

# **SG\_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2018/211 vom 16. November 2018**

Sg Versicherungsgericht, 2018-11-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_IV\\_2018\\_211](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_IV_2018_211)

FR: SG\_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2018/211 du 16 novembre 2018

IT: SG\_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2018/211 del 16 novembre 2018

## **Regeste**

Art. 53 Abs. 3 ATSG. Widerruf pendente lite. Reformatio in peius. Rechtsmissbrauch (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 16. November 2018, IV 2018/211). Aufgehoben durch Urteil des Bundesgerichts 9C\_22/2019.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Den Anfechtungsgegenstand in diesem Verfahren bildet die Verfügung vom 5. April 2018, mit der die Beschwerdegegnerin eine beschwerdeweise angefochtene Rentenrevisionsverfügung vom 20. Dezember 2017 widerrufen hat. Der Streitgegenstand beschränkt sich folglich allein auf die Frage, ob es zulässig gewesen ist, die beschwerdeweise angefochtene Verfügung vom 20. Dezember 2017 zu widerrufen.

### **E. 2**

2.1 Laut dem Art. 53 Abs. 3 ATSG kann ein Versicherungsträger eine Verfügung oder einen Einspracheentscheid, gegen die oder gegen den eine Beschwerde erhoben worden ist, so lange wiedererwägen, bis er gegenüber der Beschwerdeinstanz Stellung nimmt. In maiore minus muss das Recht, eine Verfügung pendente lite in Wiedererwägung zu ziehen, das heisst zu widerrufen und durch eine neue rechtsgestaltende Verfügung zu ersetzen, das Recht enthalten, eine Verfügung pendente lite nur zu widerrufen, ohne sie sofort durch eine neue rechtsgestaltende Verfügung zu ersetzen. Der Wortlaut des Art. 53 Abs. 3 ATSG enthält keinerlei inhaltliche Einschränkungen bezüglich des Widerrufsrechtes des Versicherungsträgers. Nur in zeitlicher Hinsicht ist das Widerrufsrecht eingeschränkt: Sobald der Versicherungsträger gegenüber der Beschwerdeinstanz Stellung genommen hat, ist ein Widerruf der angefochtenen Verfügung ausgeschlossen. Eine sorgfältige Interpretation einer Gesetzesbestimmung kann sich selbstverständlich nicht auf eine rein grammatikalische Auslegung beschränken, selbst wenn der Wortlaut als noch so klar erscheint. Folglich ist zu prüfen, ob sich aus dem Willen des historischen Gesetzgebers, aus systematischen Gründen oder aus dem Sinn und Zweck (entgegen dem vermeintlich klaren Wortlaut) inhaltliche Einschränkungen des Widerrufsrechtes aufdrängen. 2.2 Der Art. 53 Abs. 3 ATSG entspricht inhaltlich dem Art. 58 Abs. 1 VwVG, der für das allgemeine Verwaltungsverfahren vorsieht, dass eine Vorinstanz eine angefochtene Verfügung bis zu ihrer Vernehmlassung in Wiedererwägung ziehen kann. Weder der Bericht der Kommission des Ständerates zur parlamentarischen Initiative „Allgemeiner Teil Sozialversicherung“ vom 27. September 1990 noch die vertiefte Stellungnahme des Bundesrates vom 17. August 1994 oder der Bericht der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 26. März 1999 enthalten Ausführungen zum Inhalt des Art. 53 Abs. 3

ATSG. In den parlamentarischen Beratungen hat die Bestimmung keinerlei Anlass zur Diskussion gegeben (Amtl. Bull. NR 1999 1247; Amtl. Bull. SR 2000 183). Der Wille des historischen Gesetzgebers hat sich bei der Einführung des ATSG also offenkundig darauf beschränkt, die Regelung des Art. 58 Abs. 1 VwVG für das Sozialversicherungsverfahren zu übernehmen. Folglich erfordert die historische Interpretation des Art. 53 Abs. 3 ATSG eine historische Interpretation des Art. 58 Abs. 1 VwVG. Der Botschaft des Bundesrates zum VwVG vom 24. September 1965 lässt sich dazu entnehmen: „Artikel 53 [Entwurf; entspricht Art. 58 VwVG] über die Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung durch die Vorinstanz schwächt den sogenannten Devolutiveffekt der Beschwerde nach Artikel 49, das heisst die ausschliessliche Zuständigkeit der Beschwerdeinstanz, in der hängigen Beschwerdesache zu verfügen, ab und nähert damit die Beschwerde zunächst einer Einsprache an“ (BB1 1965 II 1371). Die beiden Räte haben den Entwurf kommentarlos angenommen (Amtl. Bull. NR 1966 643; Amtl. Bull. SR 1967 184). Nach dem Willen des historischen Gesetzgebers soll der Art. 58 VwVG also offensichtlich der Verfahrensökonomie dienen: Stellt die Vorinstanz nach einer Beschwerdeerhebung fest, dass die angefochtene Verfügung korrigiert werden muss, kann sie – ähnlich wie eine Einspracheinstanz – die angefochtene Verfügung aufheben und das administrative Verfahren fortsetzen, ohne dass sie zuerst den Rechtsmittelentscheid abwarten müsste. Hätte sie nicht die Möglichkeit des Widerrufs, bliebe ihr nämlich nichts Anderes übrig, als die Aufhebung der angefochtenen Verfügung zu beantragen und dann den Entscheid der Beschwerdeinstanz abzuwarten. Erst wenn die Beschwerdeinstanz ihrem Antrag gefolgt wäre, könnte sie das administrative Verfahren fortsetzen. Dadurch würde sich das Verfahren insgesamt in die Länge ziehen. Zugleich sähe sich die Beschwerdeinstanz gezwungen, ein Beschwerdeverfahren fortzuführen und abzuschliessen, das seinen Sinn zumindest teilweise bereits eingebüsst hätte. Zur Förderung der Verfahrensökonomie hat der historische Gesetzgeber also ganz bewusst eine Einschränkung des Devolutiveffekts in Kauf genommen. Der Widerruf führt gemäss dem Art. 58 Abs. 3 VwVG allerdings nicht in jedem Fall zu einer Abschreibung des Beschwerdeverfahrens, denn laut dieser Bestimmung muss die Beschwerdeinstanz das Beschwerdeverfahren fortsetzen, soweit dieses nicht durch die Widerrufsverfügung gegenstandslos geworden ist. Das versteht sich eigentlich von selbst, denn wenn einem Beschwerdeverfahren ein Streitgegenstand nicht vollständig entzogen wird, dann wird es nicht komplett gegenstandslos, weshalb es – nun auf den verbleibenden Streitgegenstand beschränkt – weitergeführt werden muss. Der Art. 58 Abs. 3 VwVG enthält somit keine inhaltliche Beschränkung des Widerrufsrechtes; er regelt nur die Folgen eines Widerrufs, der nicht den gesamten Streitgegenstand betrifft. Zusammenfassend ergibt sich also auch aus der historischen Interpretation keine inhaltliche Beschränkung des Widerrufsrechtes.

2.3 In systematischer Hinsicht stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Art. 53 Abs. 3 ATSG und dem Art. 61 lit. d ATSG. Gegen einen Widerruf kann sich die versicherte Person nämlich (gemäss dem Wortlaut und dem Willen des historischen Gesetzgebers) nicht vorgängig wehren, was bedeutet, dass sie einen Widerruf einer angefochtenen Verfügung nicht verhindern kann, während sie bei einer dasselbe Ergebnis zeitigenden *reformatio in peius* durch das Gericht gemäss dem Art. 61 lit. d ATSG die Möglichkeit hätte, die angefochtene Verfügung mittels eines Beschwerderückzuges sofort formell rechtskräftig und damit verbindlich werden zu lassen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Widerrufsrecht gemäss dem Art. 53 Abs. 3 ATSG auf jene Fälle beschränkt werden muss, in denen der Widerruf zu einer Besserstellung der versicherten Person oder zumindest nicht zu einer Schlechterstellung führt. Tatsächlich hat

das Bundesgericht entsprechende Kriterien kreiert: Es hat festgehalten, dass eine pendente lite erlassene Verfügung den Streit nur soweit beende, als sie dem Begehren der beschwerdeführenden Partei entspreche; soweit in der neuen Verfügung Streitfragen ungelöst blieben, bestehe der Streit über die nicht erfüllten Begehren weiter, weshalb die Beschwerdeinstanz insofern auf die Sache eintreten müsse (BGE 107 V 250; BGE 113 V 237). Was keiner Gutheissung der Beschwerdebegehren entspreche, sei nichts weiter als ein Antrag an das Gericht (BGE 103 V 107 E. 2a S. 109 mit zahlreichen Hinweisen). Diese Rechtsprechung überzeugt nicht, denn sie setzt voraus, dass die verfahrensrechtliche Natur einer Rechtshandlung der Verwaltung (Verfügung oder Antrag an das Gericht) vom Ergebnis dieser Rechtshandlung (positive oder negative Auswirkungen für die versicherte Person) abhängig gemacht werden könne – ein Gedanke, der dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht und dem Sozialversicherungsverfahrensrecht völlig fremd ist. Eine bestimmte Rechtshandlung kann nur entweder generell eine Verfügung oder generell keine Verfügung sein; welche materiellen Auswirkungen sie im konkreten Einzelfall zeitigt, ist dabei völlig unerheblich. Zudem scheint die bundesgerichtliche Rechtsprechung auch auf einem Missverständnis bezüglich des Art. 58 Abs. 3 VwVG zu beruhen, der sich allein auf den (allenfalls verbleibenden) Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens und nicht etwa auf das materielle Ergebnis bezieht. Wenn beispielsweise eine Verfügung einer Unfallversicherung angefochten wird, mit der diese der versicherten Person eine Invalidenrente und eine Integritätsentschädigung zugesprochen hatte, dann kann die Unfallversicherung ihre Verfügung nicht nur integral, sondern auch nur betreffend die Invalidenrente oder die Integritätsentschädigung widerrufen. Ein solcher „Teil-Widerruf“ darf selbstverständlich nicht zur Abschreibung des gesamten Beschwerdeverfahrens führen, weil dadurch der nicht widerrufenen andere Teil der Verfügung sofort formell rechtskräftig werden würde. Widerruft die Unfallversicherung also beispielsweise ihre Verfügung betreffend die Integritätsentschädigung, muss das Beschwerdeverfahren – nun auf die Invalidenrente beschränkt – fortgesetzt werden. Keine Rolle spielt es dabei, ob die Unfallversicherung beabsichtigt, der versicherten Person eine höhere, eine tiefere oder gar keine Integritätsentschädigung zuzusprechen oder ob sie gar erst noch weitere Abklärungen bezüglich des Integritätsschadens tätigen will. Jedenfalls kann sich die verfahrensrechtliche Zulässigkeit eines Widerrufs nicht daran messen, welches materielle Ergebnis er zeitigt. Ein Widerruf kann folglich nur generell zulässig oder aber generell unzulässig (respektive ein blosser Antrag an das Gericht) sein. Die Annahme einer generellen Unzulässigkeit scheidet aber ohne weiteres aus, denn sie hätte zur Folge, dass der Art. 53 Abs. 3 ATSG als (vom Inkrafttreten an) toter Buchstabe qualifiziert werden müsste, was keinesfalls die Intention des Gesetzgebers gewesen sein kann. Der Widerruf muss also aus systematischer Sicht generell zulässig sein.

2.4 Bleibt zu prüfen, ob sich eine vorgängige Androhung eines Widerrufs analog zum Art. 61 lit. d ATSG aufdrängt. Diese Frage ist zu verneinen. Eine noch nicht formell rechtskräftige Verfügung begründet zwar zugegebenermassen schon ein gewisses Vertrauen, aber es liegt auf der Hand, dass sie eine nicht annähernd so starke Vertrauensgrundlage bilden kann wie eine formell rechtskräftige und damit verbindlich gewordene Verfügung. Eine noch nicht formell rechtskräftige Verfügung ist in aller Regel nicht vollstreckbar (vgl. Art. 54 ATSG), denn bis zum Eintritt der formellen Rechtskraft muss damit gerechnet werden, dass sie noch korrigiert werden könnte, sei es im Zuge eines Beschwerdeverfahrens oder mittels eines Widerrufs ausserhalb eines Beschwerdeverfahrens, der anerkanntermassen in grundsätzlicher Hinsicht zulässig ist (vgl. etwa BGE 129 V 110 E. 1.2.1 S. 111 mit Hinweisen) und der auch keine vorgängige

Androhung einer reformatio in peius voraussetzt (der sich die versicherte Person ja ohnehin nicht entziehen könnte, weil kein Rechtsmittel hängig ist, das sie zurückziehen könnte). Das Ausmass des Vertrauens, das eine noch nicht formell rechtskräftige Verfügung begründen kann, hängt nicht massgebend vom Umstand ab, ob diese Verfügung bereits angefochten worden ist. Wenn überhaupt, dann müsste die Beschwerdeerhebung das Vertrauen in den Bestand der Verfügung schwächen und nicht stärken. Wenn also eine nicht angefochtene, noch nicht formell rechtskräftige Verfügung ohne eine vorgängige Androhung widerrufen werden kann, dann muss auch eine angefochtene Verfügung ohne eine vorgängige Androhung widerrufen werden können. Hinzu kommt, dass die Möglichkeit eines Beschwerderückzuges bei einer drohenden reformatio in peius eine Systemwidrigkeit darstellt, die den eigentlichen Zweck des Verwaltungsverfahrens – die Durchsetzung des objektiven Rechts – im Einzelfall verunmöglichen kann. Diese Systemwidrigkeit ist zwar vom historischen Gesetzgeber mit dem Art. 61 lit. d ATSG bewusst gewollt, aber das bedeutet nicht, dass ihr Anwendungsbereich von der Judikative noch zusätzlich auf weitere Anwendungsfälle ausgedehnt werden müsste. Aus diesem Grund ist etwa der von der Rechtsvertreterin des Beschwerdeführers erwähnte BGE 142 V 337 (= Urteil 8C\_127/2016 vom 20. Juni 2016), mit dem das Bundesgericht die Zulässigkeit einer reformatio in peius einschränken wollte, von der Lehre mit einer ausführlichen Begründung kritisiert worden (TOBIAS BOLT, Zur reformatio in peius im Einsprache- und im kantonalen Beschwerdeverfahren, in: SZS 6/2016, S. 621 ff.). Mit dem BGE 144 V 153 hat das Bundesgericht seine Praxis korrigiert: Eine reformatio in peius ist nicht (mehr) nur unter den Voraussetzungen des Art. 53 Abs. 2 ATSG, sondern (wieder) immer dann zulässig, wenn sich die angefochtene Verfügung als rechtswidrig erweist. Zwar ist verständlich, dass sich eine versicherte Person auch in Bezug auf einen Widerruf die Möglichkeit vorbehalten möchte, einer Korrektur zu ihren Ungunsten mittels eines Beschwerderückzuges entgehen zu können, aber der Widerruf einer angefochtenen Verfügung entspricht eben nicht einer gerichtlichen reformatio in peius, sondern dem Widerruf einer nicht angefochtenen, noch nicht formell rechtskräftigen Verfügung, der keine vorgängige Androhung erfordert. Aus systematischer Sicht lässt sich die Notwendigkeit einer vorgängigen Androhung eines Widerrufs einer beschwerdeweise angefochtenen Verfügung folglich nicht rechtfertigen.

2.5 Der Sinn und Zweck des Widerrufs beschränkt sich auf eine Förderung der Verfahrensökonomie, denn es ist kein anderer Vorteil ersichtlich, den ein Widerruf gegenüber einem ordentlichen Abschluss eines bereits hängigen Rechtsmittelverfahrens haben könnte. Die Verfahrensökonomie ist zwar an sich kein besonders schützenswertes Interesse, aber der historische Gesetzgeber hat es immerhin als gerechtfertigt erachtet, den Devolutiveffekt im Interesse der Verfahrensökonomie „abzuschwächen“ (vgl. BBl 1965 II 1371). Das Bundesgericht orientiert sich offenbar an dieser Formulierung des historischen Gesetzgebers, denn es nimmt an, dass der Devolutiveffekt unmittelbar bei der Eröffnung des Beschwerdeverfahrens eintrete, dass aber der Verwaltung noch ein geringer hoheitlicher Handlungsspielraum verbleibe, denn sie dürfe noch gewisse einfachere Abklärungen tätigen oder eben ihre Verfügung widerrufen, soweit der Widerruf zu einer Besserstellung der versicherten Person führe (vgl. etwa BGE 127 V 228). Der verfahrensökonomische Vorteil des Widerrufs besteht aber darin, dass die Verwaltung, wenn sie eine eigene Verfügung nachträglich als rechtswidrig (egal, ob zu grosszügig oder zu knauserig) erkannt hat, ohne den Ausgang des Beschwerdeverfahrens abwarten zu müssen, gleich selbst tätig werden, das Verwaltungsverfahren fortsetzen und schliesslich eine nun rechtmässige Verfügung erlassen kann. Dieser verfahrensökonomische Nutzen besteht unabhängig vom materiellen

Ergebnis; er hat also nichts damit zu tun, ob die versicherte Person nach einem Widerruf besser oder schlechter gestellt wird. Eine Einschränkung des Widerrufsrechtes in Abhängigkeit vom zu erwartenden materiellen Ergebnis wäre also sinnwidrig. Das Widerrufsrecht muss aus teleologischer Sicht uneingeschränkt gelten, denn nur so kann es überall dort, wo ein verfahrensökonomischer Vorteil im Raum steht, auch tatsächlich einen verfahrensökonomischen Vorteil verschaffen. Genau betrachtet wird der Devolutiveffekt also durch das Widerrufsrecht der Verwaltung nicht abgeschwächt, sondern vielmehr aufgeschoben: Die Verwaltung behält die absolute Verfahrenshoheit, bis sie ihre Beschwerdeantwort erstattet hat. Erst dann tritt der Devolutiveffekt ein, der dazu führt, dass jede weitere Verfügung der Verwaltung in der Streitsache als nichtig qualifiziert werden muss. Auch aus teleologischer Sicht kommt also eine inhaltliche Einschränkung der Widerrufsmöglichkeit nicht in Frage. 2.6 Zusammenfassend liefern die grammatikalische, die historische, die systematische und die teleologische Interpretation des Art. 53 Abs. 3 ATSG übereinstimmend ein eindeutiges Ergebnis: Bis zur Einreichung der Beschwerdeantwort hat die verfügende Behörde ein uneingeschränktes Recht, die angefochtene Verfügung zu widerrufen. Der Widerruf muss zwar in Verfügungsform eröffnet werden (vgl. Art. 58 Abs. 2 VwVG), was bedeutet, dass er anfechtbar ist. Aber das Gesetz enthält keine inhaltlichen Kriterien, anhand derer die Rechtmässigkeit eines Widerrufs geprüft werden könnte. In aller Regel wird das Versicherungsgericht folglich eine Beschwerde gegen eine (reine) Widerrufsverfügung ohne weiteres abweisen.

### **E. 3**

3.1 Die hier angefochtene Verfügung ist eine reine Widerrufsverfügung, das heisst ihr Dispositiv beschränkt sich darauf, die Rentenrevisionsverfügung vom 20. Dezember 2017 zu widerrufen, ohne gleich einen neuen Entscheid betreffend das Rentenrevisionsbegehren vom November 2015 zu enthalten. Die Beschwerdegegnerin hat den Widerruf der Verfügung vom 20. Dezember 2017 – nicht in der Widerrufsverfügung selbst, aber in einer internen Notiz – mit einer Verletzung der Untersuchungspflicht begründet. Sie hat nämlich festgehalten, dass der RAD-Empfehlung gefolgt und eine polydisziplinäre Begutachtung durchgeführt werden müsse, weil der aktuelle Arbeitsfähigkeitsgrad des Beschwerdeführers nicht mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit feststehe. Darin ist nichts zu erblicken, was eine (ausnahmsweise) Aufhebung der Widerrufsverfügung rechtfertigen könnte. In Bezug auf die mögliche Andeutung der Beschwerdegegnerin, die ursprüngliche rentenzusprechende Verfügung müsse allenfalls wiedererwägungsweise korrigiert werden, ist festzuhalten, dass ein allfälliges Wiedererwägungsverfahren mit dem Rentenrevisionsverfahren nichts zu tun hat. Auch ohne den Widerruf der Rentenrevisionsverfügung vom 20. Dezember 2017 hätte die Beschwerdegegnerin – parallel zum Beschwerdeverfahren IV 2018/44 – ein Wiedererwägungsverfahren eröffnen und eine Wiedererwägung der ursprünglichen rentenzusprechenden Verfügung prüfen können. Diesbezüglich hätte eine Aufhebung der Widerrufsverfügung dem Beschwerdeführer nichts genützt. Zusammenfassend liegt kein Grund für eine Aufhebung der angefochtenen Widerrufsverfügung vom 5. April 2018 vor, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. 3.2 Praxismässig werden für dieses Beschwerdeverfahren keine Gerichtskosten erhoben. Der unterliegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Entscheid im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.