

[AZA 7]
I 92/01 Vr

III. Kammer

Bundesrichter Schön, Spira und Bundesrichterin Widmer;
Gerichtsschreiber Hadorn

Urteil vom 29. März 2001

in Sachen

M._____, 1965, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Alex Beeler, Frankenstrasse 3, Luzern,

gegen

IV-Stelle Luzern, Landenbergstrasse 35, Luzern, Beschwerdegegnerin,

und

Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Luzern

Mit Verfügung vom 24. März 2000 sprach die IV-Stelle Luzern dem 1965 geborenen M._____ bei einem Invaliditätsgrad von 64 % eine halbe Invalidenrente ab 1. Juli 1998 zu.

M._____ liess hiegegen Beschwerde erheben. Am 6. Juni 2000 teilte die IV-Stelle ihm sowie dem mit der Beschwerde befassten Verwaltungsgericht des Kantons Luzern mit, dass sie die Verfügung vom 24. März 2000 pendente lite aufhebe, um ihm zu gegebener Zeit eine neue Verfügung zuzustellen.

Gestützt auf neu eingeholte medizinische Unterlagen erliess die IV-Stelle am 7. Dezember 2000 eine neue Verfügung, mit welcher sie die Rentenzahlungen an M._____ auf Ende des der Verfügungszustellung folgenden Monats aufhob. Gleichzeitig entzog die IV-Stelle einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

Hierauf führte das kantonale Verwaltungsgericht einen doppelten Schriftenwechsel durch. Superprovisorisch liess M._____ beantragen, es sei ihm mindestens bis zum Abschluss des hängigen Verfahrens weiterhin eine halbe Rente auszurichten; eventuell sei der Verfügung vom 24. März 2000 die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen.

Mit Zwischenentscheid vom 2. Februar 2001 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern das Gesuch um Weiterauszahlung der halben Rente (Dispositiv-Ziffer 1) und das Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab (Dispositiv-Ziffer 2).

M._____ lässt Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen und beantragen, die aufschiebende Wirkung sei wieder herzustellen.

Die IV-Stelle schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, während das Bundesamt für Sozialversicherung sich nicht vernehmen lässt.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Gemäss Art. 128 OG beurteilt das Eidgenössische Versicherungsgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 97, 98 lit. b-h und 98a OG auf dem Gebiet der Sozialversicherung.

Hinsichtlich des Begriffs der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Verfügungen verweist Art. 97 OG auf Art. 5 VwVG. Nach Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (und im Übrigen noch weitere, nach dem Verfügungsgegenstand näher umschriebene Voraussetzungen erfüllen). Verfügungen im Sinne dieser Umschreibung können nach dem Wortlaut des zweiten Absatzes von Art. 5 VwVG auch Zwischenverfügungen sein, insoweit sie den Anforderungen des vorangehenden ersten Absatzes entsprechen.

Zudem verweist Art. 5 Abs. 2 VwVG bezüglich der Zwischenverfügungen auf Art. 45 des gleichen Gesetzes,

laut dem nur solche Zwischenverfügungen anfechtbar sind, die einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 45 Abs. 1 VwVG). Dieser grundsätzliche Vorbehalt gilt als Voraussetzung für die Zulässigkeit eines selbständigen, der Endverfügung vorangehenden Beschwerdeverfahrens, insbesondere für alle in Art. 45 Abs. 2 VwVG - nicht abschliessend - aufgezählten Zwischenverfügungen. Für das letztinstanzliche Beschwerdeverfahren ist ferner zu beachten, dass gemäss Art. 129 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 101 lit. a OG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Zwischenverfügungen nur zulässig ist, wenn sie auch gegen die Endverfügung offen steht (BGE 124 V 85 Erw. 2 mit Hinweisen).

b) Da Endverfügungen letzter kantonaler Instanzen im Bereich der Invalidenversicherung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht unterliegen, ist die vorinstanzliche Zwischenverfügung gemäss Art. 45 Abs. 1 VwVG unter der Voraussetzung selbstständig anfechtbar, dass sie für den Beschwerdeführer einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann. Nach der Rechtsprechung liegt ein derartiger Nachteil insbesondere dann vor, wenn die plötzliche Einstellung finanzieller Unterstützung eine Person aus dem finanziellen Gleichgewicht bringen und zu kostspieligen oder sonst wie unzumutbaren Massnahmen zwingen würde (BGE 119 V 487 Erw. 2b). Auf Grund der vorliegenden Akten kann der durch die hier streitige Einstellung der Zahlung einer halben Invalidenrente drohende Nachteil bejaht werden, weshalb auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten ist.

2.- a) Gemäss Art. 58 VwVG und der dazu ergangenen Rechtsprechung (SVR 1996 IV Nr. 93 S. 283 Erw. 4b/aa; ZAK 1992 S. 117 Erw. 5a mit Hinweisen) kann die Verwaltung bis zu ihrer Vernehmlassung an die Beschwerdeinstanz die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung ziehen (Abs. 1). Sie eröffnet eine neue Verfügung ohne Verzug den Parteien und bringt sie der Beschwerdeinstanz zur Kenntnis (Abs. 2).

Diese setzt die Behandlung der Beschwerde fort, soweit sie durch die neue Verfügung der Vorinstanz nicht gegenstandslos geworden ist (Abs. 3 Satz 1). Diese Bestimmung findet nach Massgabe von Art. 1 Abs. 3 VwVG auf das Verfahren letzter kantonaler Instanzen zwar grundsätzlich keine Anwendung.

Es ist indessen nicht bundesrechtswidrig, wenn die Kantone auf Grund von ausdrücklichen prozessualen Vorschriften oder einer sinngemässen Praxis ein dem Art. 58 VwVG entsprechendes Verfahren vorsehen (BGE 103 V 109 Erw. 2a). Dabei haben die Kantone bei Anwendung eines solchen Verfahrens nicht nur nach Abs. 1, sondern auch in sinngemässer Anwendung der Abs. 2 und 3 von Art. 58 VwVG vorzugehen (ZAK 1992 S. 117 Erw. 5a, 1989 S. 310 Erw. 2a, 1986 S. 304 Erw. 5b mit Hinweisen; nicht veröffentlichtes Urteil B. vom 17. November 1998, I 337/98).

Nach der Rechtsprechung beendet eine lite pendente erlassene Verfügung den Streit nur insoweit, als sie den Anträgen der Beschwerde führenden Partei entspricht. Soweit diesen nicht stattgegeben wurde, besteht der Rechtsstreit weiter. Diesfalls muss die Beschwerdeinstanz auf die Sache eintreten, ohne dass die Beschwerdeführer die zweite Verfügung anzufechten brauchen (BGE 113 V 237, 107 V 250). Ist mit der nach Rechtshängigkeit erlassenen Verfügung eine Schlechterstellung (reformatio in peius) der Versicherten verbunden, kommt dieser lediglich der Charakter eines Antrages an das Gericht zu (AHI 1994 S. 271 Erw. 4a; ZAK 1992 S. 117 Erw. 5a; erwähntes Urteil B., je mit Hinweisen). In einem solchen Fall ist den Beschwerdeführern Gelegenheit zu geben, sich vorgängig zu äussern. Für die Versicherten bedeutet dies zweierlei: Sie sind befugt, der Beschwerdeinstanz die ihrer Auffassung nach gegen eine reformatio in peius sprechenden Gründe vorzutragen. Sodann sind sie berechtigt, die Beschwerde zurückzuziehen, um den nachteiligen Folgen einer Schlechterstellung zu entgehen (BGE 107 V 246; ZAK 1992 S. 118 Erw. 5b). Zu ergänzen ist, dass lite pendente erlassene Verfügungen, denen bloss der Charakter eines Antrages an ein Gericht zukommt, von

der Rechtsprechung als nichtige Verfügungen betrachtet werden. Dies gilt sowohl für Verwaltungsakte, die mit einer Schlechterstellung der Versicherten verbunden sind (erwähntes Urteil B.; nicht veröffentlichte Urteile M. vom 24. Januar 1995, C 271/94, Erw. 3b, und P. vom 21. März 1985, C 131/83, Erw. 3a), als auch für jene, die erst nach Einreichung der Vernehmlassung lite pendente getroffen werden (RKUV 1989 Nr. U 80 S. 379 Erw. 1; vgl. auch BGE 109 V 236 Erw. 2).

b) Die Rechtsprechung betrachtet eine nach der Vernehmlassung lite pendente erlassene Verfügung deswegen als nichtig und versteht sie bloss als Antrag an die Gerichte, weil die Verwaltung in diesem Verfahrensstadium keine Verfügungsgewalt mehr hat (d.h. funktionell nicht mehr zuständig ist). Die absolute Geltung des Devolutiveffekts der Beschwerde ist durch Art. 58 VwVG nur in dem Sinne durchbrochen, dass seine Wirkung (bloss)

bis zur Einreichung der vorinstanzlichen Vernehmlassung hinausgeschoben wird (erwähntes Urteil B.; nicht veröffentlichtes Urteil A. vom 16. Februar 1995, I 291/94, Erw. 2b; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 189 f.). Etwas anders, aber im Ergebnis gleich verhält es sich im Falle einer - auch rechtzeitig vor der Vernehmlassung - lite pendente angeordneten Schlechterstellung. Da eine solche zwingend die Gewährung des rechtlichen Gehörs durch die Beschwerdeinstanz voraussetzt (vgl. Art. 85 Abs. 2 lit. d AHVG in Verbindung mit Art. 69 IVG; ferner Art. 62 Abs. 3 VwVG), ist es ausgeschlossen, dass diese Rechtsfolge noch von der Verwaltung im Rahmen einer lite pendente-Verfügung rechtsgültig angeordnet werden kann, ansonsten der Gehörsanspruch unterlaufen würde. Deshalb ist auch diese Verfügung nichtig und kann nur als Antrag an das Gericht verstanden werden, seinerseits eine reformatio in peius vorzunehmen, falls die bedrohte Partei einem solchen Ergebnis nicht mit dem Beschwerderückzug zuvorkommt (ZAK 1992 S. 117 f. Erw. 5b.; erwähntes Urteil B.).

3.- a) Im vorliegenden Fall hat der Versicherte mit der gegen die Verfügung vom 24. März 2000 eingereichten Beschwerde verlangt, es sei ihm eine ganze Rente zuzusprechen.

Mit der Verfügung vom 7. Dezember 2000, welche die Aufhebung der bisher gewährten halben Rente und die Einstellung der Rentenzahlungen vorsah, hat die IV-Stelle die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verschlechtert, weshalb die erwähnte Verfügung als solche nichtig und bloss als Antrag an die Vorinstanz zu betrachten ist. Das kantonale Gericht musste daher dem Versicherten das rechtliche Gehör gewähren (was es mit dem durchgeführten doppelten Schriftenwechsel getan hat) und ihn überdies ausdrücklich darauf hinweisen, dass er seine Beschwerde zurückziehen könne (was bisher nicht geschehen ist; dazu BGE 122 V 167 Erw. 2b). Da die Verfügung vom 7. Dezember 2000 als blosser Antrag an das kantonale Gericht zu verstehen ist, hatte (und hat) die IV-Stelle keinerlei Rechtsgrundlage, die Rentenzahlungen einzustellen (erwähntes Urteil B., Erw. 4c in fine). Indem sie dies trotzdem tat, überschreitet sie ihre Befugnisse. Eine solche Vorkehr konnte nur noch die Vorinstanz anordnen (dazu siehe Erw. 4 hienach).

b) Obwohl die Verfügung vom 7. Dezember 2000 nichtig war, konnte sie nach dem Gesagten als Antrag an die Vorinstanz verstanden werden, dass diese selbst die Einstellung der Rentenzahlung bis zum Vorliegen eines Entscheides in der Hauptsache anordne. Hier ist Folgendes zu beachten: Die Verfügung vom 7. Dezember 2000 war inhaltlich eine negative Verfügung. Bei dieser Art von Verfügungen wird nichts angeordnet, was der Vollstreckung bedürfte und insoweit einem Aufschub überhaupt zugänglich wäre (BGE 123 V 41 Erw. 3, 119 V 297 Erw. 3 in fine, 117 V 188 Erw. 1b mit Hinweisen).

In solchen Fällen kommen einzig vorsorgliche Massnahmen in Betracht, für welche Art. 56 VwVG auch für das Verfahren vor letzten kantonalen Instanzen, die gestützt auf öffentliches Recht des Bundes verfügen, eine ausreichende bundesrechtliche Grundlage bietet (in BGE 123 V 37 nicht veröffentlichte Erw. 4; BGE 119 V 297 Erw. 3, 117 V 189 Erw. 1c). Daher konnte die Vorinstanz die nichtige Verfügung sinngemäss wohl als Antrag auf vorsorgliche Massnahmen entgegennehmen, nicht aber als solchen um Entzug der aufschiebenden Wirkung.

c) In diesem Zusammenhang ist auch beim Antrag des Beschwerdeführers im vorliegenden Verfahren, es sei die aufschiebende Wirkung wieder herzustellen, näher zu prüfen, was damit gemeint sein soll. Bereits im kantonalen Verfahren hat der Beschwerdeführer am 22. Dezember 2000 den superprovisorischen Eventualantrag gestellt, "der Verfügung vom 24. März 2000 sei die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen". Es fragt sich, wie diese Anträge zu verstehen sind. Der Beschwerde gegen die genannte Rentenverfügung kam nach Art. 55 Abs. 1 VwVG von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu. Die IV-Stelle hat diese nicht entzogen. Daher war sie auch nicht wieder herzustellen, weshalb der Eventualantrag insoweit obsolet war. Sollte der Anwalt des Beschwerdeführers eventualiter davon ausgegangen sein, dass durch die Verfügung vom 7. Dezember 2000 die aufschiebende Wirkung der Beschwerde gegen die Verfügung vom 24. März 2000 entzogen worden sei, wäre nicht klar, weshalb er deren Wiederherstellung verlangte: bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung dieser Beschwerde wäre folgerichtig zu Ende gedacht die Verfügung vom 24. März 2000 sofort vollstreckbar geworden, hätten daher die Rentenzahlungen weitergehen müssen. So, wie der Eventualantrag formuliert war, hätte der Beschwerdeführer also im Ergebnis nur sich selbst geschadet. Sinngemäss hat er mit dem Eventualantrag vielmehr die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Verfügung vom 7. Dezember 2000 verlangt; dies für den Eventualfall, dass diese nichtige Verfügung entgegen seinen Annahmen doch zur sofortigen Einstellung der Rentenzahlung berechtigen sollte.

d) Nun hat die Vorinstanz in Dispositiv-Ziffer 2 des Zwischenentscheides "das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung" der kantonalen Beschwerde "abgewiesen".

Das kann nur heissen, dass eine vorgängig irgendwo entzogene aufschiebende Wirkung weiterhin entzogen bleiben solle. In Bezug auf die Beschwerde gegen die Verfügung vom 24. März 2000, auf welche sich der Eventualantrag des Beschwerdeführers wörtlich bezog, macht eine solche Dispositiv-Ziffer indes keinen Sinn: Der Entzug der aufschiebenden Wirkung hätte wie gesagt die Vollstreckbarkeit dieser Verfügung und damit die Fortsetzung der Rentenzahlung zur Folge.

Dieses Ergebnis aber stände im Widerspruch zu Dispositiv-Ziffer 1 des Zwischenentscheides, welche gerade eben solche Zahlungen unterbindet. Auch bezüglich der Verfügung vom 7. Dezember 2000 macht Dispositiv-Ziffer 2 des Zwischenentscheides keinen Sinn, war diese Verfügung doch nichtig und konnte keine aufschiebende Wirkung entziehen.

Damit erweist sich die erwähnte Dispositiv-Ziffer als widersprüchlich bzw. sinnlos und wird aufgehoben.

e) Nach dem Gesagten ist auch der Antrag des Beschwerdeführers im vorliegenden Verfahren an sich nicht richtig formuliert. Es ist nicht klar, welche aufschiebende Wirkung wieder herzustellen sein soll. Freilich hat die Vorinstanz in ihrem Zwischenentscheid einzig von der aufschiebenden Wirkung gesprochen, ohne zu prüfen, ob nicht vielmehr vorsorgliche Massnahmen zur Diskussion standen. Sinngemäss allerdings ist der Antrag des Beschwerdeführers klar, verlangt er nichts anderes als die Aufhebung der im Zwischenentscheid (Dispositiv-Ziffer 1) bestätigten vorläufigen Einstellung der Rentenzahlung. Demnach ist im Folgenden zu prüfen, ob sich diese Anordnung als vorsorgliche Massnahme nach Art. 56 VwVG in der Tat aufdrängt.

4.- Diese Frage hat das kantonale Gericht an sich auch geprüft, obwohl es im Zwischenentscheid ausschliesslich von der aufschiebenden Wirkung spricht. Dabei hat die Vorinstanz eine Interessenabwägung vorgenommen, bei welcher ähnliche Überlegungen wie bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung anzustellen sind (BGE 117 V 191 Erw. 2c). Ziel allfälliger vorsorglicher Massnahmen war zu verhindern, dass der Beschwerdeführer Rentenbeträgnisse bezog, welche die Verwaltung bei materiellem Obsiegen im Hauptprozess später zurückfordern müsste. Dabei liegt das Risiko auf der Hand, dass diese Leistungen nicht mehr erhältlich sein würden.

Die Rechtsprechung hat denn auch das Interesse der Verwaltung an der Vermeidung möglicherweise nicht mehr einbringlicher Rückforderungen gegenüber demjenigen von Versicherten, nicht in eine vorübergehende finanzielle Notlage zu geraten, oft als vorrangig gewichtet, insbesondere wenn - wie vorliegend - auf Grund der Akten nicht ohne weiteres feststeht, dass der Versicherte im Hauptprozess siegen werde (BGE 105 V 269 Erw. 3; nicht veröffentlichtes Urteil S.

vom 14. Oktober 1996, I 328/96). In Bezug auf die Frage, ob die Rentenzahlung weitergeführt werden müsse, haben beide Parteien sich äussern können. Das rechtliche Gehör kann als gewahrt gelten. Die IV-Stelle hat laut Verfügung vom 7. Dezember 2000 die Rentenzahlung auf Ende des der Zustellung folgenden Monats, somit Ende Januar 2001, aufgehoben. Am 2. Februar, also gleich anschliessend, erging der Zwischenentscheid.

Dieser ist nach dem Gesagten insoweit nicht zu beanstanden, als er sinngemäss die Weiterzahlung der halben Rente vorsorglich unterbricht. Dispositiv-Ziffer 1 des Zwischenentscheides ist somit rechtens.

5.- Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer bisher nicht ausdrücklich befragt, ob er seine Beschwerde zurückziehen und damit einer reformatio in peius entgegen wolle.

Die Vorinstanz, an welche die Sache zurückzuweisen ist, wird dies nachzuholen haben, ehe sie einen materiellen Entscheid in der Hauptsache fällt.

6.- Das Verfahren um die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bzw. um vorsorgliche Massnahmen in einem Leistungsstreit ist kostenfrei (Art. 134 OG; BGE 121 V 178 Erw. 4a). Der Beschwerdeführer obsiegt bloss insofern, als Dispositiv-Ziffer 2 des vorinstanzlichen Zwischenentscheides aufgehoben wird. Da er jedoch mit seinem sinngemässen Antrag um Weiterzahlung der halben Rente, somit in der Hauptsache, unterliegt, rechtfertigt es sich nicht, ihm eine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

I. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird in dem Sinne

teilweise gutgeheissen, dass Dispositiv-Ziffer 2 des Entscheids des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 2. Februar 2001 aufgehoben und die Sache an dieses Gericht zurückgewiesen wird, damit es im Sinne der Erwägungen verfare. Im Übrigen wird die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen.

II. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

III. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, und dem Bundesamt für Sozialversicherung

zugestellt.

Luzern, 29. März 2001

Im Namen des
Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der III. Kammer:
Der Gerichtsschreiber: