



Fall-Nr.: EL 2016/30
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: EL - Ergänzungsleistungen
Publikationsdatum: 23.08.2019
Entscheiddatum: 03.10.2017

Entscheid Versicherungsgericht, 03.10.2017

Art. 20 Abs. 2 ELV Rechtswidrigkeit der Nichteintretensverfügung wegen materieller Behandlung der Sache. Uminterpretation in eine Abweisung nicht möglich, da der Fehler im Einspracheentscheid entdeckt und dennoch akzeptiert worden ist (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 3. Oktober 2017, EL 2016/30).

Entscheid vom 3. Oktober 2017

Besetzung

Präsident Ralph Jöhl, Versicherungsrichterinnen Monika Gehrler-Hug und Karin Huber-Studerus; Gerichtsschreiberin Annemarie Haase

Geschäftsnr.

EL 2016/30

Parteien

A.____,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Daniel Ehrenzeller,

Engelgasse 214, 9053 Teufen,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Ergänzungsleistung zur AHV

Sachverhalt

A.

A.a A.____ meldete sich im Juni 2015 zum Bezug von Ergänzungsleistungen (EL) zu seiner AHV-Rente an. Im Anmeldeformular gab er an, er sei Staatsangehöriger von B.____ und seit dem 17. März 1986 in der Schweiz wohnhaft. Er habe sich vom 5. März bis November 2014 zu Ferien-/Besuchszwecken in B.____ aufgehalten. Vom 14. Juni bis 15. Juli 2015 sei der nächste Besuch in B.____ geplant (EL-act. 16). Am 15. Juni 2015 liess er durch seinen Rechtsvertreter erklären, aufgrund familiärer Umstände so lange in B.____ gewesen zu sein. Dabei habe es sich um eine Ausnahme gehandelt, die vom Migrationsamt toleriert worden sei (EL-act. 17).

A.b Nach der Prüfung der Unterlagen trat die EL-Durchführungsstelle mit einer Verfügung vom 22. Juli 2015 nicht auf die Anmeldung des Versicherten ein. Zur Begründung führte sie aus, dass der Versicherte sich aufgrund seines länger als drei Monate dauernden Auslandsaufenthaltes im Jahr 2014 nicht unmittelbar vor dem Zeitpunkt, ab dem er EL verlange, ununterbrochen zehn Jahre in der Schweiz aufgehalten habe (EL-act. 14).

A.c Der Rechtsvertreter des Versicherten erkundigte sich am 18. Januar 2016 nach dem Verfahrensstand (EL-act. 12). Daraufhin sandte die EL-Durchführungsstelle ihm die Verfügung vom 22. Juli 2015 erneut zu (EL-act. 11). Am 16. Februar 2016 liess der Versicherte Einsprache erheben und beantragen, die Verfügung vom 22. Juli 2015 sei



aufzuheben, auf die EL-Anmeldung vom 16. Juni 2015 sei einzutreten und es sei ihm die unentgeltliche Rechtsverteidigung zu gewähren. Zur Begründung liess er ausführen, er sei von der AHV-Zweigstelle, nachdem er das EL-Anmeldeformular am 15. Juni 2015 abgegeben habe, am 18. Juni 2015 darum gebeten worden, die Beiblätter 4 und 5 nochmals auszufüllen. Dies habe er am 18. Juli 2015 erledigt und die entsprechenden Unterlagen mit einem Begleitschreiben vom 18. August 2015 eingereicht. Wie die angefochtene Verfügung bereits einen Monat vorher habe ergehen können, sei unverständlich. Am 18. Januar 2016 habe er sich nach dem Verfahrensstand erkundigt. Daraufhin sei ihm die Verfügung am 27. Januar 2016 zugestellt worden. Sowohl er als auch seine Ehefrau hätten ihren ordentlichen Wohnsitz schon lange in der Schweiz gehabt. Die längere Abwesenheit im Jahr 2014 habe er gegenüber dem Migrationsamt mit verschiedenen medizinischen Behandlungen begründet, welche in der Heimat erheblich billiger gewesen seien. Es habe nie die Absicht bestanden, die Schweiz endgültig zu verlassen, weshalb in der Zwischenzeit sowohl seine Wohnung als auch seine Krankenkasse weitergeführt worden seien. Auch die Niederlassungsbewilligungen hätten ihre Gültigkeit behalten. Da der ununterbrochene Aufenthalt sich in Bezug auf die EL nicht an anderen Kriterien orientieren könne als in Bezug auf das Migrationsrecht, könne die Karenzfrist von 10 Jahren nicht als unterbrochen betrachtet werden (EL-act. 7).

A.d Mit einem Einspracheentscheid vom 4. April 2016 wies die EL-Durchführungsstelle die Einsprache des Versicherten ab. Zu den formellen Voraussetzungen führte sie aus, sie habe den Nachweis der Zustellung der Verfügung vom 22. Juli 2015 nicht erbringen können, weshalb sie diese am 22. Januar 2016 erneut eröffnet habe. Die am 16. Februar 2016 erhobene Einsprache sei somit innert der Rechtsmittelfrist eingegangen. Überdies sei anzumerken, dass sie kein Nichteintreten hätten verfügen dürfen, sondern das Leistungsbegehren mit der angefochtenen Verfügung, vor deren Erlass sie die materiellen Voraussetzungen denn auch geprüft hätten, hätte abweisen müssen. Die Abweisung der Einsprache begründete sie damit, dass sich der Versicherte von März bis November 2014 im Ausland aufgehalten habe und dass die angegebenen Gründe "Ferien" und "medizinische Behandlung der Ehefrau" weder triftig noch zwingend seien. Entgegen der Ansicht des Versicherten sei nicht die Wohnsitzbestätigung bzw. die migrationsrechtliche Beurteilung, sondern der ununterbrochene Aufenthalt in der Schweiz massgebend. Durch den mehr als dreimonatigen Aufenthalt in B. ___ im Jahr



St.Galler Gerichte

2014 sei die Karenzfrist von zehn Jahren unterbrochen worden und habe seit der erneuten Einreise von neuem begonnen zu laufen. Im Ergebnis sei die angefochtene Verfügung somit nicht zu beanstanden (EL-act. 4).

B.

B.a Gegen diesen Einspracheentscheid liess der Versicherte (nachfolgend Beschwerdeführer) am 4. Mai 2016 Beschwerde erheben und beantragen, der Einspracheentscheid vom 4. April 2016 sowie die Verfügung vom 22. Juli 2015 seien aufzuheben, auf seine EL-Anmeldung vom 16. Juni 2015 sei einzutreten und ihm seien die ihm zustehenden Ergänzungsleistungen ab Juli 2015 zu gewähren. Weiter liess er ein Gesuch um die unentgeltliche Rechtsverteidigung im Beschwerdeverfahren stellen. Zur Begründung liess er ergänzend zu seiner Argumentation in der Einsprache ausführen, dass die EL-Durchführungsstelle (nachfolgend Beschwerdegegnerin) in der Tat kein Nichteintreten hätte verfügen dürfen, sondern sein Leistungsgesuch hätte abweisen müssen. Da nicht schlüssig sei, ob die Karenzfrist einen Bestandteil der materiellen Prüfung bilde, sei das Rechtsbegehren breiter formuliert worden. Er lebe seit 30 Jahren in der Schweiz und sei, wie auch der Rest seiner Familie, voll integriert. Der primäre Grund für den längerdauernden Auslandsaufenthalt im Jahr 2014 sei seine Ehefrau gewesen, die aufgrund ihrer gesundheitlichen Situation verschiedene Kuren zu einem Bruchteil der hiesigen Behandlungskosten absolviert habe. Solche medizinischen Behandlungen, insbesondere längere Bäderkuren (das Baden im Meer), könnten in der Schweiz nicht durchgeführt werden und würden von den Krankenkassen ohnehin nicht im erforderlichen Umfang übernommen. Die Abwesenheit sei somit zweifellos aus einem triftigen Grund erfolgt. Die längerdauernde Abwesenheit sei vom Migrationsamt bewilligt worden und habe weder den Wohnsitz noch den Lebensmittelpunkt tangiert. Der Zusammenhang mit dem migrationsrechtlichen Aufenthalt dürfe nicht vernachlässigt werden. Zudem sei zu berücksichtigen, dass er sich neu für EL angemeldet habe und nicht bereits EL beziehe (act. G 1).

B.b Am 30. Mai 2016 beantragte die Beschwerdegegnerin die Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf die Erwägungen im Einspracheentscheid (act. G 4).



B.c Innert erstreckter Frist liess der Beschwerdeführer am 16. Juni 2016 Unterlagen betreffend das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteidigung einreichen (act. G 7, 10).

B.d In seiner Replik vom 18. August 2016 liess der Beschwerdeführer ergänzen, dass der Auslandsaufenthalt bezahlbare Badekuren für seine Ehefrau und sich und auch Besuche resp. Ferien zum Zweck gehabt habe; Letzteres jedoch lediglich im üblichen jährlichen Umfang (act. G 13). Dazu reichte der Beschwerdeführer zwei Notizblätter in ausländischer Sprache ein, die den Besuch von Badekuren belegen sollten. Demnach ist offenbar vom 13.-20. November 2014 der Blutdruck einer aus den eingereichten Dokumenten nicht ersichtlichen Person täglich gemessen worden (act. G 13.1 f.).

B.e Die Beschwerdegegnerin verzichtete am 23. August 2016 auf eine Duplik (act. G 15).

Erwägungen

1.

Mit der Verfügung vom 22. Juli 2015 ist die Beschwerdegegnerin nicht auf die Anmeldung des Beschwerdeführers eingetreten. Dagegen hat der Beschwerdeführer am 16. Februar 2016 Einsprache erheben lassen. Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage nach der Eröffnung der Verfügung (Art. 60 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG, SR 830.1]). Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Frist, die nicht erstreckt werden kann. Berechnet sich eine Frist nach Tagen oder Monaten und bedarf sie der Mitteilung an die Parteien, so beginnt sie am Tag nach ihrer Mitteilung zu laufen (Art. 38 Abs. 1 ATSG). Nach Art. 39 Abs. 1 ATSG ist die 30-tägige Frist nur gewahrt, wenn die Einsprache spätestens am letzten Tag der Frist beim Versicherungsträger eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post übergeben worden ist. Für den Zeitpunkt der Zustellung einer Verfügung trägt grundsätzlich die Verwaltung die Beweislast. Dies betrifft nicht nur die aus dem im Sozialversicherungsrecht geltenden Untersuchungsgrundsatz fliessende Beweisführungslast, sondern in diesem Fall auch den Nachteil der Beweislosigkeit. Wird das Datum der Zustellung einer nicht eingeschriebenen Sendung bestritten, so



muss daher nach der Rechtsprechung im Zweifel auf die Angaben des Empfängers abgestellt werden (so das Eidgenössische Versicherungsgericht bereits in ZAK 1984 S. 124, E. 1b, bestätigt etwa in BGE 124 V 402, E. 2a, und im Entscheid C 171/05 vom 16. September 2005, E. 4.2). Die angefochtene Verfügung vom 22. Juli 2015 ist nicht eingeschrieben versandt worden. Die Beschwerdegegnerin hat im Einspracheentscheid festgehalten, sie könne den Nachweis der Zustellung der Verfügung nicht erbringen, weshalb auf die Angaben des Beschwerdeführers abzustellen sei (EL-act. 4). Dieser hat geltend machen lassen, erst nach seinen Erkundigungen über den Verfahrensstand bzw. seit dem 27. Januar 2016 Kenntnis von der Verfügung vom 22. Juli 2015 erhalten zu haben (EL-act. 9). Da die Beschwerdegegnerin einen früheren Eingang der Verfügung beim Beschwerdeführer also nicht hat belegen können, muss davon ausgegangen werden, dass diese tatsächlich erst am 27. Januar 2016 beim Beschwerdeführer eingegangen ist. Somit ist die Einsprache rechtzeitig erfolgt und die Beschwerdegegnerin ist zu Recht darauf eingetreten.

2.

Die Beschwerdegegnerin hat mit der Verfügung vom 22. Juli 2015 unbestrittenermassen ein Nichteintreten verfügt. Folgt man dem Wortlaut von Art. 20 Abs. 2 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.301; ELV), so muss das Anmeldeformular über die Personalien sowie die Einnahmen und Ausgaben der versicherten Person und aller in die Berechnung der jährlichen EL eingeschlossenen Personen Aufschluss geben. Indem der Beschwerdeführer also ein ausgefülltes und unterzeichnetes Anmeldeformular bei der Beschwerdegegnerin eingereicht hat (EL-act. 16), hat er bereits die Eintretensvoraussetzungen erfüllt. Die Beschwerdegegnerin hat daraufhin zwar keine entsprechende verfahrensleitende Eintretensverfügung erlassen, da dies weder gesetzlich vorgeschrieben noch üblich ist, doch hat sie dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass sie die Anmeldung prüfen und allfällige, für die weitere Bearbeitung nötige Unterlagen anfordern werde (EL-act. 15). In der Verfügung vom 22. Juli 2015 selbst hat sich die Beschwerdegegnerin betreffend die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30; ELG) durch den Beschwerdeführer - und somit materiell - geäussert. Indem sie



damit in Erfüllung des Untersuchungsgrundsatzes begonnen hat, den Sachverhalt abzuklären, was über die blosser Prüfung der Eintretensvoraussetzungen hinausgegangen ist, ist sie - zu Recht - faktisch auf die Anmeldung des Beschwerdeführers eingetreten. Somit hat sie gar kein Nichteintreten mehr verfügen können, weshalb die Nichteintretensverfügung vom 22. Juli 2015 rechtswidrig ist. Es ist nicht möglich, den Wortlaut des Verfügungsdispositives als Irrtum zu betrachten und ihn in eine Abweisung umzuinterpretieren. Die Akten legen nämlich nahe, dass ein Nichteintreten gewollt gewesen ist (vgl. EL-act. 5, 13 S. 2). Zudem hat die Beschwerdegegnerin im angefochtenen Einspracheentscheid vom 4. April 2015 zwar bemerkt und festgehalten, dass die Anspruchsvoraussetzungen vor Verfügungserlass materiell überprüft worden sind, doch hat sie lediglich darauf hingewiesen, dass deshalb am 22. Juli 2015 anstelle eines Nichteintretens korrekterweise eine Abweisung hätte verfügt werden müssen. Anstatt die fehlerhafte Verfügung vom 22. Juli 2015 in Gutheissung der Einsprache aufzuheben und daraufhin allenfalls durch eine Abweisung zu ersetzen, hat die Beschwerdegegnerin die Einsprache gegen die Verfügung vom 22. Juli 2015 abgewiesen, womit sie akzeptiert hat, dass ein Nichteintreten und nicht eine Abweisung gewollt gewesen ist. Ausserdem hat sich die Beschwerdegegnerin in ihrem Einspracheentscheid materiell zur Sache geäussert, obwohl die angefochtene Verfügung lediglich ein Nichteintreten zum Inhalt gehabt hat. Da der Streitgegenstand des Einspracheverfahrens nicht weiter sein kann als der Streitgegenstand der angefochtenen Verfügung (vgl. hierzu: Entscheid des Versicherungsgerichts St. Gallen vom 2. März 2015, EL 2012/37), ist der Einspracheentscheid vom 4. April 2015 rechtswidrig und deshalb aufzuheben.

3.

Im Sinne eines obiter dictum ist darauf hinzuweisen, dass Sinn und Zweck der Karenzfrist wohl darin liegen dürfte, dass ein Anspruch auf die schweizerische EL nur bestehen soll, wenn der Ausländer beim Eintritt der Bedürftigkeit bereits eine ausreichende Affinität zur Schweiz aufweist. Da davon ausgegangen wird, dass ein langdauernder Aufenthalt eine intensive Bindung zum Land schafft, dient die Karenzfrist als leicht erkennbares Kriterium zur Überprüfung des Vorhandenseins einer ausreichend starken Bindung an die Schweiz (vgl. RALPH JÖHL, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, in: Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Band XIV Soziale Sicherheit,



3. Aufl. 2016, Rz 32). Der Nachweis einer Bindung zur Schweiz wird somit aus Beweiserleichterungsgründen formalisiert, weshalb es für die Anspruchsberechtigung einzig darauf ankommt, ob sich ein EL-Bezüger in den zehn Jahren vor dem Zeitpunkt, ab dem die Ergänzungsleistungen verlangt werden, mindestens ein Mal ohne einen zwingenden oder triftigen Grund für mehr als drei Monate im Ausland aufgehalten hat. Der Beschwerdeführer hat im Rahmen des Fragebogens betreffend Auslandsaufenthalte am 12. März 2015 erstmals angegeben, sich von März bis November 2014 zu Besuchszwecken in B.____ aufgehalten zu haben (EL-act. 16). Im Schreiben vom 16. Januar 2015 an das Migrationsamt ist sowohl von einer "vorübergehenden Abmeldung für einen längeren Ferienaufenthalt" als auch von medizinischen Behandlungen bzw. Kuren in der Klinik C.____ die Rede gewesen. Die hierfür angeblich vorhandenen Belege sind jedoch abgesehen von handschriftlich verfassten Notizen in ausländischer Sprache sowie Blutdruckwerte einer nicht angegebenen Person von November 2014 nicht eingereicht worden (vgl. EL-act. 9, act. G 13.1). Da zu erwarten gewesen wäre, dass Unterlagen, die die Notwendigkeit des langdauernden Auslandsaufenthaltes mit medizinisch indizierten Behandlungen oder Kuren hätten belegen könnten, eingereicht worden wären, wenn sie denn existiert hätten, dürfte anhand der Akten nicht angenommen werden, dass ein triftiger Grund für den weit über drei Monate dauernden Auslandsaufenthalt des Beschwerdeführers bestanden hat. Im Ergebnis müsste deshalb davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer, da er die Karenzfrist durch seinen langdauernden Auslandsaufenthalt im Jahr 2014 unterbrochen hat, die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 5 Abs. 1 ELG nicht erfüllt.

4.

4.1 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die angefochtene Nichteintretensverfügung vom 22. Juli 2015 rechtswidrig gewesen ist, da die Beschwerdegegnerin bereits faktisch auf das Leistungsbegehren des Beschwerdeführers eingetreten ist. Da die Beschwerdegegnerin im angefochtenen Einspracheentscheid eine Prüfung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen vorgenommen hat, obwohl der Gegenstand der einspracheweise angefochtenen Verfügung vom 22. Juli 2015 nur das Nichteintreten auf den Leistungsanspruch gewesen ist, ist auch der angefochtene Einspracheentscheid selbst rechtswidrig, weil er sich nur mit der Frage des Eintretens auf das Leistungsgesuch hätte befassen



dürfen. Daher ist der Einspracheentscheid vom 4. April 2016 in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben. Er ist durch den (verfahrensleitenden) Entscheid zu ersetzen, dass auf das Leistungsbegehren vom 2. Juli 2015 eingetreten wird. Danach ist die Sache zur Prüfung und zur anschliessenden Verfügung über den materiellen Anspruch auf eine EL an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

4.2 Gemäss Art. 61 lit. g ATSG hat die obsiegende beschwerdeführende Partei Anspruch auf Ersatz der Parteikosten. Die Beurteilung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtsverteidigung erübrigt sich somit. Die Parteientschädigung wird vom Versicherungsgericht festgesetzt und ohne Rücksicht auf den Streitwert nach der Bedeutung der Streitsache und nach der Schwierigkeit des Prozesses bemessen. In der Verwaltungsrechtspflege beträgt das Honorar vor Versicherungsgericht nach Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO (sGS 963.75) pauschal Fr. 1'000.-- bis Fr. 12'000.--. Der Rechtsvertreter hat keine Honorarnote eingereicht. Praxisgemäss wird in einem durchschnittlich aufwändigen EL-Fall eine pauschale Parteientschädigung von Fr. 3'500.-- (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen. Das Aktendossier war im vorliegenden Fall vergleichsweise dünn (act. 1-23) und der Fall, der einzig die Frage betroffen hat, ob die Beschwerdegegnerin auf die Anmeldung des Beschwerdeführers hätte eintreten müssen, hat keine komplexen Sachverhalts- oder Rechtsfragen beinhaltet. Unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien erweist sich eine pauschale Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- (inklusive Barauslagen und Mehrwertsteuer) daher trotz des doppelten Schriftenwechsels als angemessen. Gerichtskosten sind keine zu erheben (Art. 61 lit. a ATSG).

Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1.

In Gutheissung der Beschwerde wird der Einspracheentscheid vom 4. April 2016 aufgehoben und durch den Entscheid ersetzt, dass auf das Leistungsbegehren vom 2. Juli 2015 eingetreten wird. Die Sache wird zur Prüfung und zur anschliessenden Verfügung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.



2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.-- (inkl. Barauslagen und Mehrwertsteuer) zu bezahlen.