



Fall-Nr.: EL 2018/19
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: EL - Ergänzungsleistungen
Publikationsdatum: 30.08.2018
Entscheiddatum: 30.08.2018

Entscheid Versicherungsgericht, 30.08.2018

Art. 22 ATSG. Art. 19 Abs. 4 ATSG. Art. 43 ATSG. Ergänzungsleistung. Fraglicher Anspruch auf eine ausländische Rente. Abtretung der allfälligen Rentenforderung? Vorschussleistung? Verfahrenssistierung (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 30. August 2018, EL 2018/19).

Entscheid vom 30. August 2018

Besetzung

Präsident Ralph Jöhl, Versicherungsrichterinnen Monika Gehrler-Hug und Karin Huber-Studerus; Gerichtsschreiber Tobias Bolt

Geschäftsnr.

EL 2018/19

Parteien

A.____,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Kreso Glavas,

Advokatur Glavas AG, Haus zur alten Dorfbank, 9313 Muolen,



St.Galler Gerichte

gegen

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen, Ausgleichskasse, Brauerstrasse
54, Postfach, 9016 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

**Ergänzungsleistung zur IV (Sistierung des Einspracheverfahrens;
Rechtsverweigerung)**

Sachverhalt

A.

A.a Die IV-Stelle sprach A.____ mit einer (eine frühere Rentenverfügung ersetzenden) Verfügung vom 23. Februar 2017 rückwirkend ab Februar 2011 eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von 50 Prozent zu (act. G 5.1.2.70). Im März 2017 meldete sich A.____ zum Bezug von Ergänzungsleistungen zu seiner Rente der Invalidenversicherung an (act. G 5.1.2.64). Dabei gab er unter anderem an, dass er bei einer ausländischen Sozialversicherung eine Rente beantragt habe. Am 5. September 2017 forderte die EL-Durchführungsstelle den EL-Ansprecher auf, den „Rentenentscheid aus B.____“ einzureichen (act. G 5.1.2.55). Dieser antwortete am 13. November 2017 (act. G 5.1.2.52), das gestalte sich schwierig. Er habe sein Gesuch direkt in B.____ einreichen wollen. Dort habe man ihm aber „nicht helfen“ können. Er frage sich nun, wie er weiter vorzugehen habe. Die EL-Durchführungsstelle wies den EL-Ansprecher am 17. November 2017 darauf hin, dass er sich an die schweizerische Ausgleichskasse in Genf oder an die entsprechenden Behörden im Ausland wenden könne (act. G 5.1.2.48). Am 22. November 2017 teilte der Rechtsvertreter des EL-Ansprechers mit (act. G 5.1.2.46), er sei schon „im Palast“ der Sozialversicherung in B.____ gewesen. Man habe ihm dort „nicht helfen“ können. Die „IV-Stelle in Genf“ müsse deshalb nun „direkt und von Amtes wegen“ einen entsprechenden Antrag stellen. Die EL-Durchführungsstelle antwortete am 24. November 2017 (act. G 5.1.2.44), der EL-Ansprecher habe den Rentenentscheid einzureichen. Die bereits gesetzte Frist zur



Einreichung werde selbstverständlich erstreckt, wenn bis zu ihrem Ablauf noch kein Rentenentscheid vorliege. Im Übrigen habe sie bereits mit einer Verfügung vom 7. Dezember 2015 ein Verfahren betreffend eine frühere Anmeldung zum Ergänzungsleistungsbezug bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides betreffend der Schweizer und die Rente aus B.____ sistiert. Noch am selben Tag antwortete der Rechtsvertreter (act. G 5.1.2.44), der EL-Durchführungsstelle gehe es „nicht um die Sache, sondern um das Schikanieren“. Wenn erst über das Ergänzungsleistungsbegehren verfügt werde, nachdem der Rentenentscheid aus B.____ „wie in der Schweiz über alle Instanzen“ gegangen sei, werde der Rechtsvertreter „vorher sterben“. Der EL-Ansprecher werde dann „vielleicht auch“ schon tot sein. Daraufhin erwog die EL-Durchführungsstelle die provisorische Anrechnung einer Rente aus B.____ im Betrag von 150 Franken pro Monat (act. G 5.1.2.45). Offenbar teilte sie das dem Rechtsvertreter des EL-Ansprechers mit, denn dieser hielt am 27. November 2017 fest (act. G 5.1.2.43), der vorgesehene Betrag sei sicherlich zu hoch. Er erwarte nach wie vor eine anfechtbare Verfügung. Mit einer Verfügung vom 29. November 2017 wies die EL-Durchführungsstelle das Leistungsbegehren des EL-Ansprechers für den Zeitraum von Februar 2011 bis und mit April 2013 zufolge eines Einnahmenüberschusses ab und sie forderte bereits ausbezahlte Ergänzungsleistungen im Betrag von 14'648 Franken zurück (act. G 5.1.2.23). Bei der Anspruchsberechnung hatte sie („provisorisch“) eine Rente aus B.____ von 1'800 Franken pro Jahr angerechnet (act. G 5.1.2.24 ff.). Mit einer zweiten Verfügung vom 29. November 2017 wies die EL-Durchführungsstelle das Leistungsbegehren des EL-Ansprechers auch für die Zeit ab Mai 2013 ab (act. G 5.1.2.13). Wiederum hatte sie bei der Anspruchsberechnung („provisorisch“) eine Rente aus B.____ von 1'800 Franken pro Jahr angerechnet (act. G 5.1.2.14 ff.).

A.b Am 6. Dezember 2017 liess der EL-Ansprecher eine Einsprache gegen die beiden Verfügungen vom 29. November 2017 erheben (act. G 5.1.2.3). Sein Rechtsvertreter machte geltend, dass fraglich sei, ob der EL-Ansprecher überhaupt eine Rente aus B.____ erhalten werde. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, sei deren Höhe nicht abschätzbar. Er habe ja bereits in Aussicht gestellt, dass er die Rente allenfalls an die EL-Durchführungsstelle abtreten werde, wenn ihm diese dereinst tatsächlich zugesprochen werden sollte. Folglich könne die Ergänzungsleistung ohne die Anrechnung einer ausländischen Rente neu berechnet und entsprechend ausgerichtet



St.Galler Gerichte

werden, ohne dass die EL-Durchführungsstelle einen Schaden erleide. Mit einem Schreiben vom 6. März 2018 teilte die EL-Durchführungsstelle dem EL-Ansprecher mit (act. G 5.1.3.13), dass sie aufgrund ihrer gesetzlichen Pflicht zur richtigen und vollständigen Sachverhaltsabklärung den Ausgang des Rentenverfahrens in B.____ abwarten müsse. Sie beabsichtige deshalb, das Einspracheverfahren zu sistieren. Dagegen liess der EL-Ansprecher am 7. März 2018 einwenden (act. G 5.1.3.11), die Rente aus B.____ sei nicht der alleinige Gegenstand des Einspracheverfahrens. Zudem habe sich die Schweizer Invalidenversicherung noch nie einem Entscheid der Invalidenversicherung in B.____ angeschlossen, weshalb davon ausgegangen werden müsse, dass die Invalidenversicherung in B.____ sich nicht einfach dem Entscheid der Schweizer Invalidenversicherung anschliessen werde. Nun müsse unverzüglich über die Einsprache entschieden werden. Mit einer Verfügung vom 8. März 2018 sistierte die EL-Durchführungsstelle das Einspracheverfahren bis zum Abschluss des kroatischen Rentenverfahrens (act. G 5.1.3.5).

B.

B.a Am 13. April liess der EL-Ansprecher (nachfolgend: der Beschwerdeführer) eine Beschwerde gegen die Sistierungsverfügung erheben (act. G 1). Sein Rechtsvertreter beantragte die Aufhebung der Sistierung des Einspracheverfahrens sowie die Anweisung an die EL-Durchführungsstelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin), ohne Verzug über die Ergänzungsleistungen zu entscheiden. Zur Begründung führte er an, die Beschwerdegegnerin übersehe offenbar, dass sich das Einspracheverfahren nicht nur um die Frage drehe, ob der Beschwerdeführer einen Anspruch auf eine Rente aus B.____ habe. Die Sistierung des Einspracheverfahrens bis zum Abschluss des Rentenverfahrens in B.____ bringe nichts. Sie führe nur dazu, dass der Beschwerdeführer noch länger unter dem Existenzminimum leben müsse. Dieser „Züchtigungsversuch“ verstosse gegen die Garantien der EMRK, weil der Beschwerdeführer nicht jene Ergänzungsleistungen erhalte, die ein „hiesiger Versicherter“ erhalte.

B.b Die Beschwerdegegnerin beantragte am 7. Mai 2018 die Abweisung der Beschwerde (act. G 5). Zur Begründung führte sie an, sie könne ihre



St.Galler Gerichte

Untersuchungspflicht nicht vollständig erfüllen, solange sich das Rentenverfahren in B.____ noch in der Schwebe befinde.

B.c Der Beschwerdeführer liess mit einem am 16. Mai 2018 der Schweizerischen Post übergebenen superprovisorischen Gesuch die superprovisorische Anweisung an die Beschwerdegegnerin, „auf die Sistierung zwecks Anrechnung der Rente aus B.____ umgehend zu verzichten und eine entsprechende Verfügung zu erlassen“, und die Verpflichtung des Beschwerdeführers, „über den Erhalt der beantragten Invalidenrente aus B.____ innert zehn Tagen die Beschwerdegegnerin zu informieren respektive diese umgehend abzutreten“, beantragen (act. G 7). Mit einem verfahrensleitenden Entscheid vom 31. Mai 2018 wies das Versicherungsgericht dieses superprovisorische Gesuch ab (act. G 8). Zur Begründung führte es an, die Gutheissung des Gesuchs würde im Ergebnis einer Gutheissung des weitgehend identischen Beschwerdeantrages und damit einer unzulässigen Vorwegnahme des Beschwerdeentscheides gleichkommen. Ohnehin bestehe keine gesetzliche Grundlage für eine Abtretung einer (ausländischen) Sozialversicherungsleistung an einen anderen Sozialversicherungsträger. Die Abtretung des allfälligen Anspruchs auf eine aus B.____ wäre aber selbst dann unzulässig, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage bestehen würde, denn wegen der sogenannten Minimalgarantie könnte es zu einer Verwerfung und damit zu einem insgesamt zu hohen Ergänzungsleistungsbezug kommen. Auf eine vom Beschwerdeführer gegen diesen Zwischenentscheid erhobene Beschwerde (act. G 9.1) trat das Bundesgericht mit einem Urteil vom 2. Juli 2018 mangels einer hinreichenden Begründung nicht ein (Urteil des Bundesgerichtes 9C_443/2018 vom 2. Juli 2018; vgl. act. G 11.1).

Erwägungen

1.

Die angefochtene Verfügung hat das Einspracheverfahren nicht abgeschlossen, weshalb es sich bei ihr um eine verfahrensleitende Verfügung handeln muss. Gegen verfahrensleitende Verfügungen kann gemäss dem Art. 52 Abs. 1 ATSG keine Einsprache erhoben werden. Laut dem Art. 56 Abs. 1 ATSG muss gegen solche Verfügungen direkt eine Beschwerde erhoben werden. Weder der Art. 61 ATSG noch das VRP sehen besondere Eintretensvoraussetzungen bezüglich einer Beschwerde



gegen eine verfahrensleitende Verfügung vor. Allerdings ist die selbständige Anfechtung von verfahrensleitenden Verfügungen kantonrechtlich auf wenige Fälle beschränkt; die Mehrheit der verfahrensleitenden Verfügungen ist gar nicht selbständig anfechtbar (vgl. URS PETER CAVELTI/THOMAS VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 564 f.). Diese Regelung wird vom Verwaltungsgericht und von der Lehre als unbefriedigend qualifiziert, weshalb lückenfüllend eine selbständige Anfechtung von verfahrensleitenden Verfügungen in analoger Anwendung der Art. 45 f. VwVG bejaht wird (vgl. CAVELTI/VÖGELI, a.a.O., Rz. 566, mit Hinweisen). Auch das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen tritt gemäss seiner ständigen Praxis unter den Voraussetzungen der Art. 45 f. VwVG auf Beschwerden gegen verfahrensleitende Verfügungen ein (vgl. etwa den Entscheid IV 2015/356 des St. Galler Versicherungsgerichtes vom 8. Dezember 2017, E. 1). Die hier angefochtene verfahrensleitende Sistierungsverfügung vom 8. März 2018 ist geeignet, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne des Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG zu bewirken. Der Beschwerdeführer wird nämlich jedenfalls so lange keine Ergänzungsleistungen erhalten, bis die Beschwerdegegnerin über seine Einsprache entschieden hat. Als Folge davon könnte eine Sozialhilfeabhängigkeit des Beschwerdeführers entstehen beziehungsweise bereits entstanden sein. Darin ist ein Nachteil zu erblicken, der selbst durch einen späteren günstigen Entscheid betreffend seine Einsprache nicht wieder gutgemacht werden kann. Der Beschwerdeführer ist nämlich gezwungen, sich für den Zeitraum bis zum Abschluss des Einspracheverfahrens mit dem sozialhilferechtlichen statt mit dem höheren ergänzungsleistungsrechtlichen Existenzminimum zu begnügen. Auch wenn er später eine entsprechende Nachzahlung erhalten sollte, die diesen Nachteil rein buchhalterisch ausgleichen würde, würde dies nichts am Umstand ändern, dass er sich bis dahin finanziell hätte einschränken müssen. Die Situation des Beschwerdeführers stellt sich zudem ähnlich dar wie bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde, weil der Beschwerdeführer für die Dauer des Verfahrens gezwungen ist, ohne Ergänzungsleistungen auszukommen. Bei der Beurteilung von Gesuchen um die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde ist die Vermeidung einer auch nur vorübergehenden Sozialhilfeabhängigkeit gemäss der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung als ein schützenswertes Interesse anerkannt (vgl. statt vieler das Urteil des Bundesgerichtes 8C_276/2007 vom 20. November 2007, E. 3,



mit zahlreichen Hinweisen). Dies rechtfertigt es, im Risiko einer allenfalls auch nur vorübergehenden Sozialhilfeabhängigkeit einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zu erblicken (vgl. zum Ganzen auch den Entscheid EL 2016/12, EL 2016/16 des St. Galler Versicherungsgerichtes vom 13. Dezember 2016, E. 2). Folglich ist auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde gegen die (zu Recht förmlich verfügte) Sistierung des Einspracheverfahrens einzutreten.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer lässt sinngemäss geltend machen, dass die allfällige Rente aus B.____ für die Berechnung der Ergänzungsleistung – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle spielen könne, da fraglich sei, ob überhaupt eine solche Rente ausgerichtet werde, und da sie, wenn dies der Fall sei, wohl deutlich tiefer als die von der Beschwerdegegnerin zunächst angerechnete „provisorische“ Rente von 150 Franken pro Monat ausfallen werde. Überdies wäre es viel vernünftiger, die Ergänzungsleistung ohne die Berücksichtigung der allfälligen Rente aus B.____ zu berechnen und den Beschwerdeführer im Gegenzug zu verpflichten, die allfällige Rente aus B.____ dann an die Beschwerdegegnerin abzutreten.

2.2 Zwar ist verständlich, dass sich der Beschwerdeführer am Umstand stört, dass eine Unsicherheit bezüglich einer vergleichsweise geringfügigen Einnahmenposition eine Blockade des gesamten Einspracheverfahrens und damit die Verhinderung der (allfälligen) Ausrichtung einer Ergänzungsleistung zur Folge haben soll. Aber wie die Beschwerdegegnerin mit einer überzeugenden Begründung dargelegt hat, ist allein massgebend, ob der für die Beurteilung des Leistungsbegehrens relevante Sachverhalt vollständig mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit ermittelt werden können. Solange das nicht der Fall ist, kann keine vollständige Subsumtion des massgebenden Sachverhaltes unter den gesetzlichen Tatbestand erfolgen, was bedeutet, dass keine Rechtsfolgenanordnung möglich ist respektive dass nicht rechtsgestaltend entschieden werden kann. Hätte die Beschwerdegegnerin – wie zunächst geplant und in den im hängigen Einspracheverfahren angefochtenen Verfügungen umgesetzt – trotz der Unsicherheit betreffend das Sachverhaltselement „ausländische Rente“ rechtsgestaltend entschieden, hätte sie auf jeden Fall ihre Untersuchungspflicht (Art. 43 Abs. 1 ATSG) verletzt, das heisst ihr Einspracheentscheid



wäre rechtswidrig gewesen und hätte entsprechend aufgehoben werden müssen. Daran ändert der Umstand nichts, dass alle anderen Einnahmen- und Ausgabenpositionen (angeblich) feststehen, denn die Rechtsanwendung ist jedenfalls nur möglich, wenn der gesamte massgebende Sachverhalt mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit erstellt ist. Folglich ist die Rechtsanwendung nicht nur unzulässig, wenn erst beispielsweise 50 Prozent des massgebenden Sachverhaltes ermittelt worden sind, sondern eben beispielsweise auch dann, wenn der massgebende Sachverhalt zu 99 Prozent feststeht. Der Beschwerdegegnerin bleibt also gar nichts anderes übrig, als den Abschluss des Rentenverfahrens in B.____ abzuwarten, zumal dessen Ausgang ja kaum vorhersehbar ist, da sich die Behörden in B.____ wohl kaum einfach dem Entscheid der Schweizer Invalidenversicherung anschliessen werden, wie der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers wiederholt betont hat. Eine unzulässige Ungleichbehandlung gegenüber „hiesigen“ Versicherten ist darin nicht zu erblicken, denn dieselbe Verfahrenssituation würde eintreten, wenn ein „hiesiger“ Versicherter auf den Entscheid der zweiten Säule über den Rentenanspruch warten müsste, weil die beiden in Frage kommenden Vorsorgeeinrichtungen in einem gerichtlichen Streit darüber verwickelt sind, wer von ihnen beiden die Invalidenrente auszurichten hat.

2.3 Die Unsicherheit kann auch nicht mit der vom Beschwerdeführer angeregten Abtretung der allfälligen Rente aus B.____ umgangen werden. Für eine solche Abtretung existiert nämlich keine gesetzliche Grundlage. Auf den ersten Blick scheint zwar der Art. 22 Abs. 2 ATSG eine mögliche Grundlage für die vom Beschwerdeführer ins Auge gefasste Abtretung zu bieten, aber dieser Eindruck täuscht. Der Art. 22 Abs. 2 ATSG regelt nämlich den völlig anders gelagerten Fall, in dem eine „Nicht-Sozialversicherung“ eine Vorleistung oder eine Vorschusszahlung erbracht hat, deren spätere Rückforderung sie dann mit einer allfälligen Sozialversicherungsnachzahlung via Abtretung „verrechnen“ kann. Die Bestimmung will einer „Nicht-Sozialversicherung“, die eine Vorleistung oder eine Vorschusszahlung erbracht hat, also das Inkasso für jene Rückforderung erleichtern, die im Raum steht, sobald Aussicht auf eine Nachzahlung einer Sozialversicherungsleistung besteht. Beim Beschwerdeführer liegt der Fall aber gänzlich anders, denn dieser will erwirken, dass ihm die Beschwerdegegnerin eine möglicherweise rechtswidrige Ergänzungsleistung zuspricht und später versucht, sich mit einer direkten Auszahlung einer Nachzahlung der Rente aus B.____ schadlos zu



halten. Ein solches Vorgehen ist vom Art. 22 Abs. 2 ATSG nicht gedeckt. Auch der Art. 19 Abs. 4 ATSG erlaubt das vom Beschwerdeführer ins Auge gefasste Vorgehen nicht, denn der Ergänzungsleistungsanspruch des Beschwerdeführers kann nicht als ausgewiesen erscheinen, solange eine bestimmte Ausgaben- oder Einnahmenposition nicht feststeht. Zudem ist fraglich, ob das Sozialversicherungsrecht in B.____ die Abtretung einer Nachzahlung an eine ausländische Sozialversicherung erlaubt. Hinzu kommt, dass es bei der Ausrichtung einer ohne die Anrechnung der Rente aus B.____ ermittelten Ergänzungsleistung verbunden mit einer Abtretung der Rente aus B.____ an die Beschwerdegegnerin zu einer Verwerfung und damit zu einem insgesamt zu hohen Ergänzungsleistungsanspruch kommen könnte: Wenn sich der Ausgabenüberschuss ohne die Berücksichtigung der Rente aus B.____ nur auf wenige Franken pro Jahr belaufen würde, hätte der Beschwerdeführer im Jahr 2018 einen Anspruch auf die sogenannte Minimalgarantie (Art. 26 IVV), das heisst auf eine Ergänzungsleistung von 5'016 Franken pro Jahr (vgl. act. G 5.1.3.23). Seinen eigenen Angaben zufolge dürfte die allfällige Rente aus B.____ aber nicht einmal 1'800 Franken pro Jahr, also deutlich weniger, betragen. Würde diese Rente nachträglich bei der EL-Anspruchsberechnung berücksichtigt, könnte schon dann, wenn sie nur wenige Franken pro Jahr betragen würde, statt eines Ausgabenüberschusses ein Einnahmenüberschuss resultieren. Das zeigt, dass selbst dann, wenn eine gesetzliche Grundlage für eine Abtretung der allfälligen Rente aus B.____ existieren würde, eine solche Abtretung als unzulässig qualifiziert werden müsste, weil keine Gewähr dafür bestünde, dass sich die Beschwerdegegnerin damit komplett „schadlos“ halten könnte. Damit verbleibt jedenfalls kein Raum, die bestehende Unsicherheit bezüglich des relevanten Sachverhaltes zu „umgehen“. Die Sistierung des Einspracheverfahrens erweist sich als die einzige Möglichkeit für die Sicherstellung eines späteren rechtmässigen Einspracheentscheides. Damit ist die angefochtene Verfügung vom 8. März 2018 als rechtmässig zu qualifizieren, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

3.

Gerichtskosten sind keine zu erheben. 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.