

200 21 123 UV
FUR/BOC/STA

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Sozialversicherungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 29. März 2021

Verwaltungsrichterin Fuhrer, Kammerpräsidentin
Verwaltungsrichter Schwegler, Verwaltungsrichter Ackermann
Gerichtsschreiberin Bossert

A. _____
vertreten durch B. _____, Rechtsanwalt C. _____
Beschwerdeführerin

gegen

Suva
Rechtsabteilung, Postfach 4358, 6002 Luzern
Beschwerdegegnerin

betreffend Sistierungsverfügung vom 25. Januar 2021 bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde vom 8. Februar 2021



Sachverhalt:

A.

Die 1987 geborene A. _____ (nachfolgend: Versicherte bzw. Beschwerdeführerin) war über ihre drei Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (nachfolgend: Suva bzw. Beschwerdegegnerin) obligatorisch gegen Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle sowie Berufskrankheiten versichert, als sie am 14. September 2019 von ihrem Hund in das rechte Handgelenk gebissen wurde. Aufgrund der erlittenen Verletzungen erfolgte am 16. September 2019 eine operative Behandlung (Akten der Suva [act. II] 2, 4, 9, 17, 24 f.). Die Suva erbrachte in der Folge Versicherungsleistungen in Form von Heilbehandlung, wohingegen sie die Ausrichtung von Taggeldleistungen verweigerte bzw. die ab dem 1. März 2020 ausgerichteteten Taggeldleistungen im weiteren Verlauf als zu Unrecht erbracht taxierte, da die Versicherte bereits Krankentaggelder bezog (act. II 10 - 12, 114, 158, 165). Auf Verlangen der Versicherten (act. II 161) verneinte die Suva mit Verfügung vom 30. Oktober 2020 (act. II 165) vorläufig einen Taggeldanspruch; Taggeldleistungen könnten nur ausgerichtet werden, wenn aufgrund der Krankheit eine (Teil-)Arbeitsfähigkeit bestehe. Dagegen erhob die Versicherte, vertreten durch Rechtsanwalt C. _____, am 6. November 2020 Einsprache (act. II 166). Mit Schreiben vom 25. Januar 2021 (act. II 193) informierte die Suva die Versicherte über die Sistierung des Einspracheverfahrens bis zum Vorliegen eines von der Invalidenversicherung in Auftrag gegebenen polydisziplinären Gutachtens. Nachdem die Versicherte mit E-Mail vom 2. Februar 2021 (act. II 196) die Erhebung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde in Aussicht gestellt hatte, hielt die Suva mit Schreiben vom 3. Februar 2021 (act. II 197) an der Sistierung des Einspracheverfahrens fest.

B.

Mit Eingabe vom 8. Februar 2021 erhob die Versicherte, weiterhin vertreten durch Rechtsanwalt C. _____, Rechtsverzögerungsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

1. Die Sistierung des Einspracheverfahrens durch die Beschwerdegegnerin sei aufzuheben.
2. Die Beschwerdegegnerin sei unter Ansetzung einer Frist zu verpflichten, einen Einspracheentscheid betreffend die Ausrichtung von Taggeldern an die Beschwerdeführerin zu erlassen.
3. Unter Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin.

Mit Beschwerdeantwort vom 18. Februar 2021 beantragt die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde.

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.

1.2 Vorliegend steht einerseits die Frage der Verfahrenssistierung und andererseits die Frage der Rechtsverzögerung im Raum.

1.2.1 Die Sistierung ist eine prozedurale Handlung. Eine solche prozessleitende Verfügung kann selbstständig und direkt beim Gericht angefochten werden (vgl. Art. 52 Abs. 1 ATSG), wobei selbstständig eröffnete Zwischenverfügungen, die weder die Zuständigkeit noch ein Ausstandsbegehren betreffen, nach Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 lit. a des

Bundesgesetzes vom 20. August 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; 172.021) nur dann selbstständig anfechtbar sind, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (BGE 132 V 93 E. 6.1 S. 106). Weiter ist zu beachten, dass sich bei Beschwerden gegen die Abweisung eines Sistierungsantrags die Frage der Rechtsverzögerung nicht stellt; es kommt lediglich auf den nicht wiedergutzumachenden Nachteil bzw. die materielle Sachlage an (Entscheid des Bundesgerichts [BGer] vom 16. März 2015, 8C_581/2014, E. 5.2).

1.2.2 Gemäss Art. 56 Abs. 2 ATSG 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, 4. Aufl. 2020, Art. 56 N. 24).

1.2.3 Die Fragen, ob auf die Beschwerde (Eingabe vom 8. Februar 2021) gegen die Sistierungsverfügung vom 25. Januar 2021 (act. II 193) mit Blick auf das Vorliegen eines nicht wiedergutzumachenden Nachteils eingetreten und ob die Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde als eigenständige Beschwerde betrachtet werden kann, können offen bleiben, da – unter welchen Eintretensvoraussetzungen auch immer das Gericht die geltend gemachte Verzögerung prüft – die Beschwerde abzuweisen ist, was nachfolgend zu zeigen sein wird (vgl. E. 3 hiernach).

1.3 Die örtliche Zuständigkeit ist gegeben (Art. 58 ATSG) und die Bestimmungen über die Form (Art. 61 lit. b ATSG; Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]) sind eingehalten. Bei der Annahme der Anfechtung einer Sistierungsverfügung ist die Frist (Art. 60 ATSG) eingehalten und Rechtsverzögerungsbeschwerde kann jederzeit erhoben werden (Entscheid des BGer vom 16. Februar 2009, 9C_1002/2008, E. 2.2).

1.4 Streitig und zu prüfen ist, ob der gegenüber der Beschwerdegegnerin erhobene Vorwurf der Rechtszögerung gerechtfertigt ist bzw. ob die Beschwerdegegnerin zu Recht das Einspracheverfahren sistiert hat. Nicht

zu prüfen ist die Frage, ob die Beschwerdegegnerin in gerechtfertigter Weise die Ausrichtung von Taggeldleistungen verweigert hat, denn Streitgegenstand von Beschwerden gemäss Art. 56 Abs. 2 ATSG bilden nicht die materiellen Rechte und Pflichten, sondern allein die Frage der Rechtsverweigerung- bzw. Rechtsverzögerung (SVR 2013 UV Nr. 2 S. 4 E. 3; KIESER, a.a.O., Art. 56 N. 27).

1.5 Die Abteilungen urteilen gewöhnlich in einer Kammer bestehend aus drei Richterinnen oder Richtern (Art. 56 Abs. 1 GSOG).

1.6 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 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 2019 IV Nr. 76 S. 245 E. 3.2.1). Eine Rechtsverzögerung kann ausnahmsweise auch durch eine positive Anordnung begangen werden, wobei rechtsprechungsgemäss vorausgesetzt wird, dass die fragliche Anordnung rechtsmissbräuchlich getroffen wurde und sich ein Eingreifen des Gerichts hinsichtlich angeordneter Abklärungsmassnahmen nur rechtfertigt, wenn die Behörde ihr Ermessen offensichtlich überschritten hat (SVR 2013 UV Nr. 2 S. 4 E. 3).

3.

3.1

3.1.1 Die Beschwerdeführerin beanstandet die Sistierung des Einspracheverfahrens und macht diesbezüglich im Wesentlichen geltend (Beschwerde S. 4 ff.), in der Verfügung vom 30. Oktober 2020 habe die Beschwerdegegnerin die Verweigerung von Taggeldern damit begründet, dass die D. _____ bis zum 31. Juli 2020 Krankentaggelder ausgerichtet habe, was wohl heisse, dass bis zu diesem Zeitpunkt weiterhin eine Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit bestanden habe. In den Akten fänden sich hingegen ärztliche Zeugnisse, die nahtlos eine seit dem 14. September 2019 bestehende unfallkausale Arbeitsunfähigkeit attestierten sowie diese nachvollziehbar und schlüssig begründende Berichte. Hingegen fehlten medizinische Berichte, die seit dem 14. September 2019 eine krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit attestierten. Die Beschwerdegegnerin habe keine medizinischen Abklärungen betreffend die Ursache der Arbeitsunfähigkeit getroffen. Der Einspracheentscheid könnte ohne Weiteres gestützt auf die der Beschwerdegegnerin längst vorliegenden Akten erlassen

werden. Der kreisärztliche Dienst habe die unfallkausale Arbeitsunfähigkeit bereits im September 2020 festgestellt. Ohne Konsultation des kreisärztlichen Dienstes, was die Beschwerdegegnerin verweigere, könne nicht beurteilt werden, ob dieser die Angelegenheit als derart komplex erachte, dass ein polydisziplinäres Gutachten der Invalidenversicherung abgewartet werden müsse. Indem die Beschwerdegegnerin bei medizinisch ausgewiesener unfallkausaler Arbeitsunfähigkeit weder die Taggelder zuspreche noch die zur Klärung von angeblichen Zweifeln angemessenen Abklärungen vornehme, verletze sie das Beschleunigungsgebot. Sie könne ihre Abklärungspflicht weder an die freiwillige Krankentaggeldversicherung noch an die Invalidenversicherung abschieben, zumal vorliegend eine kreisärztliche Beurteilung bereits im September 2020 unmissverständlich eine unfallkausale Arbeitsunfähigkeit bestätigt habe.

3.1.2 Demgegenüber macht die Beschwerdegegnerin im Wesentlichen geltend (Beschwerdeantwort S. 3 Ziff. 4.2), aufgrund der Komplexität der Angelegenheit, der noch nicht langen Dauer des Einspracheverfahrens sowie des fast gleichzeitigen Entschlusses der Invalidenversicherung, ein Gutachten einzuholen, sei nicht einzusehen, weshalb dieses Vorgehen als Rechtsverzögerung angesehen werden sollte. Hinzu komme, dass bereits erste (gutachterliche) Untersuchungen stattgefunden hätten. Insgesamt verspreche sich die Unfallversicherung durch das Gutachten (sowie allfälliger danach zu stellender Zusatzfragen an die Gutachter) eine genaue Klärung des Sachverhalts. Aufgrund der geltenden Rechtslage könne ein Unfall bei trennbaren Gesundheitsschäden – wie vorliegend – kein Taggeld auslösen, solange und soweit eine krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit bestehe.

3.2 Eine Verfahrenssistierung ist mit Blick auf das in Art. 29 Abs. 1 BV verankerte Beschleunigungsgebot (vgl. E. 2.1 hiervor) grundsätzlich nur ausnahmsweise zulässig und muss sich auf sachliche Gründe stützen. Als zureichende Gründe für eine Sistierung werden unter anderem die Vornahme zweckmässiger zusätzlicher Abklärungen oder die Hängigkeit eines anderen Verfahrens, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist, anerkannt (BGE 131 V 362 E. 3.2 S. 369, 130 V 90 E. 5 S. 95; SVR 2007

BVG Nr. 21 S. 73 E. 3.4; Entscheid des BGer vom 18. Mai 2020, 9C_166/2020, E. 3.2.2).

3.3

3.3.1 Durch den Unfall vom 14. September 2019 wurde die Beschwerdeführerin am rechten Handgelenk verletzt (act. II 2, 24). In der Folge wurde ihr ab dem 16. September 2019 unfallbedingt eine 100 %-ige Arbeitsunfähigkeit attestiert, gemäss den vorliegenden Akten zumindest bis zum 31. Januar 2021 (act. II 18/2, 19/2, 31/2, 32/4, 43/2, 48, 51/3, 71, 72/2, 80/2, 89, 104/2, 109/3 - 7, 112, 127/2, 136/6, 153 f., 159/2, 168/2, 177/3, 179). Im Unfallzeitpunkt am 14. September 2019 bezog die Beschwerdeführerin bereits Krankentaggelder, dies (insbesondere) aufgrund von Wirbelsäulenbeschwerden basierend auf einer 100 %-igen Arbeitsunfähigkeit (act. II 192/2, 7 - 22; act. II 195/3 - 7, 30 - 43, 45). Von den beiden zuständigen Krankentaggeldversicherern wurden Krankentaggelder bis zum 29. Februar 2020 (E. _____) bzw. 31. Juli 2020 (D. _____) ausgerichtet (act. II 130, 141, 195). Da unklar war, ob anschliessend weiterhin eine krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit bestand, richtete die D. _____ weitere Taggelder im Sinne der Vorleistungspflicht aus und erläuterte, sie wolle zur Klärung ihrer weiteren Leistungspflicht das von der Invalidenversicherung in Auftrag gegebene polydisziplinäre Gutachten (vgl. act. II 103, 106, 155, 173) abwarten (act. II 130, 163).

Die Invalidenversicherung informierte die Beschwerdegegnerin erstmals mit Schreiben vom 2. Juli 2020 (act. II 103) über die Durchführung einer polydisziplinären Begutachtung. Weitere diesbezügliche Informationen erfolgten mit Schreiben vom 21. Juli 2020 (act. II 106) und 22. Oktober 2020 (act. II 155). Am 27. Oktober 2020 (act. II 161) verlangte die Versicherte den Erlass einer anfechtbaren Verfügung bezüglich der Verweigerung der Taggelderleistungen. Die daraufhin am 30. Oktober 2020 erlassene Verfügung (act. II 165) wurde mit Einsprache vom 6. November 2020 (act. II 166) angefochten. Mit Schreiben vom 22. Dezember 2020 (act. II 173) setzte die Invalidenversicherung die Beschwerdegegnerin sodann über die definitiven Disziplinen und die Gutachter ins Bild. Am 25. Januar 2021 informierte die Beschwerdegegnerin schliesslich die Beschwerdeführerin über die Sistierung des Einspracheverfahrens bis zum Vorliegen des von der Invaliden-

versicherung in Auftrag gegebenen polydisziplinären Gutachtens (act. II 193), was sie mit Schreiben vom 3. Februar 2021 bestätigte (act. II 197).

3.3.2 In Bezug auf die Koordination von Taggeldern der Unfallversicherung mit Krankentaggeldern ist – wie die Beschwerdegegnerin zutreffend festgehalten hat (Beschwerdeantwort S. 3 Ziff. 4.2) – zu berücksichtigen, dass ein Unfall bei voneinander unabhängigen bzw. trennbaren Gesundheitsschäden – wie im vorliegenden Fall (vgl. E. 3.3.1 hiavor) – kein Taggeld auslösen kann, solange und soweit eine krankheitsbedingte Arbeitsunfähigkeit besteht (vgl. Empfehlung der Ad-hoc-Kommission Schaden UVG Nr. 13/85 vom 3. September 1985, Totalrevision vom 17. November 2008, revidiert per 1. Januar 2017 [abrufbar unter www.svv.ch]; zur Verbindlichkeit der Empfehlungen der Ad-hoc-Kommission Schaden UVG vgl. BGE 144 V 411 E. 4.7 S. 417, 140 V 41 E. 6.4.2.1 S. 47, 138 V 140 E. 5.3.6 S. 146, 114 V 315 E. 5c S. 318; Entscheid des BGer vom 7. Juli 2016, 8C_942/2015, E. 4; vgl. auch RAFFAELLA BIAGGI in: FRÉSARD-FELLAY/LEUZINGER/PÄRLI [Hrsg.], Basler Kommentar, Unfallversicherungsgesetz, 2019, Art. 104 N. 42; HÜRZELER/CADERAS, in: HÜRZELER/KIESER [Hrsg.], Kommentar zum schweizerischen Sozialversicherungsrecht, UVG, Bundesgesetz über die Unfallversicherung, 2018, Art. 104 N. 28).

3.3.3 Mit Blick auf die in Erwägung 3.3.2 hiavor dargelegte Koordinationsregelung und die bestehende Unklarheit in Bezug auf die Dauer der krankheitsbedingten Arbeitsunfähigkeit (vgl. E. 3.3.1 hiavor) ist medizinischer Abklärungsbedarf gegeben. Dieser kann durch das von der Invalidenversicherung in Auftrag gegebene polydisziplinäre Gutachten geklärt werden, erforderlichenfalls durch das Stellen allfälliger Zusatzfragen an die Gutachter von Seiten der Beschwerdegegnerin (vgl. Beschwerdeantwort S. 3 Ziff. 4.2). Die Begründung der Beschwerdegegnerin, wonach sie das Dossier aufgrund dessen Komplexität zur Klärung der offenen Fragen nicht erneut dem Kreisarzt vorgelegt hat, ist nicht zu beanstanden, da auch die behandelnden Ärzte von einer komplizierten Gesamtsituation ausgehen (act. II 80/2). Weiter ist mit dem baldigen Vorliegen des erwähnten Gutachtens zu rechnen, da nach der Einspracheerhebung am 6. November 2020 (act. II 166) am 22. Dezember 2020 definitiv die Disziplinen sowie die Gutachter feststanden (act. II 173) und gemäss telefonischer Auskunft der In-

validenversicherung vom 3. Februar 2021 (act. II 208) bereits Untersuchungen stattgefunden hätten, wobei gewisse Untersuchungen von der Beschwerdeführerin aus persönlichen Gründen hätten verschoben werden müssen.

3.4 Mit Blick auf die gesamten Umstände ist es folglich nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin das Einspracheverfahren mit Schreiben vom 25. Januar 2021 (act. II 193) bis zum Vorliegen des von der Invalidenversicherung in Auftrag gegebenen polydisziplinären Gutachtens sistiert hat. Nach Vorliegen des Gutachtens wird die Beschwerdegegnerin die sich stellenden Fragen umgehend zu prüfen und soweit erforderlich unter Beizug der Beschwerdeführerin den Gutachtern allfällige unbeantwortet gebliebene Fragen der Unfallversicherung zu stellen haben. Eine Rechtsverzögerung ist demnach zu verneinen, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

4.

4.1 Umstände halber werden keine Verfahrenskosten erhoben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 500.-- ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.

4.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens besteht kein Anspruch auf eine Parteientschädigung (Umkehrschluss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung [UVG; SR 832.20] i.V.m. Art. 61 lit. g ATSG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 500.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Zu eröffnen (R):
 - B. _____, Rechtsanwalt C. _____ z.H. der Beschwerdeführerin
 - Suva
 - Bundesamt für Gesundheit

Die Kammerpräsidentin:

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.