



Fall-Nr.: EL 2006/13
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: EL - Ergänzungsleistungen
Publikationsdatum: 19.03.2020
Entscheiddatum: 20.11.2007

Entscheid Versicherungsgericht, 20.11.2007

Art. 17 Abs. 2 ATSG, Art. 43 Abs. 3 ATSG. Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung im Rahmen eines Revisionsverfahrens. Als Sanktion kommt nur die Herabsetzung/Einstellung der laufenden Leistung in Frage (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 20. November 2007, EL 2006/13).

Präsident Franz Schlauri, Versicherungsrichterin Karin Huber-Studerus,
Versicherungsrichter Joachim Huber; Gerichtsschreiber Ralph Jöhl

Entscheid vom 20. November 2007

In Sachen

X.____,

Beschwerdeführer,

gegen

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen, Postfach 368, 9016 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Ergänzungsleistung zur AHV

hat das Versicherungsgericht in Erwägung gezogen:



I.

A.- X.___, der seit einiger Zeit Ergänzungsleistungen zu seiner Altersrente bezog, sollte im Herbst 2001 das Formular zur periodischen Überprüfung der Ergänzungsleistung ausfüllen. Die AHV-Zweigstelle A.___ hielt am 11. Oktober 2001 im entsprechenden Formular fest, der Versicherte habe nicht unterschrieben. Die vorgedruckte Adresse (X.___, c/o X.___-Y.___, [... strasse ...]) wurde durchgestrichen und durch folgende Adresse ersetzt: X.___, [... strasse ...]. Am 20. August 2002 ordnete die EL-Durchführungsstelle die Drittauszahlung des in der Ergänzungsleistung enthaltenen Anteils der individuellen Prämienverbilligung ab 1. September 2002 direkt an die Krankenkasse Visana an, da der Versicherte die Krankenkassenprämien nicht bezahlt habe und der Visana ein Verlustschein ausgestellt worden sei. Die EL-Anspruchsberechnung wies auf der Ausgabenseite die Diätkostenpauschale, den im Formular zur periodischen Überprüfung der Ergänzungsleistung angegebenen Mietzins und den Lebensbedarf für eine alleinstehende Person, auf der Einnahmenseite nur die Altersrente aus. Am 16. Juni 2003 forderte die EL-Durchführungsstelle den Versicherten auf, einen aktuellen Zahlungsnachweis für die Miete einzureichen. Da der Versicherte dieser Aufforderung nicht nachkam, setzte ihm die EL-Durchführungsstelle am 14. August 2003 eine letzte Frist an. Für den Fall, dass er den Zahlungsnachweis nicht innerhalb dieser letzten Frist einreichen sollte, drohte ihm die EL-Durchführungsstelle die Herabsetzung der laufenden Ergänzungsleistung ab 1. September 2003 (Anspruchsberechnung ohne Mietzins) an. Aufgrund eines Spitalaufenthaltes des Versicherten wurde die Frist am 3. Oktober 2003 bis 11. Dezember 2003 erstreckt. Neu wurde nicht mehr eine Herabsetzung, sondern die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung angedroht, falls der Versicherte den entsprechenden Nachweis nicht fristgerecht einreichen sollte. Da der Nachweis nicht einging, verfügte die EL-Durchführungsstelle am 30. Dezember 2003 die Leistungseinstellung per 31. Dezember 2003. Sie teilte dem Versicherten am 12. Januar 2004 mit, dass er die Unterlagen noch bis Ende Januar 2004 zustellen könne, da die Verfügung vom 30. Dezember 2003 ja erst anfangs Februar 2004 in Rechtskraft erwachsen werde. Der Versicherte reichte am 31. Januar 2004 eine Bestätigung von Rechtsanwalt Dr. iur. T.___ vom 29. Januar 2004 ein, laut welcher dem Versicherten gemäss den vorliegenden Belegen monatliche Mietzinsen ohne Nebenkosten von Fr. 875.- belastet wurden. Mit einer Verfügung vom 12. Februar 2004 hob die EL-



Durchführungsstelle ihre sanktionsweise Leistungseinstellung vom 30. Dezember 2003 auf. Sie sprach dem Versicherten mit Wirkung ab 1. Januar 2004 Ergänzungsleistungen zu, bei deren Berechnung der von Rechtsanwalt Dr. iur. T. ___ angegebene Mietzins und zusätzlich eine Nebenkostenpauschale Berücksichtigung fanden. Auch die EL-Anspruchsberechnung ab Januar 2005 beruhte auf diesen Zahlen.

B.- Am 25. April 2005 sprach der Versicherte persönlich bei der EL-Durchführungsstelle vor. Deren Sachbearbeiter hielt in einer Gesprächsnotiz fest, er habe dem Versicherten gesagt, dass am 29. Dezember 2004 nur der Nettomietzins angegeben worden sei, weshalb nur dieser und zusätzlich eine Nebenkostenpauschale angerechnet worden seien. Der Sachbearbeiter hielt weiter fest, er habe den Versicherten darauf hingewiesen, dass nur dann der Bruttomietzins Berücksichtigung finden könne, wenn die Nebenkosten im Mietvertrag aufgeführt seien und auch akonto bezahlt würden. In der Folge reichte der Versicherte aber keinen Mietvertrag ein. Die EL-Durchführungsstelle teilte ihm am 20. Juli 2005 mit, dass sie vor einiger Zeit die AHV-Zweigstelle A. ___ beauftragt habe, seine wirtschaftlichen Verhältnisse abzuklären. Die AHV-Zweigstelle habe nun mitgeteilt, dass sie das entsprechende Formular mit den notwendigen Unterlagen nicht erhalten habe. Die EL-Durchführungsstelle forderte den Versicherten auf, das Formular und die notwendigen Unterlagen bis 5. August 2005 einzureichen. Der Versicherte kam dieser Aufforderung nicht nach. Die EL-Durchführungsstelle setzte ihm am 5. August 2005 eine letzte Frist bis 24. August 2005. Sie drohte ihm die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung ab 1. September 2005 an, falls er diese Frist nicht einhalte. Der Versicherte sprach am 26. August 2005 bei der EL-Durchführungsstelle vor. Er gab das Formular aber nicht ab, weil es seiner Meinung nach noch Fehler enthielt. Der Sachbearbeiter der EL-Durchführungsstelle vereinbarte mit dem Versicherten, dass dieser das unterschriebene Formular bis spätestens 30. August 2005 zustellen werde. Am 30. August 2005 teilte der Versicherte telefonisch mit, dass er das Formular nun doch nicht einreichen werde. Tatsächlich reichte er es weder der EL-Durchführungsstelle noch der AHV-Zweigstelle A. ___ ein. Mit einer Verfügung vom 31. August 2005 stellte die EL-Durchführungsstelle die Ausrichtung der laufenden Ergänzungsleistung sofort ein. Der Versicherte reichte am 5. September 2005 das unterzeichnete, aber unvollständig ausgefüllte Formular ohne Beilagen ein. In einem Begleitschreiben gab er verschiedene Korrekturen zu den Angaben im Formular an. Mit einer Verfügung vom 16. September 2005 hob die EL-



Durchführungsstelle ihre Einstellungsverfügung vom 31. August 2005 auf. Am gleichen Tag forderte sie den Versicherten schriftlich auf, das Formular für die periodische Überprüfung vollständig auszufüllen und zusammen mit einer Kopie des Mietvertrages samt aktuellem Zahlungsnachweis, mit Kopien der Kontoauszüge (falls vorhanden), mit dem Beiblatt 3 (Arztzeugnis betreffend Diät) und mit einer Kopie der Steuerveranlagung für 2005 einzureichen. Sie setzte dem Versicherten eine Frist bis 30. September 2005. Das Arztzeugnis betreffend die Diät ging am 16. September 2005 bei der EL-Durchführungsstelle ein. Die übrigen Unterlagen reichte der Versicherte aber nicht ein. Am 19. Oktober 2005 setzte die EL-Durchführungsstelle ihm eine letzte Frist bis 26. Oktober 2005, um das ausgefüllte Formular und die verlangten Unterlagen einzureichen. Sie drohte ihm die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung ab 1. November 2005 an, falls er seiner Meldepflicht nicht innert dieser Frist nachkomme. Da der Versicherte nichts einreichte, stellte die EL-Durchführungsstelle die Ausrichtung der laufenden Ergänzungsleistung per 31. Oktober 2005 ein. Einer allfälligen Beschwerde des Versicherten entzog sie die aufschiebende Wirkung.

C.- Der Versicherte erhob am 8. Dezember 2005 Einsprache gegen diese Einstellungsverfügung. Er stellte den Antrag, die Verfügung "in allen Teilen und Punkten aufzuheben". Zur Begründung machte er sinngemäss geltend, es sei nachweisbar, dass er sich wiederholt und fortgesetzt um eine Bereinigung bemüht, diese aber nicht erreicht habe, weil es den Ämtern an Zeit und Tugend fehle. Daraus dürfe ihm kein Nachteil erwachsen. Im übrigen bedürfe auch die Verrechnung mit den Krankenkassenprämien einer "zusätzlichen Kleinarbeit und Überprüfung". Zudem sei die Vergütung der Zahnarztkosten, der Kostenbeteiligungen der Krankenkasse, der Nebenkosten usw. ausstehend. Mit einem Schreiben vom 16. Dezember 2005 teilte die EL-Durchführungsstelle dem Versicherten mit, dass sie der Visana Krankenkasse für das Jahr 2005 Fr. 3024.- überwiesen habe. Dieser Betrag bezwecke die Deckung der KVG-Grundversicherung. Die Jahresprämien der Visana hätten aber Fr. 3675.60 betragen, so dass eine ungedeckte Differenz von Fr. 651.60 bestehe. Diese Differenz habe zu Inkassomassnahmen der Visana geführt. Franchisen- und Selbstbehaltskosten könnten vergütet werden, aber nur, wenn er die entsprechenden Belege einreiche. Am 19. Dezember 2006 verlangte der Versicherte die Nachzahlung noch nicht vergüteter Prämienverbilligungen von Fr. 1256.- und die monatliche Vergütung des jeweiligen Differenzbetrages ab 2006. Die EL-Durchführungsstelle verwies in ihrer Antwort vom



30. Dezember 2006 auf ihr Schreiben vom 16. Dezember 2005. Sie räumte dem Versicherten am 4. Januar 2006 eine Nachfrist zur ergänzenden Begründung seiner Einsprache ein. Der Versicherte sprach am 23. Januar 2006 bei der EL-Durchführungsstelle vor. Gemäss einer Gesprächsnotiz vom gleichen Tag warf er der EL-Durchführungsstelle u.a. vor, sie verschleppe das Verfahren. Der Sachbearbeiter der EL-Durchführungsstelle wies ihn darauf hin, dass es entscheidend sei, die geforderten Unterlagen nun endlich einzureichen. Der Versicherte habe es in der Hand, das Verfahren zu einem raschen Abschluss zu bringen, indem er seiner Mitwirkungspflicht nachkomme. Es sei notwendig, dass der Sachverhalt vollständig abgeklärt werde. Die Wohnsituation müsse bekannt sein, man müsse wissen, wie hoch der Mietzins sei und wieviele Personen im gleichen Haushalt lebten. Der Versicherte antwortete, er sei nicht gewillt, diese Unterlagen einzureichen. Er könne seinen Wohnsitz nicht offen legen, da er sonst mit Nachteilen seitens der EL-Durchführungsstelle rechnen müsse.

D.- Die EL-Durchführungsstelle wies die Einsprache gegen die Einstellungsverfügung vom 31. Oktober 2005 am 26. Januar 2006 ab. Zur Begründung führte sie aus, der Versicherte habe am 6. September 2005 ein unvollständig ausgefülltes Revisionsformular eingereicht. Sämtliche dabei gemachten Angaben stammten von der AHV-Zweigstelle. Obwohl der Versicherte das Formular unterzeichnet habe, habe er die darin gemachten Angaben in einem Begleitschreiben relativiert oder er habe sogar abweichende Angaben gemacht. Mit Ausnahme des Arztzeugnisses betreffend die Diät habe der Versicherte keine Unterlagen oder Belege eingereicht. Obwohl der Versicherte damit seiner Mitwirkungspflicht nicht vollumfänglich nachgekommen sei, habe sie die (erste) Leistungseinstellung widerrufen und ihm Gelegenheit gegeben, seine Versäumnisse nachzuholen. Da er diese Gelegenheit in der Folge nicht genutzt habe, habe sie ihm am 19. Oktober 2005 erneut die Einstellung der Ergänzungsleistung angedroht. Am letzten Tag der ihm gesetzten Frist habe der Versicherte bei ihr vorgesprochen und sich ausdrücklich geweigert, seiner Mitwirkungspflicht nachzukommen. Die ihr vorliegenden Akten liessen keine Überprüfung des EL-Anspruchs des Versicherten zu. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass eine korrekte Anspruchsberechnung einen Einnahmenüberschuss ergäbe. Deshalb sei die Leistungseinstellung als Sanktion gerechtfertigt. Die EL-Durchführungsstelle unterliess es, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.



E.- Der Versicherte erhob am 3. März 2006 Beschwerde gegen diesen Einspracheentscheid. Er beantragte die Weiterausrichtung der bisherigen Ergänzungsleistung sowie die vorsorgliche Auszahlung der Ergänzungsleistung während der Dauer des Beschwerdeverfahrens. Ausserdem ersuchte er um die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung durch Dr. iur. T.____, die ihm auch bewilligt wurde. Der Versicherte vertrat die Auffassung, dass er seine Mitwirkungspflicht nicht verletzt habe. Die EL-Durchführungsstelle habe alle notwendigen Auskünfte und Unterlagen erhalten.

F.- Die EL-Durchführungsstelle äusserte sich am 9. März 2006 nur zur vorsorglichen Weiterausrichtung der laufenden Ergänzungsleistung. Sie beantragte sinngemäss, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Die Gerichtsleitung forderte den vom Versicherten als Rechtsbeistand vorgeschlagenen Dr. iur. T.____ am 13. März 2006 auf, sich zu dieser Frage zu äussern. Am 27. Juni 2006 liess Dr. iur. T.____ mitteilen, er müsse das Mandat abgeben, weil eine Vertretung mangels eines Kontakts mit dem Versicherten nicht möglich sei. Trotzdem habe er versucht, mit der EL-Durchführungsstelle eine Lösung zu finden, etwa im Sinne einer ermessensweisen Festsetzung der Ergänzungsleistung. Die EL-Durchführungsstelle sei nicht auf diesen Vorschlag eingegangen, da ihrer Auffassung nach nicht feststehe, dass der Versicherte überhaupt einen Anspruch auf eine Ergänzungsleistung habe. Die EL-Durchführungsstelle gehe von der Möglichkeit aus, dass der Versicherte bei X.____-Y.____ wohnen könnte, so dass keine oder nur geringe Mietkosten zu berücksichtigen wären. Solange der Versicherte keine Unterlagen liefere, sei die EL-Durchführungsstelle nicht bereit, eine Neuberechnung vorzunehmen. Dr. iur. T.____ liess darauf hinweisen, dass diverse Ausgaben feststünden (Krankenkassenprämie, Lebensbedarf) und dass selbst dann ein Mietzins anzurechnen wäre, wenn der Versicherte tatsächlich bei Frau X.____-Y.____ wohnen würde. Es müsste dann der von Frau X.____-Y.____ bezahlte Mietzins ermittelt und anteilmässig berücksichtigt werden. Die anrechenbaren Einnahmen könnten mittels eines Amtsberichts des Steueramtes in Erfahrung gebracht werden. Allerdings sei dies nicht nötig, weil der Versicherte ausser der AHV-Rente keine Einnahmen habe. Demnach bestehe ein Anspruch auf eine Ergänzungsleistung. Diese sei wegen der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde rückwirkend auszurichten. Mit einer verfahrensleitenden Verfügung vom 14. Dezember 2006 entzog die Gerichtsleitung der Beschwerde die aufschiebende Wirkung.



G.- Rechtsanwalt Dr. iur. W.____ teilte am 15. Februar 2007 mit, nach Einsicht in die vom Versicherten und von Frau X.____-Y.____ zur Verfügung gestellten Unterlagen und nach Einholung einer entsprechenden Erklärung von Frau X.____-Y.____ könne er bestätigen, dass der Versicherte allein seit November 2005 für Wohnzwecke (Zins/ Nebenkosten) monatlich Fr. 995.- ausgabe und dass diese Ausgaben Mietlokalitäten im Kanton St. Gallen betreffen. Der Versicherte sei also weiterhin hier wohnhaft. Die Beschwerde sei deshalb gutzuheissen und es sei rückwirkend ab 1. November 2005 eine entsprechende Ergänzungsleistung auszurichten. Die völlige Einstellung der Ergänzungsleistung sei zu Unrecht erfolgt, denn praxisgemäss wäre die für den Versicherten günstigste Sanktionsvariante zu wählen gewesen. Es habe keine Schwierigkeit bestanden, die übrigen Ausgaben und Einnahmen anhand der Akten zu ermitteln oder eventuell notwendige Abklärungen zu treffen. Die Vermutung der EL-Durchführungsstelle, dass der Versicherte eventuell nicht mehr im Kanton St. Gallen wohne, sei nicht begründet, denn nichts deute auf einen Wohnsitzwechsel hin (Einwohneramt, Strassenverkehrsamt usw.). Wenigstens auf dem Teil der Ergänzungsleistung, der auch ohne Kenntnis der Mietkosten auszurichten gewesen wäre, seien deshalb Verzugszinsen zu entrichten.

H.- Die EL-Durchführungsstelle beantragte am 2. März 2007 die Abweisung der Beschwerde. Sie machte zur Begründung insbesondere geltend, dass aus dem früheren Bezug einer Ergänzungsleistung nicht auf das Bestehen eines unveränderten Anspruchs geschlossen werden dürfe, denn eine plötzliche Veränderung der wirtschaftlichen Situation sei jederzeit möglich. Deshalb könne im Rahmen eines periodisch durchzuführenden Revisionsverfahrens nicht auf die vollständige Überprüfung der Verhältnisse verzichtet werden. Die Weigerung des Versicherten, die nötigen Beweise und Belege beizubringen, nähere erhebliche Zweifel an seiner Sachdarstellung. Die Mitwirkungspflicht sei unbestreitbar verletzt worden. Die Wohnsituation sei nach wie vor ungeklärt, denn es fehlten entsprechende Belege. Die Bestätigung des Rechtsvertreters des Versicherten könne nicht als Beweismittel anerkannt werden, da es sich nur um eine Parteibehauptung handle. Es müsse an der örtlichen Zuständigkeit des Kantons St. Gallen gezweifelt werden. Selbst wenn ein st. gallischer Wohnsitz feststünde, wäre keine korrekte Anspruchsberechnung möglich, denn der Versicherte lasse sich nicht der richtigen Prämienregion zuweisen. Die Wohnkosten könnten ohne einen Mietvertrag nicht mit der nötigen Zuverlässigkeit



geprüft werden. Insbesondere lasse sich nicht ermitteln, ob der Versicherte allein wohne. Ohne Bankbelege könne der Vermögensstand nicht abgeklärt werden. Es müsse mit erheblicher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass überhaupt kein Anspruch auf eine Ergänzungsleistung bestehe. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sei im übrigen nur die Rechtmässigkeit der Sanktionsanordnung, nicht aber die Nachholung des geforderten Verhaltens im Beschwerdeverfahren, denn dieses nachträgliche Verhalten habe bei der Sanktionsanordnung naturgemäss nicht berücksichtigt werden können. Beweismittel, welche die materiellen Anspruchsvoraussetzungen betreffen, seien daher aus dem Recht zu weisen. Allenfalls handle es sich dabei um eine ihr zu überweisende Neuanmeldung.

I.- Dr. iur. W.____ ersuchte am 23. März 2007 darum, ihn vom Amt des unentgeltlichen Rechtsbeistandes zu entbinden, da er sich mit dem Versicherten nicht über den Inhalt der Replik habe einigen können. In materieller Hinsicht sei darauf hinzuweisen, dass es die Pflicht der EL-Durchführungsstelle sei, den Sachverhalt soweit als möglich selbst abzuklären, wenn die versicherte Person die notwendigen Angaben nicht liefere. Es wäre ohne weiteres möglich gewesen, die Angaben zum Vermögen und zum Einkommen beim Steueramt zu erhalten. Zudem bestehe kein Grund, einen auswärtigen Wohnsitz des Versicherten anzunehmen. Er legte eine Wohnsitzbescheinigung der Stadt A.____ vom 25. Januar 2007 bei, laut welcher der Versicherte an der [...strasse...] wohnte.

J.- Die EL-Durchführungsstelle wandte am 4. Mai 2007 ein, aus der Wohnsitzbescheinigung könne nichts abgeleitet werden, da der Versicherte an der [...strasse...] nur einen Briefkasten habe. Es sei objektiv unmöglich, dort einen zivilrechtlichen Wohnsitz zu begründen. Aus der Behauptung, man sehe den Versicherten regelmässig in der Stadt A.____, könne ebenfalls nichts abgeleitet werden. Die Steuerdaten seien nicht massgebend, da sie nicht aktuell seien. Zudem werde der Versicherte seit Jahren ermessensweise veranlagt.

K.- Der Versicherte teilte dem Gericht am 19. August 2007 mit, seine AHV-Rente betrage Fr. 1909.-, die Krankenkassenprämie nach Abzug der individuellen



Prämienverbilligung rund Fr. 250.- und die Mietkosten Fr. 950.-. Dazu kämen die Mehrausgaben aufgrund der Diätkosten.

II.

1.- Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer mehrfach aufgefordert, das Formular zur periodischen Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung vollständig und korrekt auszufüllen und zusammen mit bestimmten, explizit genannten Unterlagen einzureichen. Dieser Aufforderung ist der Beschwerdeführer nur teilweise nachgekommen. Die Beschwerdegegnerin hat ihm schliesslich eine letzte Frist bis 26. Oktober 2005 angesetzt, um ihrer Aufforderung vollumfänglich nachzukommen. Für den Fall, dass er auch diese Frist unbenützt verstreichen lassen sollte, hat sie dem Beschwerdeführer die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung per 31. Oktober 2005 angedroht. Der Beschwerdeführer hat nichts eingereicht, worauf die Beschwerdegegnerin am 31. Oktober 2005 die angedrohte Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung verfügt hat. Diese Leistungseinstellung ist zwar im Rahmen eines (von Amtes wegen eröffneten) Revisionsverfahrens gemäss Art. 17 Abs. 2 ATSG erfolgt, aber es handelt sich bei ihr nicht um eine revisionsweise Leistungseinstellung, die einer nachträglichen Veränderung des leistungserheblichen Sachverhalts Rechnung tragen würde. Vielmehr liegt eine Sanktionsverfügung vor, die ausschliesslich auf einer Verletzung der Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers bei der Sachverhaltsabklärung beruht und die nur zum Zweck hat, den Beschwerdeführer dazu zu bewegen, seiner Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung doch noch nachzukommen, damit das Revisionsverfahren weitergeführt werden kann. Aufgrund dieser besonderen Natur der Verfügung vom 31. Oktober 2005 - und damit notwendigerweise auch des angefochtenen Einspracheentscheides - ist nur das Verhalten des Beschwerdeführers bis zum Ablauf der ihm angesetzten letzten Frist, also bis 26. Oktober 2005 erheblich, denn nur dieses Verhalten ist sanktioniert worden. Wie sich der Beschwerdeführer nach dem 26. Oktober 2005 verhalten hat, ist demnach bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit der sanktionsweisen Leistungseinstellung irrelevant. Eine sanktionsweise Einstellung einer laufenden, d.h. früher rechtskräftig zugesprochenen Dauerleistung wirkt praxisgemäss (vgl. die Hinweise auf die höchstrichterliche Rechtsprechung bei Ueli Kieser, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Rz 230, S. 109 f.) so lange, als die Verweigerung der Mitwirkung



bei der Sachverhaltsabklärung andauert. Dass die Wirkung der Sanktionsverfügung zu einem späteren Zeitpunkt beendet werden muss, weil die Sanktion ihren Zweck erfüllt, d.h. die mitwirkungspflichtige Person dazu gebracht hat, bei der Sachverhaltsabklärung pflichtgemäss mitzuwirken, kann für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Sanktionsanordnung selbst keine Bedeutung haben. Hat die Sanktionsanordnung den angestrebten Erfolg, so führt dies also nicht zu einer Aufhebung der Sanktionsverfügung, sondern zu einer neuen Verfügung, nämlich zur Anordnung der Wiederausrichtung der laufenden Dauerleistung während des nun weiterzuführenden Revisionsverfahrens. Soweit die Parteien des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sich zur Frage geäussert haben, ob die im Rahmen des Beschwerdeverfahrens eingereichte Bestätigung des damaligen Rechtsbestandes des Beschwerdeführers vom 15. Februar 2007 als ausreichende Erfüllung der Mitwirkungspflicht zu qualifizieren sei, haben sie sich nicht auf den Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bezogen. Diese Frage wird von der Beschwerdegegnerin noch erstinstanzlich zu würdigen und gegebenenfalls mittels einer Verfügung über die Aufhebung oder Beibehaltung der am 31. Oktober 2005 verfügten Sanktion zu beantworten sein. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet nur die Frage, ob die Beschwerdegegnerin aufgrund des Verhaltens des Beschwerdeführers bis zum 26. Oktober 2005 berechtigt gewesen sei, die laufende Ergänzungsleistung sanktionsweise einzustellen. Damit steht auch fest, dass die vom Beschwerdeführer immer wieder ins Spiel gebrachten angeblichen Unstimmigkeiten in bezug auf die Drittauszahlung des sogenannten "IPV-Anteils" der laufenden Ergänzungsleistung nicht zum Streitgegenstand gehören und deshalb im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht überprüft werden können.

2.- Wer Versicherungsleistungen beansprucht, muss unentgeltlich alle Auskünfte erteilen, die zur Abklärung des Anspruchs und zur Festsetzung der Versicherungsleistungen erforderlich sind (Art. 28 Abs. 2 ATSG). Die versicherte Person ist also verpflichtet, bei der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken. Kommt die versicherte Person, die Leistungen beansprucht, ihrer Auskunfts- und Mitwirkungspflicht in unentschuldbarer Weise nicht nach, so kann die Verwaltung aufgrund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen (Art. 43 Abs. 3 Satz 1 ATSG). Diese beiden Möglichkeiten der Verwaltung, auf eine Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung zu reagieren, der Entscheid aufgrund der Akten und das Nichteintreten auf ein Leistungsgesuch, beziehen sich nur auf jene



Konstellationen, in denen die Leistungen beanspruchende versicherte Person die sogenannte materielle Beweislast, d.h. den Nachteil der Beweislosigkeit trägt. Verunmöglicht die versicherte Person durch die Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung die Ermittlung des leistungserheblichen Sachverhalts, so hat sie den aus dem Fehlen des Nachweises des behaupteten anspruchsbegründenden Sachverhalts resultierenden Nachteil zu tragen, d.h. sie erhält keine oder nicht die vollen Leistungen. In Art. 43 Abs. 3 Satz 1 ATSG fehlt eine Sanktionsmöglichkeit bei einer Mitwirkungsverweigerung in jenen Konstellationen, in denen die materielle Beweislast, d.h. der Nachteil der Beweislosigkeit bei der Verwaltung liegt. Eine solche Konstellation entsteht insbesondere bei Revisions- oder Wiedererwägungsverfahren, die aufgrund des Verdachts eröffnet worden sind, dass der objektiv bestehende Sachverhalt keine oder eine tiefere als die ausgerichtete Leistung rechtfertigt. Hier trägt die Verwaltung den Nachteil der Beweislosigkeit, weil sie nötigenfalls eine formell rechtskräftige Leistungszusprache revisions- oder wiedererwägungsweise "nach unten" korrigieren muss. Da kein Leistungsgesuch zu beurteilen ist, kommt die Nichteintretensverfügung als Reaktion auf eine Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung zum vornherein nicht in Frage. Der Entscheid aufgrund der Akten ist als Sanktion der Mitwirkungsverweigerung untauglich, da es im Revisions- oder Wiedererwägungsverfahren gerade darum geht, die Akten zu ergänzen, d.h. den effektiven Sachverhalt zu erheben. Der Entscheid aufgrund der Akten wäre also nur eine Bestätigung der formell rechtskräftigen Leistungszusprache, von der die Verwaltung vermutet, dass sie nicht oder nicht mehr richtig sei. Die rechtswidrige Weigerung der versicherten Person, bei der Sachverhaltsermittlung mitzuwirken, würde also eine revisions- oder wiedererwägungsweise Korrektur der laufenden Leistung "nach unten" verunmöglichen, so dass die versicherte Person in rechtsmissbräuchlicher Weise aus ihrer Pflichtverletzung einen Vorteil ziehen könnte. Es ist deshalb zwingend notwendig, der Verwaltung eine Sanktionsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen, mit der die Mitwirkungspflicht der versicherten Person bei der Sachverhaltsabklärung in jenen Konstellationen durchgesetzt werden kann, in denen der Nachteil der Beweislosigkeit bei der Verwaltung liegt. Der ATSG weist diesbezüglich eine ausfüllungsbedürftige Lücke auf, die durch das Gericht zu füllen ist (vgl. das unveröffentlichte Urteil des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 14. Mai 2001 i.S. W.Sch., EL 2000/61). Dabei kommt nur die Sanktion der teilweisen



oder vollständigen Leistungseinstellung für die Dauer der Mitwirkungsverweigerung in Frage. Die Gesetzeslücke ist durch die Einräumung einer entsprechenden Sanktionsmöglichkeit zu füllen. Die Beschwerdegegnerin war also grundsätzlich berechtigt, die Weigerung des Beschwerdeführers, ein vollständig und korrekt ausgefülltes Formular und die angeforderten Unterlagen einzureichen, durch eine Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung zu sanktionieren.

3.- Die Beschwerdegegnerin hat in der ersten Hälfte des Jahres 2005 von Amtes wegen ein Revisionsverfahren gemäss Art. 17 Abs. 2 ATSG eingeleitet. Dazu war sie entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ohne weiteres berechtigt, denn Art. 30 ELV verbietet es den EL-Durchführungsstellen nicht, öfters als einmal alle vier Jahre eine periodische Überprüfung vorzunehmen. Es liegt im (weiten) Ermessen der EL-Durchführungsstellen, wann sie eine solche Überprüfung vornehmen wollen. Im vorliegenden Fall war die Anordnung einer periodischen Überprüfung im Jahr 2005 also zulässig. Die in Art. 30 ELV vorgesehene periodische Überprüfung beinhaltet eine umfassende Abklärung des leistungserheblichen Sachverhalts. Es handelt sich somit nicht um ein beschränktes Revisionsverfahren, wie es regelmässig dann durchgeführt wird, wenn eine laufende Ergänzungsleistung aufgrund einer Meldung der Veränderung einer Einnahmen- oder einer Ausgabenposition angepasst wird. Zum leistungserheblichen Sachverhalt, dessen Abklärung den Inhalt der periodischen Überprüfung bildet, gehören nicht nur die wirtschaftlichen Verhältnisse, d.h. alle anerkannten Ausgaben und alle anrechenbaren Einnahmen des EL-Bezügers, sondern auch dessen persönliche Verhältnisse, insbesondere auch dessen zivilrechtlicher Wohnsitz, denn davon hängt der Leistungsanspruch gegenüber einem bestimmten Kanton und im Kanton St. Gallen zusätzlich die Höhe der anrechenbaren Ausgabenpauschale für die Krankenkassenprämien ab. Die periodische Überprüfung umfasst also notwendigerweise auch die Frage nach dem aktuellen zivilrechtlichen Wohnsitz. Es ist dabei gar nicht nötig, dass ein Verdacht auf eine Wohnsitzverlegung besteht. Bei einer periodischen Überprüfung einer laufenden Ergänzungsleistung ist immer damit zu rechnen, dass Sachverhaltsveränderungen festgestellt werden, die eine Verminderung der laufenden Ergänzungsleistung zur Folge haben. Deshalb gehört die periodische Überprüfung zu denjenigen Revisionsverfahren, die als Sanktion der Mitwirkungspflichtverletzung eine teilweise oder vollständige Leistungseinstellung erfordern. Nach dem Untersuchungsgrundsatz (Art. 43 Abs. 1 Satz 1 ATSG) hat die



Verwaltung "den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären, ohne dabei an die Anträge der Parteien gebunden zu sein. Sie hat deshalb aus eigener Initiative vorzugehen und darf Parteivorbringen nicht mit der Begründung abtun, diese seien nicht belegt worden. Der Grundsatz wird ergänzt durch die Mitwirkungspflicht der Parteien [...]" (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar N. 9 zu Art. 43 ATSG). Eine Mitwirkungspflicht des EL-Bezügers bei der Sachverhaltsabklärung im Rahmen einer periodischen Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung besteht also nur in bezug auf jene Sachumstände, die von der EL-Durchführungsstelle nicht selbst erhoben werden können, für deren Ermittlung sie also zwingend auf die Auskunft und auf Belege des EL-Bezügers angewiesen ist. Der Beschwerdeführer hat sinngemäss geltend gemacht, die Beschwerdegegnerin sei bei der periodischen Überprüfung gar nicht auf seine Mitwirkung angewiesen gewesen, weil es ihr möglich gewesen wäre, die anspruchsrelevanten Sachumstände vollumfänglich selbst zu ermitteln. Dieser Einwand des Beschwerdeführers ist nicht stichhaltig. Das Einwohneramt der Stadt A.____ hat als Wohnsitz des Beschwerdeführers die Adresse [... strasse ...] angegeben. Dabei handelt es sich nach den Angaben des Beschwerdeführers aber nur um einen Briefkasten, nicht um eine Wohnung. Die Beschwerdegegnerin hat zu Recht geltend gemacht, dass eine reine Briefkastenadresse nicht den Lebensmittelpunkt bilden und deshalb auch keinen zivilrechtlichen Wohnsitz begründen könne. Hätte das Einwohneramt über andere Informationen verfügt, so hätte es diese zweifellos bekannt gegeben. Ob der Beschwerdeführer allein gewohnt, seine Wohnung mit einer anderen Person geteilt oder die Wohnung einer anderen Person mitbenützt hat und welchen Mietzins(anteil) er bezahlt hat, lässt sich nicht aus anderer Quelle als durch den Beschwerdeführer selbst ermitteln. Die Beschwerdegegnerin kann den Vermieter nicht ausfindig machen und es gibt auch keine andere Möglichkeit, zu diesbezüglichen Informationen zu gelangen. Da der Beschwerdeführer gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin seit Jahren steuerlich nach Ermessen veranlagt wird, hätte ein Amtsbericht des Steueramtes über die Einnahmen- und Vermögenssituation des Beschwerdeführers keinen Beweiswert, denn offensichtlich fehlen auch dem Steueramt genaue, insbesondere aber auch aktuelle Zahlen. Der Beschwerdegegnerin ist also im Rahmen der periodischen Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung gar nichts anderes übrig geblieben, als den Beschwerdeführer aufzufordern, in Erfüllung seiner Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung das Formular richtig und vollständig



auszufüllen und entsprechende Belege, insbesondere den Mietvertrag und einen dazugehörigen aktuellen Zahlungsnachweis, Kontoauszüge usw. einzureichen. Nur so wäre eine periodische Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung möglich gewesen. Die Beschwerdegegnerin ist also zu Recht von einer Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers in der Form des Ausfüllens des Abklärungsformulars und des Einreichens von Belegen ausgegangen.

4.- a) Gemäss Art. 43 Abs. 3 Satz 2 ATSG ist die mitwirkungspflichtige Person schriftlich zu mahnen und auf die Rechtsfolgen der Verletzung der Mitwirkungspflicht hinzuweisen, bevor aufgrund der Akten entschieden oder Nichteintreten beschlossen werden kann. Der mitwirkungspflichtigen Person ist ausserdem eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen. Diese Verfahrensbestimmung kommt auch auf die Leistungseinstellung als Sanktion einer Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung im Rahmen eines Revisionsverfahrens zur Anwendung. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer am 20. Juli 2005 aufgefordert, das ihm zugestellte Formular für die periodische Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung einschliesslich der entsprechenden Belege einzureichen. Am 5. August 2005 hat sie dem Beschwerdeführer eine letzte Frist bis 24. August 2005 angesetzt und ihm die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung ab 1. September 2005 angedroht, wenn er die genannten Unterlagen nicht fristgerecht einreiche. Am 31. August 2005 hat sie die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung verfügt. Da der Beschwerdeführer aber das - unvollständig ausgefüllte - Überprüfungsformular kurz nach dem Ende der ihm angesetzten Frist doch noch eingereicht hat, hat sie die Einstellungsverfügung am 16. September 2005 widerrufen. Gleichzeitig hat sie den Beschwerdeführer aufgefordert, dieses Formular (zumindest die markierten Felder) vollständig auszufüllen und bestimmte, explizit aufgelistete Belege einzureichen. Sie hat ihm dazu eine Frist bis 30. September 2005 eingeräumt, ohne für den Fall der Nichteinhaltung dieser Frist bereits eine sanktionsweise Leistungseinstellung anzudrohen. Da der Beschwerdeführer diese Frist unbenützt hat verstreichen lassen, hat die Beschwerdegegnerin ihn am 19. Oktober 2005 nochmals aufgefordert, die verlangten Unterlagen einzureichen. Sie hat ihm dazu eine Frist bis 26. Oktober 2005 angesetzt, und sie hat ihm für die den Fall, dass er diese Frist nicht einhalten sollte, die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung ab 1. November 2005 angedroht. Damit hat die Beschwerdegegnerin die Anforderungen an eine korrekte Androhung der



sanktionsweisen Leistungseinstellung gemäss Art. 43 Abs. 3 Satz 2 ATSG erfüllt. Sie hat den Beschwerdeführer mehrmals gemahnt, sie hat ihn auf die drohende Rechtsfolge/Sanktion hingewiesen und sie hat ihm eine angemessene Bedenkzeit eingeräumt. Das von der Beschwerdegegnerin durchgeführte Verfahren zur Durchsetzung der Erfüllung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung erweist sich in jeder Hinsicht als korrekt.

b) Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdeführer in entschuldbarer Weise (Art. 43 Abs. 3 Satz 1 ATSG) seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung verletzt hat. Der Beschwerdeführer hat sinngemäss geltend gemacht, er könne keine weiteren Angaben machen und auch keine Belege betreffend die Miete und die Einkommens- und Vermögenssituation einreichen, weil er Nachteile seitens der Beschwerdegegnerin zu befürchten habe, wenn diese seine effektive Adresse kenne. Er hat aber nicht dargelegt, worin diese Nachteile bestehen sollten. Auch im Beschwerdeverfahren, in dem er zeitweilig anwaltlich vertreten gewesen ist, hat er nicht erklärt, welche Nachteile ihm seiner Meinung nach drohten. Es sind denn auch keine Nachteile erkennbar, die eine Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung entschuldigen könnten. Die bei Kenntnis der wahren Verhältnisse allenfalls drohende revisionsweise Reduktion/Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung kann offensichtlich kein Nachteil sein, der eine Mitwirkungsverweigerung entschuldigen würde. Unter diesen Umständen muss davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer in unentschuldbarer Weise seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung im Rahmen der periodischen Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung verletzt hat. Die sanktionsweise Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung per 31. Oktober 2005 erweist sich als rechtmässig.

c) Der Beschwerdeführer hat weiter geltend gemacht, die vollständige Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung sei unverhältnismässig. Es hätte ausgereicht, die laufende Ergänzungsleistung sanktionsweise auf jenen Betrag herabzusetzen, der aus einer Anspruchsberechnung ohne Berücksichtigung der Mietzinsausgaben resultiert hätte. Dem hat die Beschwerdegegnerin entgegen gehalten, sie habe die Konsequenzen einer möglichen Wohnsitzverlegung in einen anderen Kanton vorwegnehmen müssen. Entgegen der Auffassung der Parteien dient die Sanktion zur Durchsetzung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung nicht der Vorwegnahme



des zu erwartenden Ergebnisses des laufenden Revisionsverfahrens. Es ist deshalb irrelevant, ob das Revisionsverfahren eher mit einer Herabsetzung der laufenden Ergänzungsleistung oder eher mit einer Einstellung dieser Leistung enden würde, falls der Beschwerdeführer seiner Mitwirkungspflicht nachkäme und die geforderten Angaben und Belege liefern würde. Massgebend für das Ausmass der Sanktion der Mitwirkungspflicht ist einzig der Zweck dieser Sanktion, nämlich die mitwirkungspflichtige Person dazu zu bringen, dieser Pflicht vollumfänglich und korrekt nachzukommen. Angesichts der Vorgeschichte der am 31. Oktober 2005 schliesslich verfügten Sanktion war es verhältnismässig, die laufende Ergänzungsleistung vollumfänglich einzustellen, denn nur so konnte damit gerechnet werden, dass der Beschwerdeführer seiner Mitwirkungspflicht doch noch nachkommen würde.

5.- Im Sinne der vorstehenden Ausführungen erweist sich die sanktionsweise Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung per 31. Oktober 2005 in jeder Hinsicht als korrekt. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen. Da dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtsverbeiständung bewilligt worden ist, entschädigt der Staat den Rechtsbeistand. Dessen Honorarnote vom 23. März 2007 über Fr. 1551.- erweist sich sowohl unter Berücksichtigung der Bemessungsregeln in Art. 61 lit. g ATSG als auch unter Berücksichtigung der Kürzungsbestimmung in Art. 31 Abs. 3 des st. gallischen Anwaltsgesetzes als angemessen. Die Entschädigung beträgt somit Fr. 1551.- (inklusive Barauslagen und Mehrwertsteuer).

Demgemäss hat das Versicherungsgericht

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 53 GerG

entschieden:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3. Der Staat entschädigt den Rechtsbeistand des Beschwerdeführers mit Fr. 1551.-.