



Fall-Nr.: IV 2013/71
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: IV - Invalidenversicherung
Publikationsdatum: 10.10.2019
Entscheiddatum: 11.02.2016

Entscheid Versicherungsgericht, 11.02.2016

Art. 43 Abs. 3 ATSG. Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung. Sanktionsverfügung. Entscheid aufgrund der Akten (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 11. Februar 2016, IV 2013/71).

Besetzung

Vizepräsident Ralph Jöhl, Versicherungsrichterinnen Karin Huber-Studerus und Lisbeth Mattle; Gerichtsschreiber Tobias Bolt

Geschäftsnr.

IV 2013/71

Parteien

A.____,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Boris Züst, Bahnhofstrasse 14, 9430 St. Margrethen SG,

gegen

IV-Stelle des Kantons St. Gallen, Postfach 368, 9016 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,



Gegenstand

Rente

Sachverhalt

A.

A.a A.____ (Jahrgang 1968) meldete sich am 8. Juni 2009 zum Bezug von Leistungen der Invalidenversicherung an (IV-act. 1). Sie gab an, dass sie keine berufliche Ausbildung absolviert habe und seit dem 1. Februar 2008 in einem Pensum von 80 Prozent als Schweisserin am Roboter arbeite. Aufgrund zu grosser Brüste leide sie an extremen Rückenschmerzen. Die Krankenkasse habe die Kostenübernahme für eine Brustverkleinerungsoperation abgelehnt. Sie habe bis März 2009 gearbeitet, könne nun ihre Tätigkeit aber aufgrund der Beschwerden nicht mehr weiter ausüben. Im Anschluss an eine Brustverkleinerungsoperation, bei der auch ein Brustkrebs entfernt wurde, äusserte die Versicherte die Angst, der Belastung am Arbeitsplatz nicht mehr gewachsen zu sein (IV-act. 31). Trotz eines Job Coachings (vgl. IV-act. 33) scheiterte die Wiedereingliederung der Versicherten in die frühere Tätigkeit (vgl. IV-act. 35). Die Versicherte fand in der Folge keine andere Arbeitsstelle. Am 30. Dezember 2010 wurde die Arbeitsvermittlung abgeschlossen (IV-act. 53). Obwohl sich im Verlaufe des Jahres 2010 Hinweise auf weitere gesundheitliche Probleme ergeben hatten (namentlich Schwindel und Anpassungsstörungen; vgl. IV-act. 55–7 ff.), wies die IV-Stelle das Rentengesuch der Versicherten mit einer Verfügung vom 19. Mai 2011 ab (IV-act. 64). Zur Begründung führte sie aus, dass die Versicherte ohne Gesundheitsbeeinträchtigung weiterhin zu 80 Prozent als ungelernte Schweisserin erwerbstätig und zu 20 Prozent im eigenen Haushalt tätig wäre, dass ihr eine vollzeitige Erwerbstätigkeit mit uneingeschränkter Leistung zugemutet werden könne, dass sie dabei mindestens so viel wie in der früheren Tätigkeit verdienen könnte und dass bezüglich der Haushaltstätigkeiten keine relevante Einschränkung vorliege, weshalb gesamthaft ein Invaliditätsgrad von null Prozent resultiere. Mit einer weiteren Verfügung vom 17. August 2011 widerrief die IV-Stelle diese Verfügung (IV-act. 80). Ein zwischenzeitlich eröffnetes Beschwerdeverfahren wurde daraufhin mit einem Entscheid vom 6. September 2011 abgeschlossen (IV 2011/205; vgl. IV-act. 83).



A.b Der Hausarzt der Versicherten gab am 18. November 2011 telefonisch an (IV-act. 86), dass die Versicherte für Tätigkeiten, bei denen sie den linken Arm nicht gebrauchen müsse, voll arbeitsfähig sei. Für Tätigkeiten, bei denen der linke Arm voll eingesetzt werden müsse, bestehe eine Arbeitsfähigkeit von 50 Prozent. Der RAD-Arzt Dr. B.____ notierte am 19. November 2011 (IV-act. 89), dass für Tätigkeiten, bei denen der linke Arm geschont werden könne, eine volle Arbeitsfähigkeit gegeben sei. Die frühere Tätigkeit als Schweisserin sei nicht leidensadaptiert. Mit einem Vorbescheid vom 8. Dezember 2011 kündigte die IV-Stelle der Versicherten die Abweisung des Rentengesuchs an (IV-act. 92). Dagegen liess die Versicherte am 23. Januar 2012 einwenden (IV-act. 100), dass der medizinische Sachverhalt ungenügend abgeklärt worden sei. Sie werde weiterhin durch die behandelnden Ärzte untersucht. Die IV-Stelle habe zu Unrecht keine Abklärungen bezüglich ihrer psychischen Beschwerden getätigt. Eine allfällige Restarbeitsfähigkeit sei nicht verwertbar. Am 18. Juli 2012 fragte die IV-Stelle den Rechtsvertreter der Versicherten an, weshalb sich diese trotz der behaupteten psychischen Beschwerden nicht in einer psychiatrischen Behandlung befinde (IV-act. 120). Der Rechtsvertreter reagierte weder auf dieses Schreiben noch auf spätere Erinnerungsschreiben (vgl. IV-act. 121, 122 und 123). Am 20. November 2012 kündigte die IV-Stelle der Versicherten an, dass sie die vorgesehene abweisende Verfügung erlassen werde, wenn sie keine Antwort auf ihre Frage erhalte (IV-act. 123). Auch auf dieses Schreiben reagierte die Versicherte bzw. deren Rechtsvertreter nicht. Am 4. Januar 2013 verfügte die IV-Stelle entsprechend ihrem Vorbescheid vom 8. Dezember 2011 (IV-act. 124).

B.

B.a Am 11. Februar 2013 liess die Versicherte (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) eine Beschwerde erheben (act. G 1). Ihr Rechtsvertreter beantragte die Aufhebung der Verfügung vom 4. Januar 2013 und die Rückweisung der Sache an die IV-Stelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin) zur Durchführung weiterer Abklärungen, eventualiter die Aufhebung der Verfügung und die Gewährung von Wiedereingliederungsmassnahmen beruflicher Art und subeventualiter die Aufhebung der Verfügung und die Zusprache einer Invalidenrente bei einem Invaliditätsgrad von 50 Prozent. Zur Begründung führte er aus, dass noch kein medizinischer Endzustand vorliege, weil die Beschwerdeführerin nach wie vor an Schwindel und mentalen



Aussetzern leide und die Ursache dieser Probleme bis anhin nicht habe ermittelt werden können. Die Beschwerdegegnerin habe nicht abgeklärt, worauf die aktuellen Beschwerden (Vergesslichkeit, Konzentrationsstörungen) zurückzuführen seien und ob diese sich mittels medizinischer Massnahmen verbessern liessen. Die Einholung eines medizinischen Gutachtens sei daher unabdingbar. Mittlerweile seien weitere Beschwerden hinzugekommen. Die Beschwerdeführerin leide an einem grauen Star, der wohl eine Nebenwirkung des Krebsmedikamentes Nolvadex sei. Der Umstand, dass keine weiteren Unterlagen betreffend die psychischen Beschwerden hätten eingereicht werden können, bedeute nicht, dass die Beschwerdeführerin nicht an solchen Beschwerden leiden würde. Die Beschwerdeführerin befinde sich nicht in psychiatrischer Behandlung, leide aber an psychischen Beschwerden. Ihr Hausarzt habe darauf hingewiesen, dass sie zusätzlich an Schwellungen der linken Körperhälfte und an Lymphödemen sowie an einem Thoracovertebralsyndrom leide. Vor diesem Hintergrund sei die Schlussfolgerung des RAD-Arztes, die Beschwerdeführerin sei in einer adaptierten Tätigkeit voll leistungsfähig, nicht nachvollziehbar. Die beruflichen Eingliederungsmassnahmen seien noch nicht ausgeschöpft worden. Die Beschwerdegegnerin habe die Beschwerdeführerin bei der beruflichen Eingliederung weiter zu unterstützen. Sollte der medizinische Sachverhalt als hinreichend abgeklärt und die berufliche Eingliederung als abgeschlossen qualifiziert werden, sei anhand der Berichte des Hausarztes von einer Arbeitsunfähigkeit von 50 Prozent für leidensadaptierte Tätigkeiten auszugehen. Bei der Berechnung des Invaliditätsgrades sei diesfalls ein Abzug vom Tabellenlohn von mindestens 15 Prozent zu berücksichtigen. Am 11. März 2013 liess die Beschwerdeführerin zwei medizinische Berichte nachreichen (act. G 5), nämlich einen Bericht des Hausarztes vom 5. März 2013 (act. G 5.1) und einen Bericht eines behandelnden Onkologen vom 21. Februar 2013 (act. G 5.2).

B.b Die Beschwerdegegnerin beantragte am 10. Mai 2013 die Abweisung der Beschwerde (act. G 7). Zur Begründung führte sie aus, der Hausarzt der Beschwerdeführerin habe angegeben, dass der Beschwerdeführerin Tätigkeiten, bei denen sie ihren linken Arm nicht gebrauchen müsse, vollumfänglich und vollschichtig zumutbar seien. Bezüglich der Schwindelbeschwerden seien umfassende Abklärungen getätigt worden, die allerdings keine neuen Erkenntnisse geliefert hätten. Eine psychische Erkrankung sei in den Akten nicht ausgewiesen. Gesamthaft liessen die



Akten nicht darauf schliessen, dass eine ausgeprägte Gesundheitsbeeinträchtigung vorliege, die eine quantitative Einschränkung der Arbeitsfähigkeit begründete. Folglich sei die Beschwerdeführerin nicht invalid, weshalb ihr Rentengesuch zu Recht abgewiesen worden sei.

B.c Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Replik.

Erwägungen

1.

Das Dispositiv der angefochtenen Verfügung lautet: Das Leistungsbegehren wird abgewiesen. Auf den ersten Blick scheint die Beschwerdegegnerin also das Rentengesuch der Beschwerdeführerin definitiv abgewiesen zu haben. Das Verwaltungsverfahren, das der angefochtenen Verfügung vorausgegangen ist, zeigt aber deutlich, dass diese Interpretation der angefochtenen Verfügung falsch wäre: Nachdem die Beschwerdeführerin gegen die damals vorgesehene Abweisung des Rentengesuchs eingewendet hatte, ihr psychischer Gesundheitszustand sei nicht abgeklärt worden, ist sie von der Beschwerdegegnerin aufgefordert worden mitzuteilen, weshalb sie sich trotz einer entsprechenden Indikation nicht in einer psychiatrischen Behandlung befinde (vgl. IV-act. 120). Auf diese Aufforderung hat sie nicht reagiert. Auch zwei Erinnerungsschreiben der Beschwerdegegnerin (vgl. IV-act. 121 f.) haben sie nicht dazu gebracht, diese Frage zu beantworten. Am 20. November 2012 hat die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin nochmals aufgefordert, diese Frage zu beantworten (vgl. IV-act. 123). Sie hat der Beschwerdeführerin dafür eine Frist bis 7. Dezember 2012 gesetzt und den Erlass einer Abweisungsverfügung angedroht, falls diese Frist unbenutzt verstreichen sollte. Die Beschwerdeführerin hat auch auf dieses Schreiben nicht reagiert, weshalb die Beschwerdegegnerin am 4. Januar 2013 die angefochtene Verfügung erlassen hat. Die Beschwerdegegnerin hat also eine Mitwirkung der Beschwerdeführerin bei der Sachverhaltsabklärung eingefordert, sie hat diese Mitwirkung in der Folge mehrmals abgemahnt und sie hat die letzte Abmahnung mit der Androhung verbunden, dass sie bei einer weiteren Verweigerung der Mitwirkung gestützt auf die ihr vorliegenden Akten entscheiden werde. Damit hat die Beschwerdegegnerin alle in Art. 43 Abs. 3 ATSG aufgestellten



formellen Anforderungen erfüllt. In der Begründung der angefochtenen Verfügung hat sie dann auch auf die Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung Bezug genommen. Unter diesen Umständen kann die angefochtene Verfügung nur als eine gestützt auf Art. 43 Abs. 3 ATSG erlassene Sanktionsverfügung interpretiert werden, mit der die Beschwerdeführerin dazu gebracht werden sollte, bei der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken, indem sie die ihr gestellte Frage beantwortet hätte. Die Sanktion (genauer: das Druckmittel) hat darin bestanden, dass die Beschwerdegegnerin einen „Entscheid aufgrund der Akten“ erlassen hat. Da die Akten den massgebenden Sachverhalt nicht mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit belegt haben, hat der Entscheid aufgrund der Akten, der materiellen Beweislastverteilung zulasten der Beschwerdeführerin entsprechend, nur eine Abweisung des Rentenbegehrens sein können (wobei dieser Entscheid aber dahingefallen wäre, wenn die Beschwerdeführerin die ihr gestellte Frage schliesslich doch noch beantwortet hätte, womit das Verwaltungsverfahren zur Prüfung des Rentengesuches weiter geführt worden wäre). Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist deshalb nicht zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin das Rentengesuch der Beschwerdeführerin zu Recht (definitiv) abgewiesen hat. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur die Frage sein, ob die gestützt auf Art. 43 Abs. 3 ATSG verfügte Sanktion rechtmässig gewesen ist.

2.

2.1 Weigert sich eine versicherte Person, ihrer Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung nachzukommen, und blockiert sie dadurch das Verwaltungsverfahren, erlaubt es der Art. 43 Abs. 3 ATSG dem Versicherungsträger, auf eine solche Mitwirkungspflichtverletzung zu reagieren: Er kann das Verwaltungsverfahren mit einem Nichteintretensentscheid oder mit einem materiellen Entscheid aufgrund der Akten abbrechen. Damit soll Druck auf die versicherte Person ausgeübt und diese dazu gebracht werden, ihren Widerstand aufzugeben und an der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken, damit das Verfahren fortgeführt werden kann. Diesem Zweck entsprechend setzt die Anwendung des Art. 43 Abs. 3 ATSG voraus, dass die Mitwirkungspflichtverletzung der versicherten Person zu einer Blockade des Verwaltungsverfahrens führt. Das ist der Fall, wenn die Mitwirkungspflichtverletzung eine Abklärungsmassnahme betrifft, von der ein wesentlicher Erkenntnisgewinn



hinsichtlich des relevanten Sachverhaltes erwartet wird. Die Mitwirkung der versicherten Person bei der Sachverhaltsabklärung muss also für die Weiterführung des Verwaltungsverfahrens notwendig sein.

2.2 Die Beschwerdeführerin hat im Sommer 2012 beanstandet, dass die Beschwerdegegnerin keine Abklärungen zu ihren „immer schlimmer werdenden“ psychischen Problemen durchgeführt hatte. Darauf hat der RAD-Arzt Dr. B.____ in einer Notiz vom 13. Juli 2012 entgegnet, es mute seltsam an, dass sich die Beschwerdeführerin trotz einer entsprechenden Indikation und trotz der angeblich „immer schlimmer werdenden“ psychischen Probleme nicht erneut in eine psychiatrische Behandlung begeben habe. Dies deute auf eine wesentliche Inkonsistenz der Angaben der Beschwerdeführerin hin. In dieser Situation hat der Beschwerdegegnerin das Ausmass der behaupteten und hinsichtlich der Indikation einer psychiatrischen Behandlung belegten psychischen Gesundheitsbeeinträchtigungen also nicht bekannt sein können. Damit hat auch der Grad der Arbeitsfähigkeit in der angestammten und in leidensadaptierten Tätigkeiten nicht mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit festgestanden. Folglich hätte die Beschwerdegegnerin weitere Abklärungen hinsichtlich des psychischen Gesundheitszustandes der Beschwerdeführerin tätigen und diese allenfalls auch unter Hinweis auf die Schadenminderungspflicht (Art. 21 Abs. 4 ATSG) anhalten müssen, sich einer psychiatrischen Behandlung zu unterziehen. Die Empfehlung des RAD-Arztes Dr. B.____, der Beschwerdeführerin die Frage zu stellen, weshalb sie sich nicht trotz einer entsprechenden Indikation nicht in einer psychiatrischen Behandlung befinde, dürfte also darauf abgezielt haben, die Beschwerdeführerin zur Aufnahme einer solchen Behandlung anzuhalten. Die Wendung „obwohl die Indikation dazu eindeutig gegeben ist“ (vgl. IV-act. 119–2) scheint nämlich bereits den „Vorwurf“ einer Schadenminderungspflichtverletzung zu enthalten. Die Frage des RAD-Arztes Dr. B.____ ist also gewissermassen nur die „Einleitung“ der noch vorzunehmenden Abklärung in psychiatrischer Hinsicht gewesen. Die zuständige Sachbearbeiterin der Beschwerdegegnerin hat nicht erkannt, dass die Frage nach den Gründen der Nichtaufnahme einer psychiatrischen Behandlung keine eigenständige Bedeutung hat haben können. Die Antwort darauf hätte der Beschwerdegegnerin nämlich keinen Erkenntnisgewinn in Bezug auf eine allfällige Einschränkung der Arbeitsfähigkeit aufgrund von Symptomen einer möglichen psychischen Erkrankung



verschafft. Folglich hat die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 43 Abs. 3 ATSG dazu bringen wollen, eine Frage zu beantworten, die für die Abklärung des relevanten Sachverhaltes keine Bedeutung gehabt hat. Die verlangte Mitwirkung der Beschwerdeführerin ist also gar nicht notwendig gewesen. Die Beschwerdegegnerin hätte deshalb keine Sanktion verfügen dürfen. Vielmehr hätte sie die Sachverhaltsabklärung, wohl mit der Anordnung einer psychiatrischen Begutachtung, fortsetzen müssen. Die Anordnung einer Sanktion erweist sich als rechtswidrig.

3.

Die rechtswidrige Verfügung vom 4. Januar 2013 ist aufzuheben. Da die im Verwaltungsverfahren zu beantwortende Frage nach einem Rentenanspruch der Beschwerdeführerin nicht zum Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens gehört hat, muss die Sache nicht an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen werden. Mit der Aufhebung der angefochtenen Sanktionsverfügung kann (und muss) die Beschwerdegegnerin das nach vor bei ihr hängige Verwaltungsverfahren sofort weiterführen. Die vollumfänglich unterliegende Beschwerdegegnerin hat die gesamten Gerichtskosten zu bezahlen. Die Gerichtsgebühr ist praxisgemäss auf Fr. 600.-- festzusetzen. Die Beschwerdegegnerin hat ausserdem der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung auszurichten. Angesichts des einfachen Schriftenwechsels und des unterdurchschnittlichen Aufwandes für das Aktenstudium ist diese Entschädigung auf Fr. 2'500.-- (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen.

Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1.

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben.

2.

Die Beschwerdegegnerin hat die Gerichtskosten von Fr. 600.-- zu bezahlen.



3.

Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- zu bezahlen.