Urteilskopf

129 V 370

56. Auszug aus dem Urteil i.S. I. gegen IV-Stelle des Kantons Zürich und Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich I 385/01 vom 9. Juli 2003

Regeste (de):
Art. 97 Abs. 2 AHVG; Art. 41 und 81 IVG; Art. 88bis IVV; Art. 55 Abs. 3 VwVG; Art. 54 Abs. 1, Art. 55 Abs. 2 und Art. 56 ATSG: Aufschiebende Wirkung; Dauer.

Bestätigung der Rechtsprechung gemäss BGE 106 V 18, wonach der mit der revisionsweise verfügten Herabsetzung oder Aufhebung einer Rente oder Hilflosenentschädigung verbundene Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde bei Rückweisung der Sache an die Verwaltung auch für den Zeitraum dieses Abklärungsverfahrens bis zum Erlass der neuen Verwaltungsverfügung andauert.

Regeste (fr):
Art. 97 al. 2 LAVS; art. 41 et 81 LAI; art. 88bis RAI; art. 55 al. 3 PA; art. 54 al. 1, art. 55 al. 2 et art. 56 LPGA: Effet suspensif; durée.

Confirmation de la jurisprudence publiée aux ATF 106 V 18, selon laquelle si l'effet suspensif est retiré à un recours dirigé contre une décision de révision qui supprime ou diminue une rente ou une allocation pour impotent, ce retrait dure, en cas de renvoi de la cause à l'administration, également pendant cette procédure d'instruction jusqu'à la notification de la nouvelle décision.

Regesto (it):
Art. 97 cpv. 2 LAVS; art. 41 e 81 LAI; art. 88bis OAI; art. 55 cpv. 3 PA; art. 54 cpv. 1, art. 55 cpv. 2 e art. 56 LPGA: Effetto sospensivo; durata.

Conferma della giurisprudenza pubblicata in DTF 106 V 18, secondo la quale se l'effetto sospensivo viene ritirato a un ricorso diretto contro una decisione di revisione che sopprime o riduce una rendita o un assegno per grandi invalidi, questo ritiro dura, nel caso di rinvio degli atti all'amministrazione, anche durante tutta questa procedura d'istruzione fino alla notifica della nuova decisione.

Sachverhalt ab Seite 370

BGE 129 V 370 S. 370

A.- Die 1973 geborene, seit 1995 bevormundete I. bezog neben einer ganzen Invalidenrente (ab 1. November 1995) seit 1. Januar 1992 eine Entschädigung wegen Hilflosigkeit mittleren Grades. Mit Verfügung vom 5. März 1996 hob die IV-Stelle des Kantons Zürich

BGE 129 V 370 S. 371

die Hilflosenentschädigung revisionsweise auf Ende April 1996 auf und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich hiess die dagegen eingereichte Beschwerde mit Entscheid vom 21. September 1998 in dem Sinne gut, dass es die angefochtene Verfügung aufhob und die Sache an die IV-Stelle zurückwies, damit diese, nach erfolgter Abklärung im Sinne der Erwägungen, über den Anspruch der Versicherten auf eine Entschädigung wegen Hilflosigkeit leichten Grades neu verfüge. Nach erfolgten Abklärungen verneinte die IV-Stelle mit Verfügung vom 16. November 1999 einen Anspruch auf eine Entschädigung wegen Hilflosigkeit leichten Grades.

B.- Die hiegegen erhobene Beschwerde wies das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 11. Mai 2001 ab.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt I. beantragen, in Aufhebung des kantonalen Entscheides und der Verfügung vom 16. November 1999 sei ihr bis Ende Dezember 1999 eine Hilflosenentschädigung mittleren Grades auszurichten und ab 1. Januar 2000 eine unbefristete Entschädigung wegen Hilflosigkeit mindestens leichten Grades zuzusprechen. Die IV-Stelle schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das kantonale Gericht und das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) verzichten auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Ändert sich der Grad der Invalidität eines Rentenbezügers in einer für den Anspruch erheblichen Weise, so ist nach Art. 41 IVG die Rente für die Zukunft entsprechend zu erhöhen, herabzusetzen oder aufzuheben. Diese Bestimmung gilt gemäss Art. 86 IVV sinngemäss für die Revision der Hilflosenentschädigung. Laut Art. 88bis Abs. 2 lit. a IVV erfolgt die Herabsetzung oder Aufhebung der Renten und Hilflosenentschädigungen frühestens vom ersten Tag des zweiten der Zustellung der Verfügung folgenden Monats an.

2.2 Gemäss Art. 97 Abs. 2 AHVG (anwendbar auf dem Gebiete 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 bis 4 VwVG.



Die aufschiebende Wirkung bedeutet, dass die in der Verfügung angeordnete Rechtsfolge vorläufig nicht eintritt, sondern gehemmt wird. Der tatsächliche und rechtliche Zustand der Beschwerdeangelegenheit soll einstweilen erhalten bleiben (KÖLZ/HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz 647; ZIMMERLI/KÄLIN/KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, S. 138; GEROLD ZOLLIKOFER, Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsrechtspflegeverfahren des Bundes und des Kantons Aargau, Diss. Zürich 1980, S. 10). Der Entzug des Suspensiveffektes, als Ausnahme zur aufschiebenden Wirkung (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz 650), bedeutet dagegen, dass die angefochtene Verfügung sofort vollstreckt werden kann (BGE 124 V 88 Erw. 6a mit Hinweisen; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, Bern 1997, N 15 f. zu Art. 68 VRPG).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, der Anspruch auf eine Entschädigung wegen Hilflosigkeit mittleren Grades bestehe statt bis Ende April 1996 (1. Revisionsverfügung vom 5. März 1996) schon aus formellen Gründen bis Ende Dezember 1999, nämlich in Anwendung von Art. 88bis Abs. 2 lit. a IVV bis zu dem der Zustellung der zweiten Revisionsverfügung vom 16. November 1999 folgenden Monat. Mit dem ersten Entscheid des kantonalen Gerichts seien die Verfügung vom 5. März 1996 und damit auch der Entzug des Suspensiveffekts der Beschwerde vollständig aufgehoben worden. Erst mit der zweiten Revisionsverfügung vom 16. November 1999 sei der Anspruch auf die Hilflosenentschädigung verneint worden. Die Einstellung der Leistung wirke daher erst ab Ende Dezember 1999 (Art. 88bis Abs. 2 lit. a IVV).

3.2 Nach der mit BGE 106 V 18 begründeten Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts erscheint es - unter Vorbehalt einer allfällig missbräuchlichen Provozierung eines möglichst frühen Revisionszeitpunktes durch die Verwaltung - als geboten, den mit der revisionsweise verfügten Herabsetzung oder Aufhebung einer Rente oder Hilflosenentschädigung verbundenen Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde bei Rückweisung der Sache an die Verwaltung auch noch für den Zeitraum dieses Abklärungsverfahrens bis zum Erlass der neuen Verwaltungsverfügung andauern zu lassen. Diese Rechtsprechung ist in ZAK 1987 S. 263 bestätigt worden. Sie ist auch im Falle eines in einem



Wiedererwägungsverfahren ergangenen Rückweisungsentscheides anwendbar (nicht veröffentlichtes Urteil M. vom 15. Juli 1987, I 530/86). Nach Auffassung der Beschwerdeführerin ist die Rechtsprechung gemäss BGE 106 V 18 zu ändern. Damit stellt sich die Rechtsfrage, ob im Revisionsverfahren nach Art. 41 IVG im Falle erst- oder letztinstanzlicher richterlicher Rückweisung der Sache an die Verwaltung zu näherer Abklärung und neuer Verfügung die allfällige Herabsetzung der Leistung im Sinne von Art. 88bis Abs. 2 lit. a IVV auf die ursprüngliche (hier: 5. März 1996) oder auf die neue Kassenverfügung (hier: 16. November 1999) zu beziehen ist, wenn der Beschwerde durch die Verwaltung der Suspensiveffekt entzogen worden ist. Diese Frage prüft das Eidgenössische Versicherungsgericht mit voller Kognition (AHI 2000 S. 182 Erw. 2b).

3.3 Sprechen keine entscheidenden Gründe zu Gunsten einer Praxisänderung, ist die bisherige Praxis beizubehalten. Gegenüber dem Postulat der Rechtssicherheit lässt sich eine Praxisänderung grundsätzlich nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht. Nach der Rechtsprechung ist eine bisherige Praxis zu ändern, wenn sie als unrichtig erkannt oder wenn deren Verschärfung wegen veränderter Verhältnisse oder zufolge zunehmender Missbräuche für zweckmässig gehalten wird (BGE 127 V 273 Erw. 4a, 355 Erw. 3a, BGE 126 V 40 Erw. 5a; zu Art. 4 Abs. 1 aBV ergangene, weiterhin geltende Rechtsprechung: BGE 125 I 471 Erw. 4a, BGE 124 V 124 Erw. 6a, 387 Erw. 4c, je mit Hinweisen).

3.4 Im vorliegenden Zusammenhang haben sich seit Erlass der erwähnten Urteile weder die äusseren Verhältnisse verändert noch die allgemeinen Rechtsanschauungen gewandelt. Fraglich und zu prüfen ist daher, ob die von der Beschwerdeführerin angestrebte Lösung besserer Erkenntnis der ratio legis entspricht als die bisherige Rechtsprechung.

4.

4.1 Gemäss der Begründung von BGE 106 V 18 wird bei rein formaler Betrachtungsweise im Falle der Rückweisung der Sache an die Verwaltung zu ergänzender Abklärung und neuer Revisionsverfügung die angefochtene Revisionsverfügung aufgehoben. Gleichzeitig fällt der sinngemäss oder ausdrücklich verfügte Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde mit dem Rückweisungsurteil der Beschwerdeinstanz dahin. Demnach würde die ursprüngliche, rechtskräftige Leistungsverfügung ihre Wirkungen

BGE 129 V 370 S. 374

einstweilen weiter entfalten. Die gewährte Rente oder Hilflosenentschädigung müsste also beispielsweise selbst dann bis zu der nach den Abklärungen der Verwaltung zu erlassenden neuen Verfügung ausgerichtet werden, wenn diese die ursprüngliche, im Beschwerdeverfahren aufgehobene Revisionsverfügung bestätigt, mit welcher die Rente oder die Hilflosenentschädigung herabgesetzt oder aufgehoben worden ist.

4.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei aus Gründen der Rechtssicherheit und im Sinne der Koordination zum allgemeinen Bundesverwaltungsrecht (Hinweis auf ZIMMERLI/KÄLIN/KIENER, a.a.O., S. 141) die unterschiedliche Praxis im Sozialversicherungsrecht aufzugeben. Zudem schliesse sie sich der von FRANZ SCHLAURI geäusserten Kritik an. Dieser Autor (Die vorsorgliche Einstellung von Dauerleistungen in der Sozialversicherung, in: SCHAFFHAUSER/SCHLAURI, [Hrsg.], Die Revision von Dauerleistungen der Sozialversicherung, St. Gallen 1999, S. 205 ff.) hält zu BGE 106 V 18 im Wesentlichen fest, der Verwaltung stehe das Instrument des vorsorglichen Leistungsstopps zur Verfügung. Deshalb habe sich der Richter nicht um die Erhaltung der Effekte des Entzugs der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde aus einem erledigten Verfahren zu kümmern. Es habe Folgendes zu gelten (a.a.O., S. 206): "Wird eine Revision durch Entzug der aufschiebenden Wirkung als gleichzeitig angeordnete vorsorgliche Massnahme sofort vollstreckbar und handelt es sich um eine definitive Revisionsverfügung, so ist bis zum Endentscheid erster oder zweiter Gerichtsinstanz der Rentenstopp gewährleistet. Will ihn die Verwaltung nach der Rückweisung der Sache aufrechterhalten, so steht ihr vor dem Erlass einer neuen Revisionsverfügung die vorsorgliche Massnahme des vorläufigen Rentenstopps zur Verfügung. In diese Sache hat sich der Richter erst wieder auf Rekurs gegen diese neue, positive vorsorgliche Massnahme einzumischen. Seine eigene Bestätigung des vorläufigen Rentenstopps während des Revisionsprozesses soll ohne Not nicht über den Zeitraum des Gerichtsverfahrens hinaus Wirkung entfalten". In diese Kritik stimmt auch UELI KIESER (Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Zürich 1999, S. 195 Fussnote 1072) ein, weil die Rechtsprechung ausser Acht lasse, dass die Notwendigkeit einer erneuten Abklärung in der Regel nicht auf das Verhalten des Versicherten zurückgehe, sondern vom Verwaltungsträger zu verantworten sei. Andere Autoren, welche die Rechtsprechung gemäss BGE 106 V 18 darstellen, äussern sich nicht näher (z.B. THOMAS LOCHER, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 2. Aufl., Bern 1997, S. 374 N 18; GUSTAVO SCARTAZZINI, Zum Institut

BGE 129 V 370 S. 375

der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde in der Sozialversicherungsrechtspflege, in: SZS 1993 S. 339 f.).

4.3 Es trifft zu, dass der mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung verbundene vorläufige Zustand mit dem instanzabschliessenden Entscheid ohne weiteres dahinfällt (GYGI, Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen in der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBl 1976 S. 11; SCARTAZZINI, a.a.O., S. 339; ZIMMER-

LI/KÄLIN/KIENER, a.a.O., S. 141). Dieses Prinzip hat das Eidgenössische Versicherungsgericht mit BGE 106 V 18 bewusst durchbrochen. Es hat sich zu den zeitlichen Auswirkungen des Suspensiveffekts einer Beschwerde, wenn diese abgewiesen wird, in BGE 112 V 74 generell geäussert (vgl. auch GEROLD STEINMANN, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsbeschwerdeverfahren und im Verwaltungsgerichtsverfahren, in: ZBl 1993 S. 149). Danach ist in den meisten Fällen eine rückwirkende Aufhebung des Suspensiveffekts anzunehmen. Die damit verbundene formale, aber dogmatisch korrekte Betrachtungsweise führt indessen im Verfahren der Revision von Sozialversicherungsleistungen zu einem sachlich unbefriedigenden Resultat (BGE 106 V 20 Erw. 3 Ingress in fine), weil sie ausser Acht lässt, dass dieses Revisionsverfahren bei einer Rückweisung des Falles an die Verwaltung zu näherer Abklärung und neuem Entscheid materiell noch nicht abgeschlossen ist. Die mit dem Wegfall des Entzugs der aufschiebenden Wirkung verbundenen Rechtsfolgen treten zum Vornherein nicht ein, wenn die Beschwerdeinstanz die noch notwendigen Abklärungen selber vornimmt und je nach deren Ergebnis die angefochtene Revisionsverfügung bestätigt oder korrigiert. Damit stossende Ungleichheiten vermieden werden, darf es keinen Unterschied ausmachen, ob die Beschwerdeinstanz oder die Verwaltung die ergänzenden Abklärungen vornimmt und neu entscheidet. Auch diesbezüglich ist BGE 106 V 20 Erw. 3a zu bestätigen. Der Entscheid entspricht heute ebenso der ratio legis wie beim Erlass dieses Urteils. Bestätigt die Verwaltung nach Durchführung der von der Beschwerdeinstanz angeordneten Abklärung die angefochtene und aufgehobene Revisionsverfügung, so wäre, falls die Leistung im Sinne der ursprünglichen Verfügung weiter gewährt wurde, eine Rückforderung gemäss Art. 49 IVG (in Verbindung mit Art. 47 AHVG) vielfach erschwert oder gar verunmöglicht (vgl. dazu AHI 2000 S. 184 Erw. 5). Ergeben dagegen die durch die Verwaltung durchgeführten Abklärungen die Unrichtigkeit der angefochtenen Revisionsverfügung, so muss die Nachzahlung der Leistung verfügt



werden. Auch diese Betrachtungsweise (BGE 106 V 20 Erw. 3b) führt zur Bestätigung der bisherigen Praxis, weil der Versicherte in der Regel keinen Schaden erleidet (vgl. nunmehr auch die in Art. 26 Abs. 2 ATSG vorgesehene Verzugszinspflicht). Dazu kommt, dass gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerdeweg offen steht (Art. 81 IVG und Art. 97 Abs. 2 AHVG in Verbindung mit Art. 55 Abs. 3 VwVG sowie Art. 54 Abs. 1 lit. b und Art. 55 Abs. 2 ATSG; AHI 2000 S. 181), womit der erforderliche Rechtsschutz gewährleistet ist (BGE 106 V 21 Erw. 3d). Die Kritik von SCHLAURI (a.a.O., S. 205) richtet sich denn auch entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht gegen das, wie er sagt, vernünftige praktische Ergebnis, sondern gegen die Begründung von BGE 106 V 18. Den Einwänden von KIESER (a.a.O.) ist teilweise bereits Rechnung getragen worden. Die Rechtsprechung gemäss BGE 106 V 18 ist nämlich auch dann anzuwenden, wenn die Revisionsverfügung zwar nicht aus materiellen, jedoch aus formellen Gründen aufgehoben und deshalb die Sache an die Verwaltung zurückgewiesen wird (nicht veröffentlichtes Urteil G. vom 26. Januar 1996, I 351/95). Indessen hat das kantonale Gericht die in der Revisionsverfügung entzogene aufschiebende Wirkung der Beschwerde für den Zeitraum wieder herzustellen, den das Verfügungsverfahren in Anspruch genommen hätte, wenn es formell korrekt durchgeführt worden wäre (nicht veröffentlichtes Urteil St. vom 1. Dezember 1999, I 633/98). Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass auch mit Blick auf das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 keine Änderung der Rechtsprechung angezeigt ist. Art. 56 ATSG enthält keine Regelung zu einer allfälligen aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (KIESER, ATSG-Kommentar, Zürich 2003, N 16 zu Art. 56 mit Hinweisen auf die Materialien).

4.4 Fragen könnte man sich, ob in Anlehnung an die Praxis des Bundesrates (VPB 42 [1978]Nr. 94 S. 419, 40 [1976]Nr. 21 S. 97 Erw. 11; PETER SCHMID, Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat, Diss. Bern 1996, S. 206) die angefochtene Verwaltungsverfügung im Sinne einer vorsorglichen Massnahme der Beschwerdeinstanz provisorisch aufrechterhalten wird. Nach der Konzeption von SCHLAURI (a.a.O., S. 205) ist es Sache

der Verwaltung, nach einem Rückweisungsurteil vor dem Erlass der neuen Revisionsverfügung im Sinne einer vorsorglichen Massnahme einen Rentenstopp zu verfügen, wenn sie den Entzug des Suspensiveffekts weiter dauern lassen möchte. In diesem Zusammenhang ist auch an



negative und damit der aufschiebenden Wirkung nicht zugängliche Verfügungen zu denken (dazu BGE 126 V 407), wie beispielsweise wenn ein Anspruch durch Zeitablauf erloschen ist (Erschöpfen der Taggeldberechtigung nach aKUVG, RSKV 1982 Nr. K 472 S. 19 Erw. 3), wenn ein Anspruch auf Leistungen von Anfang an zeitlich begrenzt war (BGE 123 V 39) oder wenn rückwirkend über die Anspruchsvoraussetzungen entschieden wird (BGE 126 V 409 unten mit Hinweis auf eine nicht veröffentlichte Präsidialverfügung T. vom 11. Mai 2000, in welcher nach längerer Physiotherapiebehandlung die für weitere Leistungen vorausgesetzte Wirtschaftlichkeit verneint wurde und daher die Leistungen eingestellt wurden). Invalidenrenten werden in der Regel unbefristet zugesprochen, unterliegen aber einer regelmässigen Revision (Art. 87 Abs. 2 IVV), die alle drei bis fünf Jahre durchzuführen ist (Rz 5008 des Kreisschreibens des BSV über Invalidität und Hilflosigkeit in der Invalidenversicherung [KSIH]). Verfügungen, mit welchen Dauerleistungen herabgesetzt oder aufgehoben werden, gelten indessen trotz der regelmässigen Revisionsüberprüfung nach ständiger Rechtsprechung nicht als negative Verfügungen (vgl. BGE 105 V 266, ferner AHI 2000 S. 181).
Verfahrensrechtlich korrekt scheint die Lösung von SCHLAURI zu sein (in gleichem Sinne auch ISABELLE HÄNER, Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, in: ZSR 1997, 2. Halbbd., S. 392 f. Rz 193), weil mit der Aufhebung der angefochtenen Verwaltungsverfügung der Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht mehr weiter gelten kann. Indessen haben weder Verwaltung noch Beschwerdeinstanz in der hier interessierenden Konstellation nach der Konzeption von BGE 106 V 18 ergänzende vorsorgliche Massnahmen zu treffen. Dafür sprechen namentlich verwaltungsökonomische Aspekte, die gerade für die Sozialversicherung als typische Massenverwaltung einiges Gewicht haben. Eine Änderung der Rechtsprechung drängt sich demnach nicht auf.

4.5 Aus dem Gesagten folgt, dass die Beschwerdeführerin die Hilflosenentschädigung nicht bereits aus formellen Gründen bis Ende Dezember 1999 beanspruchen kann.