



**Fall-Nr.:** EL 2015/14  
**Stelle:** Versicherungsgericht  
**Rubrik:** EL - Ergänzungsleistungen  
**Publikationsdatum:** 21.09.2016  
**Entscheiddatum:** 21.09.2016

### **Entscheid Versicherungsgericht, 21.09.2016**

**Art. 52 ATSG. Art. 10 ATSV. Formelle Anforderungen an eine Einsprache gegen eine Verfügung der EL-Durchführungsstelle. Prüfung der Gesetzeskonformität des Art. 10 ATSV (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 21. September 2016, EL 2015/14). Entscheid vom 21. September 2016**

Besetzung

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

Geschäftsnr.

EL 2015/14

Parteien

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

**Beschwerdeführer,**

gegen

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

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand



### Ergänzungsleistung zur AHV (Nichteintreten)

#### Sachverhalt

A.

A.a A.\_\_\_\_ meldete sich im März 2011 zum Bezug von Ergänzungsleistungen zu einer Altersrente der AHV an (EL-act. 115), zog sein Leistungsbegehren im August 2011 wieder zurück (EL-act. 93) und meldete sich im Oktober 2011 zum zweiten Mal zum Leistungsbezug an (EL-act. 82 bzw. 91). Nach langwierigen Abklärungen wurde sein Gesuch mit einer Verfügung vom 14. November 2013 zufolge eines Einnahmenüberschusses abgewiesen (EL-act. 17). Im Oktober 2014 meldete sich der EL-Ansprecher zum dritten Mal zum Leistungsbezug an (EL-act. 11). Mit einer Verfügung vom 22. Januar 2015 wurde auch dieses Begehren zufolge eines Einnahmenüberschusses abgewiesen (EL-act. 6).

A.b Mit einer Eingabe vom 29. Januar 2015 wandte sich der EL-Ansprecher an die EL-Durchführungsstelle (EL-act. 4). Er führte aus, er habe die „Absage“ „mit Befremden“ zur Kenntnis genommen. Er weise darauf hin, dass er im Jahr 2013 noch einige Provisionen für Abschlüsse von Versicherungsverträgen erhalten habe, inzwischen aber 77 Jahre alt sei und glaube, das Recht zu haben, sich in den wirklichen Ruhestand ohne finanzielle Sorgen begeben zu können. Er bedanke sich zum Voraus bestens. Am 6. Februar 2015 bestätigte die EL-Durchführungsstelle den Eingang dieser Eingabe (EL-act. 3). Sie führte aus, sie qualifiziere die Eingabe als eine Einsprache gegen die Verfügung vom 22. Januar 2015. Gemäss dem Art. 10 ATSV müssten Einsprachen einen Antrag und eine Begründung enthalten. Die Eingabe vom 29. Januar 2015 genüge diesen Anforderungen nicht. Sie gewähre dem EL-Ansprecher eine Nachfrist bis zum 12. März 2015, innert derer er seine Einsprache verbessern könne. Insbesondere müsse er darauf hinweisen, mit welchem Punkt der Berechnungsgrundlage er nicht einverstanden sei. Allfällige Einkünfte im Jahr 2013 seien nicht in die Berechnung eingeflossen. Bei einem unbenutzten Ablauf der Frist werde auf die Einsprache nicht eingetreten. Am 27. März 2015 erliess die EL-Durchführungsstelle eine Nichteintretensentscheid (EL-act. 2), nachdem sich der EL-Ansprecher offenbar nicht mehr hatte vernehmen lassen.



## St.Galler Gerichte

A.c Am 28. März 2015 wandte sich der EL-Ansprecher an die EL-Durchführungsstelle (act. G 0.1). Er führte aus, es sei für ihn frustrierend, immer wieder negative Antworten entgegen nehmen zu müssen. Er lebe schon seit Jahren am Existenzminimum. Deshalb ersuche er nochmals um eine genaue Analyse seines Falles. Eventuell werde die EL-Durchführungsstelle zu einem anderen Resultat kommen. Mit seiner AHV-Rente von 2'450 Franken pro Monat werde er nicht über die Runden kommen. Das Kapital aus der beruflichen Vorsorge sei infolge der Spielsucht seiner geschiedenen Frau in die Binsen gegangen. Für den verpassten Eingabetermin entschuldige er sich in aller Form. Die EL-Durchführungsstelle leitete die Eingabe „zuständigkeitshalber“ am 2. April 2015 an das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen weiter (act. G 0).

A.d Am 9. April 2015 teilte das Versicherungsgericht dem EL-Ansprecher mit (act. G 1), seiner Eingabe vom 28. März 2015 lasse sich nicht entnehmen, ob er tatsächlich eine Beschwerde beim Versicherungsgericht habe erheben wollen, wie die EL-Durchführungsstelle angenommen habe. Falls dies der Fall sein sollte, müsse er innert der Beschwerdefrist von 30 Tagen seit der Zustellung des Einspracheentscheides seinen Beschwerdewillen gegenüber dem Versicherungsgericht erklären. Im Übrigen müsse eine rechtsgenügende Beschwerde einen Antrag, eine kurze Sachverhaltsdarstellung und eine Begründung enthalten. Sollte innert der Beschwerdefrist keine Antwort eingehen, werde davon ausgegangen, dass er auf eine Beschwerde verzichte.

B.

B.a Am 13. April 2015 (Postaufgabe) erhob der EL-Ansprecher (nachfolgend: der Beschwerdeführer) „offiziell Einspruch“ gegen den Nichteintretensentscheid (act. G 2). Er führte aus, er lebe am Existenzminimum und wäre daher sehr froh um einen kleinen Zustupf.

B.b Die EL-Durchführungsstelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin) beantragte am 20. Mai 2015 unter Hinweis auf die Erwägungen im Einspracheentscheid die Abweisung der Beschwerde (act. G 4).

## Erwägungen



1.

Die Beschwerde vom 13. April 2015 gegen den Nichteintretensentscheid vom 27. März 2015 ist rechtzeitig innerhalb der laufenden Beschwerdefrist (Art. 60 Abs. 1 ATSG) eingereicht worden. Sie hat kein spezifisches Begehren enthalten („... wäre deshalb sehr froh um einen kleinen Zustupf“). Auch eine spezifische Begründung fehlt. Die Sachverhaltsdarstellung ist rudimentär; sie beschränkt sich im Wesentlichen darauf, dass der Beschwerdeführer nicht über die zur Deckung seines täglichen Bedarfs notwendigen Mittel verfüge. Zusammenfassend erfüllt die Beschwerde bei einer strengen Sichtweise die im Art. 61 lit. b ATSG erwähnten Voraussetzungen – eine gedrängte Darstellung des rechtserheblichen Sachverhaltes, ein Rechtsbegehren und eine kurze Begründung – also nicht. In der Praxis wird allerdings kein strenger Massstab an die Formalien, der eine Beschwerdeschrift genügen muss, angelegt, da die Versicherungsgerichte ohnehin verpflichtet sind, sowohl den massgebenden Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln als auch das Recht von Amtes wegen anzuwenden (Art. 61 lit. c ATSG), wobei sie nicht an die Begehren der Parteien gebunden sind (Art. 61 lit. d ATSG). Den im Art. 61 lit. b ATSG geforderten Formalien, die eine Beschwerdeschrift erfüllen muss, kommt im Beschwerdeverfahren also nur eine geringe Bedeutung zu, weshalb im Interesse der Rechtsschutzgarantie bei der Prüfung der formellen Anforderungen an die Beschwerdeschrift kein strenger Massstab angelegt wird. Für das Eintreten auf eine Beschwerde ist nebst der Einhaltung der Rechtsmittelfrist und der Zuständigkeit des Versicherungsgerichtes entscheidend, dass das Nichteinverständnis bezüglich des angefochtenen Entscheides erklärt und der Wille geäussert wird, den angefochtenen Entscheid durch das Versicherungsgericht überprüfen zu lassen. Laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung soll sogar auf die letztgenannte Voraussetzung verzichtet werden, das heisst es soll genügen, dass – bewusst – der EL-Durchführungsstelle das Nichteinverständnis mit dem Einspracheentscheid erklärt wird (vgl. das Urteil des Bundesgerichtes 9C\_211/2015 vom 21. September 2015). Der Beschwerde vom 13. April 2015 ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer mit dem angefochtenen Nichteintretensentscheid vom 27. März 2015 nicht einverstanden ist und dass er eine Überprüfung dieses Entscheides auf dessen Rechtmässigkeit durch die Beschwerdeinstanz – das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen – wünscht. Damit sind die Voraussetzungen an eine



rechtsgenügende Beschwerdeschrift erfüllt, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

2.

Da sich die Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid richtet, kann nur die Frage, ob die Beschwerdegegnerin zu Recht nicht auf die Einsprache vom 29. Januar 2015 eingetreten sei, den Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens bilden. Zum materiellen (möglichen) Anspruch auf eine Ergänzungsleistung kann sich das Versicherungsgericht folglich nicht äussern, denn dadurch würde es den Gegenstand des Beschwerdeverfahrens auf eine Frage ausdehnen, zu der sich der angefochtene Einspracheentscheid nicht geäußert hat. Sollte sich der Nichteintretensentscheid als rechtswidrig erweisen, kann das Versicherungsgericht diesen also nur durch den verfahrensleitenden Entscheid ersetzen, auf die Einsprache einzutreten.

3.

3.1 Laut dem Art. 52 Abs. 1 ATSG kann gegen Verfügungen innerhalb von 30 Tagen bei der verfügenden Stelle eine Einsprache erhoben werden. Diese muss gemäss dem Art. 10 Abs. 1 ATSV ein Rechtsbegehren und eine Begründung enthalten. Genügt eine Einsprache diesen Anforderungen nicht, so hat die verfügende Behörde gemäss dem Art. 10 Abs. 5 ATSV dem Einsprecher eine angemessene Frist zur Behebung der Mängel anzusetzen und ihm anzudrohen, dass nicht auf die Einsprache eingetreten werde, wenn die Mängel nicht innert der angesetzten Frist behoben würden.

3.2 Das ATSG enthält bezüglich Einsprachen keine Formvorschriften und auch keinen ausdrücklichen Auftrag an den Verordnungsgeber, solche Formvorschriften zu formulieren. Der Gesetzgeber hat den Verordnungsgeber zwar im Art. 81 Satz 2 ATSG beauftragt, die Ausführungsbestimmungen zum ATSG zu erlassen, doch hat sich dieser generelle Auftrag gemäss dem Art. 81 Satz 1 ATSG auf den Vollzug des ATSG beschränkt. Für die Beantwortung der Frage nach der Gesetzmässigkeit des Art. 10 ATSV ist folglich zu prüfen, ob es sich beim Art. 10 ATSV um eine Vollzugsnorm zum Art. 52 ATSG handelt. Da der Wortlaut des Art. 52 ATSG keine formellen Anforderungen an Einsprachen enthält, kann es sich bei den vom Art. 10 ATSV



vorgeschriebenen Formalien, die Einsprachen erfüllen müssen, nur dann um eine – gesetzeskonforme – Vollzugsregelung handeln, wenn es der Gesetzgeber versehentlich unterlassen hätte, diesbezüglich eine Regelung aufzustellen, wenn also der Art. 52 ATSG eine entsprechende Lücke enthalten würde, die der Art. 10 ATSV ausfüllt.

3.3 Anders als in Bezug auf die Einsprache (Art. 52 ATSG) hat der Gesetzgeber in Bezug auf die Beschwerde (Art. 56 ff. ATSG) formelle Anforderungen formuliert, die eine Beschwerdeschrift erfüllen muss, nämlich eine gedrängte Sachverhaltsdarstellung, ein Rechtsbegehren und eine kurze Begründung (Art. 61 lit. b ATSG). Da das Versicherungsgericht den massgebenden Sachverhalt von Amtes wegen ermitteln und das Recht von Amtes wegen anwenden muss und da es nicht an die Begehren der Parteien gebunden ist (Art. 61 lit. c und d ATSG), stellt sich zwar die Frage, weshalb die Rechtsgültigkeit einer Beschwerde davon abhängen sollte, ob diese ein Rechtsbegehren, eine Sachverhaltsdarstellung und eine Begründung enthalte, denn das Versicherungsgericht wird im Einzelfall weder auf die Sachverhaltsdarstellung abstellen noch der Begründung folgen und schliesslich auch dem Rechtsbegehren nicht zwingend entsprechen, weshalb diesbezüglich in der Praxis regelmässig ein lockerer Massstab angelegt wird (vgl. E. 1 und den Entscheid EL 2014/32 des Versicherungsgerichtes des Kantons St. Gallen vom 21. Oktober 2015). In der Lehre und in der Rechtsprechung wird immer wieder betont, dass keine hohen formellen Anforderungen an Einsprachen gestellt werden dürften, da es sich dabei um ein „niederschwelliges“ Rechtsmittel handle (vgl. bspw. UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 52 N 28 ff., mit zahlreichen Hinweisen). Folglich müssen die formellen Anforderungen an eine Einsprache geringer als die Anforderungen an eine Beschwerde sein. Laut der vor der Einführung des ATSG (und der ATSV) entwickelten Rechtsprechung dürfen denn auch nur diejenigen Formalien zwingend vorausgesetzt werden, die für die Durchführung des Einspracheverfahrens unabdingbar sind (BGE 115 V 422). Die Botschaft des Bundesrates zum UVG aus dem Jahr 1976 enthält in Bezug auf den Art. 105 UVG, der das Einspracheverfahren geregelt hat, den Hinweis, dass vom Einspracheverfahren vor allem eine „Erweiterung des rechtlichen Gehörs und eine gewisse Entlastung der Beschwerdeinstanzen“ erwartet werde (BBl 1976 III 225). Mit der Einsprache könnten „Missverständnisse oder Irrtümer auf einfache Weise“ behoben werden (BBl 1976 III 178). Diesem Sinn und Zweck entsprechend enthielt der Art. 105 UVG keine formellen Anforderungen, denen die Einsprachen hätten genügen



müssen. Die Kommission des Ständerates führte in ihrem Bericht betreffend das ATSG vom 27. September 1990 aus, das Einspracheverfahren in der Unfallversicherung habe sich in der Praxis als „weitgehend formloses“ Verfahren zur Behebung von Missverständnissen und Irrtümern bewährt, weshalb auch im ATSG eine entsprechende generelle Einsprachemöglichkeit vorgesehen werden sollte (Sonderdruck, S. 262). In seiner vertieften Stellungnahme vom 17. August 1994 schlug der Bundesrat vor, die Verfahrensregeln für das Beschwerdeverfahren sinngemäss auf das Einspracheverfahren anzuwenden (Sonderdruck, S. 30), was dann aber von der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit in dessen Bericht vom 26. März 1999 kritisiert wurde, weil dies deren Ansicht nach „völlig unhaltbare Konsequenzen“ gezeitigt hätte (Sonderdruck, S. 90). Die Kommission schlug vor, die Version der Ständeratskommission zu übernehmen; diese Fassung wurde dann letztlich definitiv übernommen. Der Gesetzgeber hat also bewusst davon abgesehen, formelle Anforderungen für das Einspracheverfahren aufzustellen. Insbesondere hat er die Idee verworfen, die Verfahrensregeln für das Beschwerdeverfahren sinngemäss auf das Einspracheverfahren anzuwenden. Systematisch gesehen stimmt dies mit der Absicht überein, für das Einspracheverfahren deutlich tiefere formelle Voraussetzungen als für das Beschwerdeverfahren aufzustellen. Der Art. 10 ATSV hebt also die Absicht des Gesetzgebers, ein weitgehend formloses Einspracheverfahren einzuführen, das geringere formelle Anforderungen an Einsprachen als an Beschwerdeschriften stellt, geradezu aus. Zusammenfassend spricht die Interpretation des Art. 52 ATSG also gegen das Vorliegen einer ausfüllungsbedürftigen Gesetzeslücke. Der Art. 10 ATSV kann deshalb weder eine Ausführungsnorm zum Art. 52 ATSG sein noch eine Lücke im Art. 52 ATSG füllen. Damit erweist sich der Art. 10 ATSV als gesetzwidrig. Formell muss eine Einsprache nur die Nichteinverständniserklärung mit der angefochtenen Verfügung gegenüber der EL-Durchführungsstelle enthalten.

4.

Die Einsprache vom 29. Januar 2015 enthält eine solche Erklärung, denn der Beschwerdeführer hat darin zum Ausdruck gebracht, dass er mit der Verfügung vom 22. Januar 2015 nicht einverstanden sei. Der angefochtene Nichteintretensentscheid vom 27. März 2015 erweist sich deshalb als rechtswidrig. Er ist durch den verfahrensleitenden Entscheid zu ersetzen, auf die Einsprache vom 29. Januar 2015



einzutreten. Dementsprechend ist die Sache zur Durchführung des Einspracheverfahrens an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Gerichtskosten sind keine zu erheben (Art. 61 lit. a ATSG). Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

### **Entscheid**

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1.

Der angefochtene Nichteintretensentscheid vom 27. März 2015 wird aufgehoben und durch den Entscheid ersetzt, auf die Einsprache vom 29. Januar 2015 einzutreten; die Sache wird zur materiellen Behandlung der Einsprache an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.