[AZA 7]
I 406/01 Hm

II. Kammer

Präsident Lustenberger, Bundesrichter Meyer und Ferrari;
Gerichtsschreiber Flückiger

Urteil vom 31. August 2001

in Sachen
H._____, 1974, Beschwerdeführerin, vertreten durch Advokat Lukas Denger, Schwarztorstrasse 7, 3007 Bern,

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

und
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern

A.- Mit zwei Verfügungen vom 25. November 1997 sprach die IV-Stelle Bern der 1974 geborenen H._____ für die Zeit ab 1. Juni 1996 eine ganze Invalidenrente auf der Grundlage eines Invaliditätsgrades von 100 % zu. Als Termin für die amtliche Rentenrevision sah sie den 1. Juni 1998 vor. Nachdem die Verwaltung das Revisionsverfahren eingeleitet hatte, kam die von ihr als notwendig erachtete polydisziplinäre medizinische Begutachtung jedoch während längerer Zeit nicht zustande, unter anderem weil die Versicherte eine solche wegen Schwangerschaft und anschliessender Stillzeit ablehnte. Die IV-Stelle hob daraufhin - nach Durchführung des Vorbescheidverfahrens - mit Verfügung vom 21. November 2000 die Rente (sinngemäss mit Einschluss der Kinderrente für den am 28. September 1999 geborenen Sohn J._____) mit Wirkung "nach Zustellung dieser Verfügung auf Ende des folgenden Monats" auf. Die Verfügung enthielt ausserdem die Ankündigung, sobald sich die Versicherte melde und mitteile, dass die vorgesehenen Abklärungen durchgeführt werden könnten, werde die IV-Stelle die erforderliche Begutachtung in Auftrag geben und neu über den Rentenanspruch ab dem Zeitpunkt der Aufhebung entscheiden. Einer allfälligen Beschwerde wurde die
aufschiebende Wirkung entzogen.

B.- Die Versicherte liess gegen die Verfügung vom 21. November 2000 Beschwerde erheben. Den gleichzeitig gestellten Antrag, die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei wieder herzustellen, wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern ab (Zwischenentscheid des Einzelrichters vom 13. Juni 2001).

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt H._____ das Rechtsbegehren stellen, es sei der kantonale Zwischenentscheid aufzuheben, die durch die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 21. November 2000 entzogene aufschiebende Wirkung der Beschwerde wieder herzustellen und die IV-Stelle zu verpflichten, ihr auch nach dem 31. Dezember 2000 weiterhin die ganze Rente nebst Kinderrente auszurichten.
Während die IV-Stelle auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliesst, lässt sich das Bundesamt für Sozialversicherung nicht vernehmen.
Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- Das Beschwerdeverfahren betreffend die aufschiebende Wirkung der Beschwerde gegen eine Verfügung, mit welcher Versicherungsleistungen herabgesetzt oder aufgehoben wurden, hat die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen zum Gegenstand (SVR 1999 IV Nr. 18 S. 53 Erw. 2). Die Überprüfungsbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts ist daher nicht auf die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens beschränkt, sondern sie erstreckt sich auch auf die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung; das Gericht ist dabei nicht an die vorinstanzliche Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gebunden und kann über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder

Ungunsten hinausgehen (Art. 132 OG). Zudem ist das Verfahren kostenfrei (Art. 134 OG; BGE 121 V 180 Erw. 4a).

2.- Streitig und zu prüfen ist, ob es die Vorinstanz zu Recht abgelehnt hat, die aufschiebende Wirkung der gegen die Verfügung vom 21. November 2000 erhobenen Beschwerde wieder herzustellen.

3.- a) Gemäss Art. 97 Abs. 2 AHVG (anwendbar auf dem Gebiet der Invalidenversicherung nach Art. 81 IVG) kann die Ausgleichskasse in ihrer Verfügung einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen, auch wenn die Verfügung auf eine Geldleistung gerichtet ist; im Übrigen gilt Art. 55 Abs. 2-4 VwVG. Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmung kann die Beschwerdeinstanz oder ihr Vorsitzender die von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung wieder herstellen, wobei über ein entsprechendes Gesuch ohne Verzug zu entscheiden ist.

b) Nach der Rechtsprechung zu Art. 97 Abs. 2 AHVG und Art. 55 Abs. 1 VwVG ist es Sache der zuständigen Behörde zu prüfen, ob die Gründe, die für die sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für die gegenteilige Lösung angeführt werden können. Dabei steht der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu (BGE 110 V 45 Erw. 5b). Im Allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt stützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende weitere Erhebungen anzustellen. Bei der Abwägung der Gründe für und gegen die sofortige Vollstreckbarkeit können auch die Aussichten auf den Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache ins Gewicht fallen, sie müssen allerdings eindeutig sein. Im Übrigen darf die verfügende Behörde die aufschiebende Wirkung nur entziehen, wenn sie hiefür überzeugende Gründe geltend machen kann (BGE 124 V 88 Erw. 6a mit Hinweis). Weil die Ausgleichskasse nach Art. 97 Abs. 2 AHVG (und dementsprechend heute gemäss Art. 81 IVG die IV-Stelle) befugt ist, die aufschiebende Wirkung der Beschwerde selbst dann zu entziehen, wenn die Verfügung auf eine Geldleistung (Beitragszahlung) gerichtet ist, muss ihr beim Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung bei
Verfügungen, die Versicherungsleistungen zum Gegenstand haben, ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt werden. In diesen hat der Richter nur einzugreifen, wenn die Gründe, die gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung geltend gemacht werden, eindeutig schwerer wiegen als diejenigen für einen sofortigen Vollzug der Verfügung (BGE 105 V 269 oben).

4.- a) Die IV-Stelle hat die der Versicherten zugesprochene ganze Rente mit Verfügung vom 21. November 2000 aufgehoben und dies mit der Ankündigung verbunden, nach Vornahme der noch ausstehenden Abklärungen werde der Anspruch neu geprüft und die Rente gegebenenfalls rückwirkend wieder ausbezahlt. Eine Verfügung mit dem Hinweis, der Fall werde nach Eingang bestimmter Unterlagen noch geprüft, stellt nach der Rechtsprechung eine resolutiv bedingte Endverfügung dar. Sie verpflichtet die Verwaltung, die erste Verfügung zu widerrufen und durch eine zweite zu ersetzen, sofern neu beigebrachte Belege Tatsachen enthalten, oder ergänzende Sachverhaltsabklärungen zu einem Ergebnis führen, welche eine abweichende Beurteilung des Falles und demzufolge den Erlass einer anders lautenden Verfügung erlauben (BGE 107 V 29 Erw. 3; ZAK 1988 S. 521 Erw. 1a; vgl. auch Schlauri, Die vorsorgliche Einstellung von Dauerleistungen der Sozialversicherung, in: Schaffhauser/Schlauri, Die Revision von Dauerleistungen in der Sozialversicherung, St. Gallen 1999, S. 191 ff., insbesondere S. 209 f.). Durch dieses Vorgehen soll verhindert werden, dass einer versicherten Person wegen eines unvollständig abgeklärten Sachverhalts weiterhin Renten ausgerichtet werden,
auf welche sie möglicherweise keinen Anspruch mehr hat und die unter Umständen später nicht mehr zurückgefordert werden könnten (vgl. ZAK 1988 S. 521 Erw. 1a). Der Zweck der Entziehung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde besteht bei dieser Konstellation darin, die Auszahlung von Rentenleistungen zu verhindern, welche zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise zurückgefordert werden müssten.

b) Dass die Verwaltung ein erhebliches Interesse daran hat, Rückerstattungsforderungen nach Möglichkeit zu vermeiden, ist offensichtlich. Es genügt, auf die damit verbundenen administrativen Erschwernisse und die Gefahr der Nichteinbringlichkeit solcher Forderungen hinzuweisen. Diesem Interesse ist in der Regel gegenüber demjenigen der versicherten Person an einer weiteren Auszahlung der Renten der Vorzug einzuräumen, wenn nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass diese im Hauptverfahren obsiegen wird (AHI 2000 S. 185 Erw. 5 mit Hinweisen). Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn die Einstellung der Rentenzahlungen

die versicherte Person nötigt, während der Dauer des Beschwerdeverfahrens die öffentliche Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen (nicht veröffentlichtes Urteil S. vom 14. Oktober 1996, I 328/96), sofern nicht zusätzlich besondere Umstände (im konkreten Fall die Gefährdung einer laufenden Eingliederung nach schwerer Krankheit) vorliegen (nicht veröffentlichtes Urteil B. vom 18. März 1997, I 64/97).
c) aa) In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht geltend gemacht, dass die Einstellung der Rentenzahlungen die Beschwerdeführerin zwinge, die öffentliche Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen. Diese Gefahr erscheint denn auch, wie die Vorinstanz zu Recht erwogen hat, als gering, zumal der Ehemann der Versicherten vollzeitlich erwerbstätig ist und sie selbst weitere Versicherungsleistungen bezieht (insbesondere solche der Unfallversicherung, vgl. die Ausführungen in der vorinstanzlichen Replik, S. 7). Zudem bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die zusätzlich erforderlichen besonderen Umstände gegeben wären.

bb) Ob die Verwaltung berechtigt war, angesichts der eingetretenen Verzögerung der medizinischen Abklärungen die Auszahlung der laufenden Rentenzahlungen im Sinne einer resolutiv bedingten Aufhebung der Rente einzustellen, lässt sich im Rahmen der im gegenwärtigen Verfahrensstadium vorzunehmenden summarischen Prüfung nicht zuverlässig beurteilen.
Der Ausgang des die Verfügung vom 21. November 2000 betreffenden Hauptverfahrens muss daher als offen bezeichnet werden. Da das Ergebnis der medizinischen Abklärungen nicht vorliegt, kann auch die Frage nicht beantwortet werden, ob die Verfügung vom 21. November 2000 zu widerrufen sein wird (vgl. Erw. 4a hievor). Die erforderliche hohe Wahrscheinlichkeit (im Sinne von Eindeutigkeit, vgl. BGE 124 V 89 Erw. 6a), dass die Beschwerdeführerin im Hauptverfahren obsiegen oder die Verwaltung die Verfügung vom 21. November 2000 zu widerrufen haben wird - mit der Folge, dass eine Rückforderung als unwahrscheinlich erschiene und das Interesse der Verwaltung, eine solche zu vermeiden, stark an Gewicht verlöre - ist daher nicht gegeben.

cc) Verwaltungsverfügungen sind nicht ausschliesslich auf Grund ihres Wortlauts, sondern nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Bedeutungsgehalt zu verstehen (BGE 120 V 497 Erw. 1a mit Hinweisen). Mit der Verfügung vom 21. November 2000 wurde bezweckt, die weitere Auszahlung von Renten ohne vorgängige Klärung des Sachverhaltes zu verhindern. Die Formulierung, wonach die IV-Stelle die erforderliche Begutachtung in Auftrag geben und neu über den Rentenanspruch entscheiden werde, sobald sich die Versicherte melde und mitteile, dass die vorgesehenen Abklärungen durchgeführt werden könnten, ist daher in dem Sinne zu interpretieren, dass nach der Mitteilung der Versicherten zunächst die Abklärungen durchzuführen sind und erst nach deren Abschluss der neue Rentenentscheid zu fällen ist. Der in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vertretenen Auffassung, die Verfügung sehe vor, dass die Einstellung der Zahlungen hinfällig werde, sobald die Versicherte erkläre, die Abklärungen könnten durchgeführt werden - mit der Folge, dass Rückforderungen zum Vornherein ausscheiden würden, da diese Mitteilung bereits im Dezember 2000 erfolgt sei -, kann nicht gefolgt werden.

d) Nach dem Gesagten kann die Frage, ob Rentenbetreffnisse, die weiterhin ausbezahlt würden, zu einem späteren Zeitpunkt zurückgefordert werden müssten, nicht zuverlässig beurteilt und daher auch nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit verneint werden. Da keine besonderen Verhältnisse gegeben sind, welche zu einer abweichenden Beurteilung des vorliegenden Falles führen könnten, ist das Interesse der Verwaltung an der Vermeidung eines allfälligen Rückforderungsverfahrens und der Verhinderung von Ausfällen wegen Uneinbringlichkeit einer allfälligen Rückforderung praxisgemäss (Erw. 4b hievor) und unter Beachtung des der Verwaltung zustehenden weiten Ermessensspielraums höher zu gewichten als dasjenige der Beschwerdeführerin an der weiteren Auszahlung der Rente.
Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.

II. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
III. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, der Ausgleichskasse des Kantons Bern und

dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 31. August 2001

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der II. Kammer:

Der Gerichtsschreiber: