



**Fall-Nr.:** EL 2021/13  
**Stelle:** Versicherungsgericht  
**Rubrik:** EL - Ergänzungsleistungen  
**Publikationsdatum:** 20.01.2022  
**Entscheiddatum:** 19.08.2021

### **Entscheid Versicherungsgericht, 19.08.2021**

**Art. 56 Abs. 2 ATSG. Rechtsverweigerungsbeschwerde. Vergütung von Transportkosten. Frage nach einem Anspruch auf ein Generalabonnement (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 19. August 2021, EL 2021/13).**

**Entscheid vom 19. August 2021**

Besetzung

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

Geschäftsnr.

EL 2021/13

Parteien

**A.\_\_\_\_,**

**Beschwerdeführer,**

gegen

**Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen, EL-Durchführungsstelle,**  
Brauerstrasse 54, Postfach, 9016 St. Gallen,

**Beschwerdegegnerin,**



Gegenstand

### Rechtsverweigerung

### Sachverhalt

#### A.

**A.a.** A.\_\_\_\_ bezog seit Jahren Ergänzungsleistungen zu einer ganzen Rente der Invalidenversicherung (vgl. EL-act. I/129 und I/112). Im Februar 2015 erkundigte sich der EL-Bezüger bei der EL-Durchführungsstelle telefonisch unter anderem nach einem allfälligen Anspruch auf die Vergütung der Kosten eines Generalabonnements der SBB (EL-act. I/52). Die EL-Durchführungsstelle teilte ihm mit, dass nur die Kosten für die Fahrten zum behandelnden Arzt oder – als Gewinnungskosten – Fahrten zur Arbeitsstelle vergütet werden könnten. Private Fahrten würden nicht vergütet (EL-act. I/53). In der Folge vergütete die EL-Durchführungsstelle dem EL-Bezüger regelmässig die Kosten für Fahrten zu Ärzten und Therapien. Für das Jahr 2017 belief sich der Gesamtbetrag der Transportkostenvergütungen auf 1'589.20 Franken (= 545.20 + 522 + 522 Franken; vgl. EL-act. III/27, III/22 und III/13).

**A.b.** Am 17. Januar 2018 ersuchte der behandelnde Psychiater Dr. med. B.\_\_\_\_ die AHV-Zweigstelle unter Hinweis auf die häufigen Therapien und die damit verbundenen hohen Fahrtkosten um eine ausnahmsweise Vergütung der Kosten eines Generalabonnements für den EL-Bezüger (EL-act. III/18–3). Die AHV-Zweigstelle leitete dieses Gesuch am 22. Januar 2018 an die EL-Durchführungsstelle weiter (EL-act. III/18–1 f.). In ihrem Begleitschreiben hielt sie fest, die Transportkosten beliefen sich auf etwa 1'700 Franken pro Jahr. Obwohl das Generalabonnement für einen IV-Rentner teurer sei (2'480 Franken pro Jahr), bitte sie um eine wohlwollende Prüfung des Gesuchs, denn dies würde den administrativen Aufwand deutlich reduzieren. Die EL-Durchführungsstelle teilte der Beiständin des EL-Bezügers am 28. Februar 2018 mit, dass die Kosten für ein Generalabonnement nicht vergütet werden könnten, weil die effektiven Transportkosten deutlich tiefer seien (EL-act. III/14). Der EL-Bezüger verlangte daraufhin die Eröffnung einer anfechtbaren Verfügung betreffend sein Begehren um die Vergütung der Kosten eines Generalabonnements (EL-act. III/12).



## St.Galler Gerichte

Diesem Gesuch kam die EL-Durchführungsstelle nach, indem sie am 14. März 2018 eine Verfügung erliess, mit der sie das Begehren um die Vergütung der Kosten eines Generalabonnements abwies (EL-act. III/11). Eine dagegen gerichtete Einsprache (EL-act. III/6) wies sie mit einem Entscheid vom 23. Mai 2018 ab (EL-act. III/2).

**A.c.** Das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen wies eine gegen den Einspracheentscheid vom 23. Mai 2018 gerichtete Beschwerde mit einem Urteil vom 18. Mai 2020 (EL 2018/31) mit der Begründung ab, die gesetzliche Regelung sehe nur die Vergütung von ausgewiesenen Transportkosten vor, was die pauschale Abgeltung der erwarteten Transportkosten im Voraus durch die Vergütung eines Generalabonnements ausschliesse. Selbst wenn sich die ausgewiesenen Transportkosten also auf über 2'480 Franken belaufen hätten, hätte die EL-Durchführungsstelle dem EL-Bezüger kein Generalabonnement abgeben dürfen. Die ausgewiesenen Transportkosten seien aber ohnehin deutlich tiefer gewesen. Das Bundesgericht trat auf eine Beschwerde gegen dieses Urteil nicht ein (Urteil des Bundesgerichtes 9C\_486/2020 vom 19. August 2020).

**A.d.** Bereits in einer Eingabe an das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen vom 22. März 2019 hatte der EL-Bezüger erwähnt, dass die EL-Durchführungsstelle „schliesslich eingelenkt“ und der zuständigen Sachbearbeiterin der AHV-Zweigstelle telefonisch „das Generalabonnement angeboten“ habe (vgl. EL-act. IV/8). Auch in einer Eingabe an das Bundesgericht vom 8. Juli 2020 hatte er auf das „mündliche Eingeständnis“, aber auch darauf hingewiesen, dass er „dieser Versuchung widerstanden“ und stattdessen „den rechtlichen Weg gewählt“ habe (vgl. EL-act. V/21–3). Am 28. September 2020 wandte sich der EL-Bezüger an die EL-Durchführungsstelle (EL-act. V/15). Er verlangte innert Wochenfrist eine „schriftliche Erklärung (Verfügung) zur mündlichen Zusage“. Am 6. Oktober 2020 wies die EL-Durchführungsstelle den EL-Bezüger darauf hin, dass sie an das Urteil EL 2018/31 des St. Galler Versicherungsgerichtes vom 18. Mai 2020 gebunden sei, weshalb die Vergütung der Kosten eines Generalabonnements nicht in Frage komme (EL-act. V/11).

## **B.**

**B.a.** Am 8. März 2021 beantragte der EL-Bezüger bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, dass diese die EL-



## St.Galler Gerichte

Durchführungsstelle anweise, die mündliche Zusicherung mit einer schriftlichen Verfügung zu bestätigen (EL-act. V/2). Die Verwaltungsrekurskommission leitete die von ihr als sinngemässe Rechtsverweigerungsbeschwerde interpretierte Eingabe am 9. März 2021 an das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen weiter (act. G 1). Das Versicherungsgericht nahm die Eingabe als Rechtsverweigerungsbeschwerde entgegen und forderte die EL-Durchführungsstelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin) auf, eine Beschwerdeantwort einzureichen (act. G 2).

**B.b.** Die Beschwerdegegnerin beantragte am 26. April 2021 die Abweisung der Beschwerde (act. G 3). Zur Begründung führte sie an, sie habe nicht erneut über die Vergütung der Kosten eines Generalabonnements verfügen können, weil das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen bereits rechtskräftig über diese Frage entschieden habe. Von einer Rechtsverweigerung könne deshalb nicht die Rede sein.

**B.c.** Der EL-Bezüger (nachfolgend: der Beschwerdeführer) nahm keine Stellung zur Beschwerdeantwort (vgl. act. G 4 f.).

**B.d.** Am 6. August 2021 teilte die Beschwerdegegnerin mit (act. G 6), der Beschwerdeführer befinde sich aktuell in einer stationären Behandlung. Per 21. Juli 2021 sei eine Vertretungsbeistandschaft errichtet worden.

## Erwägungen

### 1.

Laut dem Art. 56 Abs. 2 ATSG kann eine Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben werden, wenn der Versicherungsträger entgegen dem Begehren der versicherten Person keine Verfügung erlässt. Der Sinn und Zweck der Rechtsverweigerungsbeschwerde besteht also offenkundig darin, die versicherte Person in die Lage zu versetzen, ein Handeln oder ein „Nicht-Handeln“ des Versicherungsträgers auch ohne einen Anfechtungsgegenstand beschwerdeweise beim zuständigen Versicherungsgericht anzufechten. Das entsprechende Beschwerdeverfahren zielt darauf ab, den Versicherungsträger anzuhalten, der versicherten Person möglichst rasch einen solchen Anfechtungsgegenstand zu verschaffen, den diese dann mit einer „ordentlichen“ Beschwerde im Sinne des Art. 56 Abs. 1 ATSG anfechten kann.



### 2.

Das Versicherungsgericht hat sich bereits im Verfahren EL 2018/31 mit der Frage befasst, ob der Beschwerdeführer einen Anspruch auf die Vergütung der Kosten eines Generalabonnements haben könne. Die Beschwerdegegnerin hat sich auf den Standpunkt gestellt, diese Tatsache habe es ihr verunmöglicht, sich erneut mit dieser Frage zu befassen. Diese Auffassung müsste ohne Weiteres als unzutreffend verworfen werden, wenn es um eine „gewöhnliche“ Vergütung von Transportkosten ginge. Eine solche Vergütung ist nämlich eine Sachleistung (Art. 14 ATSG), das heisst sie deckt die Kosten einer einmalig benötigten Dienstleistung ab, also beispielsweise die Fahrt zum behandelnden Facharzt an einem bestimmten Tag. Ist die Vergütung der Kosten einer solchen ganz bestimmten Sachleistung einmal verweigert worden, kann diese Frage nicht erneut zum Gegenstand eines weiteren Verwaltungsverfahrens gemacht werden, denn die formell rechtskräftige, verbindliche Verweigerung der Kostenvergütung steht dem entgegen. Die Vergütung der Kosten für eine nächste Fahrt betrifft allerdings einen anderen Gegenstand, weshalb sie frei geprüft werden kann, ohne dass die verbindliche Verweigerung der Kostenvergütung für die frühere Fahrt dem entgegen stünde. Das Beschwerdeverfahren EL 2018/31 hat sich allerdings nicht um die Frage nach dem Anspruch auf eine „gewöhnliche“ Kostenvergütung gedreht, denn der Beschwerdeführer hat die Vergütung der Kosten eines Generalabonnements auf unbestimmte Zeit beantragt. Wie das Versicherungsgericht im Urteil EL 2018/31 vom 18. Mai 2020 festgehalten hat, deckt die Vergütung der Kosten für ein Generalabonnement nicht tatsächlich angefallene Fahrkosten, sondern erwartete Fahrkosten ab. Der Beschwerdeführer hat also bei genauer Betrachtung nicht eine typische, spezifische Sachleistung, sondern vielmehr eine Dauerleistung beantragt, also eine (Sach-) Leistung, die nicht für die Vergangenheit, sondern für die Zukunft zugesprochen wird und die deshalb nicht auf einem mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit ermittelten Sachverhalt in der Vergangenheit, sondern auf einer mit der ausreichenden Plausibilität gestellten Sachverhaltsprognose beruht. Die Abweisung dieses Begehrens um eine Dauerleistung für die Zukunft hat eine andere Wirkung als die Abweisung eines Begehrens um eine Kostenvergütung für eine spezifische Sachleistung, die in der Vergangenheit einmalig benötigt worden ist, denn die Abweisung eines Begehrens um eine Dauerleistung betrifft nicht nur den gerade aktuellen Sachverhalt, sondern auch die Zukunft. Das lässt sich am Beispiel der Abweisung eines Rentenbegehrens veranschaulichen: Eine IV-Stelle wird ein Rentenbegehren abweisen, wenn die Sachverhaltswürdigung ergeben hat, dass weder aktuell noch in absehbarer Zukunft ein Rentenanspruch besteht. Ergibt die Sachverhaltswürdigung hingegen, dass aktuell noch kein Rentenanspruch besteht



(etwa, weil das sogenannte Wartejahr nach Art. 28 Abs. 1 lit. b IVG noch nicht erfüllt ist), dass aber in zwei Monaten die Voraussetzungen für die Zusprache einer Rente erfüllt sein werden, wird die IV-Stelle das Rentenbegehren nicht abweisen, sondern zuwarten und in jenem Zeitpunkt, in dem alle Voraussetzungen für eine Rentenzusprache erfüllt sein werden, eine Rente zusprechen. Der Umstand, dass es sich bei einer IV-Rente um eine Dauerleistung handelt, die in aller Regel für eine unbestimmte Zeit zugesprochen wird, zwingt die IV-Stelle dazu, bei der Prüfung des Rentenanspruchs in jedem Fall eine Prognose für die Zukunft abzugeben. Ohne eine solche Prognose kann weder eine Rentenzusprache noch die Abweisung eines Rentenbegehrens rechtmässig sein. Das Begehren des Beschwerdeführers, auf unbestimmte Zeit mit einem (immer wieder zu erneuernden respektive zu verlängernden) Generalabonnement ausgestattet zu werden, hat – wie ein Rentenbegehren – auf eine Dauerleistung für unbestimmte Zeit abgezielt, weshalb die Abweisung dieses Begehrens notwendigerweise eine Prognose für die Zukunft beinhaltet hat, nämlich die Prognose, dass die Voraussetzungen für die Versorgung mit einem Generalabonnement auch künftig nicht erfüllt sein werden. Daraus folgt allerdings nicht, wie die Beschwerdegegnerin irrtümlich angenommen hat, dass die Frage, ob der Beschwerdeführer einen Anspruch auf eine Versorgung mit einem Generalabonnement habe, nie mehr zum Gegenstand eines Verwaltungsverfahrens gemacht werden könnte. Auch in diesem Punkt erweist sich der Vergleich mit einer typischen Dauerleistung für unbestimmte Zeit – einer Rente der Invalidenversicherung – als hilfreich: Eine IV-Stelle, die ein Rentenbegehren eines Versicherten abgewiesen hat, muss auf eine sogenannte Neuanmeldung in jedem Fall mit einer Verfügung reagieren, nämlich entweder mit einer Nichteintretensverfügung, weil die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 IVV nicht erfüllt sind, oder mit einer materiellen Verfügung nach einer eingehenden Sachverhaltsabklärung und Sachverhaltswürdigung, wenn glaubhaft gemacht worden ist, dass sich der für den allfälligen Rentenanspruch massgebende Sachverhalt wesentlich verändert hat. Entscheidend für die Eintretensfrage ist dabei, ob ein veränderter Sachverhalt vorliegt, der sich nicht mit dem bereits im früheren Verfahren gewürdigten Sachverhalt deckt. Ist das nicht der Fall, muss trotzdem verfügt werden, denn der Versicherte muss die Möglichkeit haben, den entsprechenden Nichteintretensentscheid des Versicherungsträgers einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Nichts anderes kann in Bezug auf das vom Beschwerdeführer erneuerte Gesuch um eine Versorgung mit einem Generalabonnement gelten: Die Beschwerdegegnerin hätte ihren Entscheid, sich nicht materiell mit diesem zweiten Begehren zu befassen, in eine Nichteintretensverfügung kleiden müssen, die der Beschwerdeführer dann hätte anfechten können. Mit ihrer Weigerung, eine Verfügung zu erlassen, hat es die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer verwehrt, sich



gegen ihren Nichteintretensentscheid mittels Einsprache und Beschwerde zu wehren. Darin ist eine Rechtsverweigerung im Sinne des Art. 56 Abs. 2 ATSG zu erblicken. Die Beschwerdegegnerin ist deshalb anzuhalten, mittels einer Nichteintretens- oder mittels einer materiellen Verfügung über das zweite Begehren des Beschwerdeführers um eine Versorgung mit einem Generalabonnement zu entscheiden. Bei der Prüfung des Begehrens wird sich die Beschwerdegegnerin auch mit der Angabe des Beschwerdeführers zu befassen haben, eine Sachbearbeiterin der AHV-Zweigstelle habe eine telefonische Zusage erhalten, wonach der Beschwerdeführer mit einem Generalabonnement versorgt werde.

### 3.

Gemäss dem Art. 61 lit. f<sup>bis</sup> ATSG sind keine Gerichtskosten zu erheben.

## Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

### 1.

In Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde vom 8. März 2021 wird die Beschwerdegegnerin angewiesen, eine Verfügung im Sinne der Erwägungen zu erlassen.

### 2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.