

200 19 584 IV
SCP/SCM/SEE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Sozialversicherungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 19. September 2019

Verwaltungsrichter Schütz, Kammerpräsident
Verwaltungsrichter Furrer
Gerichtsschreiberin Schädeli

A. _____
vertreten durch Fürsprecher B. _____
Beschwerdeführerin

gegen

IV-Stelle Bern
Scheibenstrasse 70, Postfach, 3001 Bern
Beschwerdegegnerin

betreffend Rechtsverzögerungsbeschwerde vom 2. August 2019



Sachverhalt:

A.

Die 1982 geborene A._____ (Versicherte bzw. Beschwerdeführerin) meldete sich am 22. Juli 2015 bei der Eidgenössischen Invalidenversicherung (IV) zum Bezug einer Hilflosenentschädigung an (Akten der IV, Antwortbeilage [AB] 105). Nach Vornahme der Abklärungen (vgl. AB 118) sowie nach Durchführung des Vorbescheidverfahrens (AB 119, 120) wies die IV-Stelle Bern (IVB bzw. Beschwerdegegnerin) mit Verfügung vom 16. Dezember 2015 (AB 129) das Gesuch um eine Hilflosenentschädigung ab. In Gutheissung der dagegen erhobenen Beschwerde (AB 132) hob das Verwaltungsgericht des Kantons Bern mit Urteil vom 13. Juli 2017 (VGE IV/2016/165 [AB 165]) die angefochtene Verfügung (AB 129) auf und wies die Sache zur Vornahme weiterer medizinischer Abklärungen sowie anschliessendem Erlass einer neuen Verfügung an die IVB zurück (E. 3.4 und Dispositiv Ziff. 1 [AB 165/8-11]). Hierauf tätigte die IVB zusätzliche medizinische Erhebungen (vgl. AB 167, 168, 176, 184) und liess am 19. April 2018 einen neuerlichen Abklärungsbericht Hilflosenentschädigung erstellen (AB 191, zuvor AB 118), gestützt worauf sie der Beschwerdeführerin mit Vorbescheid vom 20. April 2018 (AB 192) wiederum die Verneinung des Leistungsanspruchs in Aussicht stellte. Im Rahmen der hiergegen erhobenen Einwände (AB 198, 202) empfahl der Bereich Abklärungen am 13. Juni 2018 das Festhalten am vorgesehenen Entscheid (AB 204).

Mit E-Mail vom 29. Juni 2019 (AB 210) forderte die Versicherte die IVB mit Fristansetzung bis am 31. Juli 2019 auf, den Fall beförderlich zu behandeln, dabei namentlich die Abklärungen gemäss VGE IV/2016/165 (AB 165) vorzunehmen und zu entscheiden.

B.

Mit Eingabe vom 2. August 2019 erhob die Versicherte, vertreten durch Fürsprecher B._____, Rechtsverzögerungsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

- Es sei festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin das Verfahren der Beschwerdeführerin auf Hilflosenentschädigung rechtsverzögernd behandelt.
- Die Beschwerdegegnerin sei anzuweisen, das Verfahren der Beschwerdeführerin auf Hilflosenentschädigung im Sinne des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 13. Juli 2017 (VGE IV/2016/165) zu bearbeiten und darin innert einer nach gerichtlichem Ermessen anzusetzenden Frist materiell zu entscheiden.
- Der Gesuchstellerin sei für das Beschwerdeverfahren ab dessen Beginn die vollumfängliche unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren, unter Beiordnung des Unterzeichnenden als amtlicher Anwalt.

Mit Beschwerdeantwort vom 20. August 2019 hielt die Beschwerdegegnerin fest, dass nach dem Erlass des Vorbescheids irrtümlicherweise keine Verfügung ergangen sei. Die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen hinsichtlich Beziehungs- und Wohnsituation der Beschwerdeführerin bedingten weitere Abklärungen im Bereich Haushalt, wobei zeitnah nach deren Durchführung eine Verfügung erlassen werde.

Am 23. August 2019 reichte die Beschwerdeführerin eine weitere Stellungnahme ein.

Mit Eingabe vom 3. September 2019 liess die Beschwerdegegnerin dem Gericht zur Frage der Notwendigkeit weiterer Abklärungen die Ausführungen des Bereichs Abklärungen vom 30. August 2019 zukommen (vgl. hierzu auch prozessleitende Verfügung vom 22. August 2019).

Am 6. September 2019 nahm die Beschwerdeführerin abermals Stellung.

Erwägungen:

1.

1.1 Die Sozialversicherungsrechtliche Abteilung des Verwaltungsgerichts beurteilt gemäss Art. 57 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) i.V.m. Art. 54 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes vom 11. Juni

2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1) Beschwerden aus dem Bereich der Sozialversicherung. Gemäss Art. 56 Abs. 2 kann Beschwerde erhoben werden, wenn der Versicherungsträger entgegen dem Begehren der betroffenen Person keine Verfügung oder keinen Einspracheentscheid erlässt (BGE 130 V 90 E. 2 S. 92). Art. 56 Abs. 2 ATSG bezieht sich auf die Sachverhalte von Rechtsverzögerung und Rechtsverweigerung (UELI KIESER, Kommentar zum ATSG, 3. Aufl. 2015, Art. 56 N. 21). Nach Art. 59 ATSG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Bezogen auf die Rechtsverweigerungs- resp. Rechtsverzögerungsbeschwerde bedeutet dies, dass zu deren Erhebung legitimiert ist, wer durch das Fehlen einer anfechtbaren Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Erlass hat (BGE 133 V 188 E. 4.1 S. 190 f.). Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin ist somit vorliegend zu bejahen. Die örtliche Zuständigkeit ist gegeben (Art. 58 ATSG). Da auch die Bestimmungen über die Form (Art. 61 lit. b ATSG; Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]) eingehalten sind und Rechtsverzögerungsbeschwerde jederzeit erhoben werden kann (Entscheid des Bundesgerichts [BGer] vom 16. Februar 2009, 9C_1002/2008, E. 2.2), ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Gegenstand einer Rechtsverweigerungs- resp. Rechtsverzögerungsbeschwerde ist einzig die Prüfung der beanstandeten Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung (vgl. RKUV 2000 KV 131 S. 246 E. 2c). Gemäss einem allgemeinen Grundsatz führt die Gutheissung einer Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde ganz allgemein zur Rückweisung der Sache an die untätige Vorinstanz (SVR 2001 KV Nr. 38 S. 110 E. 2d). Es ist nicht Sache des kantonalen Gerichts, materiell zu entscheiden und erstmals den rechtserheblichen Sachverhalt zu ermitteln (SVR 2005 IV Nr. 26 S. 102 E. 4.2).

Streitig und zu prüfen ist allein der gegenüber der Beschwerdegegnerin erhobene Vorwurf der Rechtsverzögerung und damit die Frage, ob diese pflichtwidrig untätig geblieben ist. Nicht Streitgegenstand einer Beschwerde

wegen Rechtsverweigerung oder -verzögerung bilden materielle Rechte und Pflichten (BGer 9C_1002/2008, E. 2.2; Entscheid des BGer vom 13. August 2012, 8C_336/2012, E. 3 [nicht publiziert in BGE 138 V 318, aber in: SVR 2013 UV Nr. 2 S. 3]), womit die Rüge, die Beschwerdegegnerin habe ungenügende Abklärungen vorgenommen, nicht zum Streitgegenstand gehört (vgl. dazu prozessleitende Verfügung vom 22. August 2019, Ziff. 1b und 1n).

1.3 Die Abteilungen urteilen gewöhnlich in einer Kammer bestehend aus drei Richterinnen oder Richtern (Art. 56 Abs. 1 GSOG). Sie beurteilen offensichtlich begründete oder offensichtlich unbegründete Fälle in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 GSOG).

1.4 Das Gericht überprüft den angefochtenen Entscheid frei und ist an die Begehren der Parteien nicht gebunden (Art. 61 lit. c und d ATSG; Art. 80 lit. c Ziff. 1 und Art. 84 Abs. 3 VRPG).

2.

2.1 In Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen haben die Parteien Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]).

2.2 Eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV liegt nach der Rechtsprechung unter anderem dann vor, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde ein Gesuch, dessen Erledigung in ihre Kompetenz fällt, nicht an die Hand nimmt und behandelt. Ein solches Verhalten einer Behörde wird in der Rechtsprechung als formelle Rechtsverweigerung bezeichnet (BGE 117 Ia 116 E. 3a S. 117; RKUV 2004 U 506 S. 255 E. 3).

2.3 Art. 29 Abs. 1 BV ist aber auch verletzt, wenn die zuständige Behörde sich zwar bereit zeigt, einen Entscheid zu treffen, diesen aber nicht binnen der Frist erlässt, welche nach der Natur der Sache und nach der Gesamtheit der übrigen Umstände als angemessen erscheint (Rechtsverzögerung; BGE 131 V 407 E. 1.1 S. 409; RKUV 2004 U 506 S. 255 E. 3).

SVR 2013 UV Nr. 31 S. 109 E. 4). Die Frage, was als vernünftige, vertretbare Behandlungs- und Entscheidungsfrist anzusehen ist, und aus welchen objektiven Gründen allenfalls eine Verzögerung gerechtfertigt werden kann, beurteilt sich nach den objektiven Umständen des konkreten Falles (BGE 107 Ib 160 E. 3c S. 165). Massgeblich ist namentlich die Art des Verfahrens, die Komplexität der Materie und das Verhalten der Beteiligten (BGE 119 Ib 311 E. 5b S. 325). Dagegen ist es für die Rechtsuchenden unerheblich, auf welche Gründe – beispielsweise auf ein Fehlverhalten der Behörden, auf einen ungenügenden Richter- oder Personalbestand oder auf andere Umstände – die Rechtsverzögerung zurückzuführen ist; entscheidend ist für sie ausschliesslich, dass die Behörde nicht oder nicht fristgerecht handelt (BGE 108 V 13 E. 4c S. 20; RKUV 2004 U 506 S. 255 E. 3; SVR 2009 UV Nr. 50 S. 179 E. 3.2).

3.

3.1 Nachdem sich die Beschwerdeführerin am 22. Juli 2015 zum Bezug von Hilflosenentschädigung angemeldet hatte (AB 105), nahm die Beschwerdegegnerin entsprechende Abklärungen vor (vgl. AB 113, 118) und verneinte nach Prüfung der gegen die vorgesehene Leistungsabweisung erhobenen Einwände (AB 119, 125, 128) den Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung mit Verfügung vom 16. Dezember 2015 (AB 129). Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hielt mit Entscheid vom 13. Juli 2017 (VGE IV/2016/165 [AB 165]) fest, es sei unklar, inwieweit die Kombination von Visusverminderung und Gesichtsfeldeinschränkung die Beschwerdeführerin bei der Pflege gesellschaftlicher Kontakte einschränke und sie hierbei auf regelmässige und erhebliche Dienstleistungen Dritter angewiesen sei. Weiter sei nicht klar, wie sich die in den medizinischen Akten aufgeführte Verzögerung und Verlangsamung im Sehen auswirke. Nicht geklärt seien zudem auch der Zusammenhang und die Beeinflussung zwischen Sehbeeinträchtigung und dem offenbar auftretenden Schwindel. Damit erachtete das Gericht den medizinischen Sachverhalt hinsichtlich der geltend gemachten hochgradigen Sehschwäche als ungenügend abgeklärt und wies die Sache in Gutheissung der Beschwerde an die Beschwerdegegnerin zurück, damit diese nach Vornahme der entsprechenden Ab-

klärungen neu verfüge (E. 3.4 und Dispositiv Ziff. 1 [AB 165/8-11]). In der Folge erfragte die Beschwerdegegnerin die behandelnden Ärzte der Beschwerdeführerin (AB 167, 168), woraufhin zwischen August und Oktober 2017 diverse Arztberichte eingingen (AB 176, 184). Im April 2018 wurde eine neuerliche Abklärung im Haushalt vorgenommen (AB 191) und mit Vorbescheid vom 20. April 2018 (AB 192) stellte die Beschwerdegegnerin abermals eine Abweisung des Gesuchs um Hilflosenentschädigung in Aussicht, woran der Bereich Abklärungen am 13. Juni 2018 (AB 204) im Rahmen der Prüfung der gegen den Vorbescheid erhobenen Einwände (AB 198, 202) festhielt. Auf die Meldung der Beschwerdeführerin vom 12. September 2018, wonach sie seit dem 16. August 2018 von ihrem Ehemann getrennt lebe und die Scheidung beantragt worden sei (AB 205), reagierte die Beschwerdegegnerin gemäss Aktenlage nicht. Rund acht Monate später findet sich die Aktennotiz vom 27. Mai 2019 über die von der Beschwerdeführerin telefonisch gemeldete Adressänderung per 31. August 2019 (AB 206).

3.2 Aufgrund der vorstehenden Ausführungen (E. 3.1) ist erstellt und wird von der Beschwerdegegnerin denn auch anerkannt, dass sie seit Juni 2018 untätig geblieben ist. Weitere Abklärungen im Zusammenhang mit den gegen den Vorbescheid vom April 2018 (AB 192) erhobenen Einwänden (AB 198, 202) wurden von der Beschwerdegegnerin weder vorgenommen noch eingeleitet. Diese führt hierzu aus, dass nach dem Vorbescheid irrtümlicherweise keine Verfügung erlassen worden sei, obwohl der Fall erledigungsbereit gewesen wäre (Beschwerdeantwort S. 2 Ziff. 2, vgl. dazu prozessleitende Verfügung vom 22. August 2019, Ziff. 1j). Dabei ist zu beachten, dass die Gründe für die Rechtsverzögerung unerheblich sind und einzig massgeblich ist, dass die Behörde nicht oder nicht innert Frist tätig wurde (vgl. E. 2.3 hiervor). Zudem ist die Beschwerdeführerin mit am 29. Juni 2019 zuhanden der Beschwerdegegnerin verfasster E-Mail samt Aufforderung zum Handeln und Fristansetzung bis am 31. Juli 2019 (AB 210) ihrer Mitwirkungspflicht bzw. der Obliegenheit nachgekommen, die säumige Behörde auf die Prozessdauer aufmerksam zu machen und um eine raschere Abwicklung des Verfahrens zu ersuchen, mithin hat sie das Erforderliche und Zumutbare zur zügigen Verfahrenserledigung beigetragen (vgl. BGE 125 V 373; SVR 2007 IV Nr. 2 S. 7 E. 4.1; sowie KIESER,

a.a.O., Art. 56 N. 32). Auch auf diese Aufforderung reagierte die Beschwerdegegnerin nicht.

3.3 Soweit die Beschwerdegegnerin im vorliegenden Verfahren nunmehr ausführt, die veränderten häuslichen Verhältnisse erforderten zwingend zusätzliche Abklärungen im Bereich Haushalt (Beschwerdeantwort S. 2 Ziff. 3), ergibt sich weder aus der Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 3. September 2019 (S. 2 Ziff. 3) noch aus derjenigen des Bereichs Abklärungen vom 30. August 2019 (beide im Gerichtsossier), dass nach der von der Beschwerdeführerin im Juni 2019 geltend gemachten Rechtsverzögerung (AB 210) ernsthafte und konkrete Anstalten getroffen worden wären, die Abklärungen umgehend einzuleiten und voranzutreiben.

3.4 Nach dem Dargelegten erweist sich die Verfahrensdauer mit Blick auf die Anmeldung zum Leistungsbezug vom 22. Juli 2015 (AB 105) und die gerichtliche Anweisung zur Vornahme weiterer Abklärungen vom 13. Juli 2017 (VGE IV/2016/165 [AB 165]) unter den gegebenen Umständen als übermässig lang und liegen keine objektiven Gründe für diese Verzögerung vor. Damit ist in Gutheissung der offensichtlich begründeten Beschwerde die Beschwerdegegnerin anzuweisen, innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils der Aufforderung gemäss Entscheidung des Verwaltungsgerichts vom 13. Juli 2017 (VGE IV/2016/165 [AB 165]) nachzukommen und entweder einen weiteren Vorbescheid oder eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

4.

4.1 Da die vorliegende Streitigkeit nicht direkt die Bewilligung oder die Verweigerung von IV-Leistungen zum Gegenstand hat, ist das Verfahren gemäss Art. 69 Abs. 1^{bis} IVG e contrario (Umkehrschluss) kostenlos.

4.2 Die obsiegende Beschwerde führende Person hat Anspruch auf Ersatz der Parteikosten. Diese werden vom Versicherungsgericht festgesetzt und ohne Rücksicht auf den Streitwert nach der Bedeutung der Streit Sache und nach der Schwierigkeit des Prozesses bemessen (Art. 61 lit. g ATSG).

In der Kostennote vom 6. September 2019 hat Fürsprecher B._____ einen zeitlichen Aufwand von 14 Stunden à Fr. 250.-- und damit ein Honorar von Fr. 3'500.-- sowie Auslagen von Fr. 64.30 und die Mehrwertsteuer in der Höhe von Fr. 274.45 (7.7 % auf Fr. 3'564.30) geltend gemacht. Dies ist nicht zu beanstanden, wenn auch der geltend gemachte Aufwand an der oberen Grenze des Gebotenen liegt. Der Parteikostenersatz wird demnach auf Fr. 3'838.75 festgesetzt. Diesen Betrag hat die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin zu ersetzen.

4.3 Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist das Interesse an der Beurteilung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege und Beordnung von Fürsprecher B._____ als amtlicher Anwalt dahingefallen. Entsprechend ist das Verfahren um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis abzuschreiben (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 39 N. 1).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. In Gutheissung der Beschwerde wird festgestellt, dass die IV-Stelle Bern das Verfahren über den geltend gemachten Anspruch auf Hilflo-senentschädigung unzulässig verzögert.
2. Die Beschwerdegegnerin wird angewiesen, innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils der Aufforderung gemäss Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 13. Juli 2017 (VGE IV/2016/165) nachzukommen und entweder einen weiteren Vorbescheid oder eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.
3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4. Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin die Parteikosten, gerichtlich bestimmt auf Fr. 3'838.75 (inkl. Auslagen und MWSt.), zu ersetzen.
5. Das Verfahren betreffend das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Beordnung von Rechtsanwalt B._____ als amtlicher Anwalt wird vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.
6. Zu eröffnen (R):
 - Fürsprecher B._____ z.H. der Beschwerdeführerin
 - IV-Stelle Bern (samt Eingabe der Beschwerdeführerin vom 6. September 2019)
 - Bundesamt für Sozialversicherungen

Der Kammerpräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.