhalt eines instanzabschliessenden Einspracheentscheids steht im Übrigen im Einklang mit dem Beschleunigungsgebot (Erw. 1.1 hievor), weil damit erst das Verwaltungsverfahren abgeschlossen und der Zugang zu einer gerichtlichen Instanz eröffnet wird (vgl. Urteil G. vom 25. November 2004, H 53/04, Erw. 1.3.2).
3. Die Gesamtverfahrensdauer ab Einreichung des Gesuchs (18. Dezember 1997) von inzwischen mehr als sieben Jahren ist mit dem Erfordernis eines raschen Verfahrens kaum mehr vereinbar (vgl. BGE 125 V 375 Erw. 2a mit Hinweis). Der Umstand, dass sich die Abklärung des anspruchserheblichen Sachverhalts als schwierig erwies, ändert daran nichts (vgl. BGE 129 V 416 Erw. 1.2). Die Verwaltung soll die zur Festlegung der fraglichen Leistungen erforderlichen Nachforschungen demgemäss innert nützlicher Frist zum Abschluss bringen und hernach umgehend einen materiellen Einspracheentscheid erlassen.