



**Fall-Nr.:** EL 2019/42  
**Stelle:** Versicherungsgericht  
**Rubrik:** EL - Ergänzungsleistungen  
**Publikationsdatum:** 13.02.2020  
**Entscheiddatum:** 30.10.2019

### **Entscheid Versicherungsgericht, 30.10.2019**

**Art. 56 ATSG. Verfahrenssistierung. Rechtsverzögerung. Rechtsverweigerung. Untersuchungsgrundsatz (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 30. Oktober 2019, EL 2019/42). Bestätigt durch Urteil des Bundesgerichts 9C\_831/2019.**

#### **Entscheid vom 30. Oktober 2019**

Besetzung

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

Geschäftsnr.

EL 2019/42

Parteien

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

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Thomas Wyss, Stampfenbach-strasse 161,  
8006 Zürich,

gegen



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

### **Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

### **Ergänzungsleistung zur AHV (Sistierung des Verwaltungsverfahrens; Rechtsverweigerung)**

### **Sachverhalt**

#### **A.**

**A.a.** A.\_\_\_\_ meldete sich im November 2018 zum Bezug von Ergänzungsleistungen zu einer Altersrente der AHV an (EL-act. 24). Sie wies im Anmeldeformular darauf hin, dass ihr Ehemann schon „seit zwei Jahren bei der IV angemeldet“ sei (EL-act. 24–5). Im Dezember 2018 gingen der EL-Durchführungsstelle unter anderem verschiedene medizinische Berichte zu, laut denen der Ehemann der EL-Ansprecherin an einer generalisierten obliterierenden Arteriosklerose mit einer cerebralen arteriellen Verschlusskrankheit, einer peripheren arteriellen Verschlusskrankheit der Beine und an einer chronischen venösen Insuffizienz respektive an einer coronaren Drei-Gefäss-Erkrankung bei einem Status nach einer vierfachen aorto-coronaren Bypassoperation litt (EL-act. 15). Die IV-Stelle hatte ihm im Mai 2018 mitgeteilt, dass angesichts seines Gesundheitszustandes keine beruflichen Massnahmen möglich seien (EL-act. 15–6 f.).

**A.b.** Mit einer Verfügung vom 21. Dezember 2018 sistierte die EL-Durchführungsstelle das Verwaltungsverfahren bis zum Abschluss des IV-Rentenverfahrens betreffend den Ehemann der EL-Ansprecherin (EL-act. 14). Zur Begründung führte sie aus, sie könne das Gesuch um Ergänzungsleistungen nicht abschliessend prüfen, bevor das IV-Rentenverfahren abgeschlossen sei. Am 18. März 2019 liess die nun anwaltlich vertretene EL-Ansprecherin geltend machen (EL-act. 12), die EL-Durchführungsstelle sei verpflichtet, den Gesundheitszustandes des Ehemannes selbst zu beurteilen. Sie dürfe sich nicht auf Entscheide eines anderen Sozialversicherers abstützen. Die EL-



Durchführungsstelle wies die EL-Ansprecherin am 25. März 2019 darauf hin, dass sie das Verfahren mit einer Verfügung vom 21. Dezember 2018 sistiert habe (EL-act. 11).

**A.c.** Die EL-Ansprecherin liess am 28. März 2019 erneut darauf hinweisen, dass die EL-Durchführungsstelle den Sachverhalt selbst erheben müsse (EL-act. 9). Es bestehe kein Raum für eine Verfahrenssistierung, weshalb das Verwaltungsverfahren nun fortgesetzt werden müsse. Am 12. April 2019 antwortete die EL-Durchführungsstelle, dass sie an ihrer rechtskräftigen Sistierungsverfügung festhalte (EL-act. 8). Bereits am 11. April 2019 hatte die EL-Ansprecherin geltend machen lassen (EL-act. 7), dass die IV-Stelle mit einem Vorbescheid vom 5. März 2019 eine Abweisung des Rentenbegehrens des Ehemannes angekündigt habe, weshalb nun kein Sistierungsgrund mehr vorliege. Sollte die EL-Durchführungsstelle das Verwaltungsverfahren nicht fortsetzen, müsse sie die Sistierung mit einer anfechtbaren Verfügung anordnen. Am 18. April 2019 liess die EL-Ansprecherin erneut den Erlass einer anfechtbaren Sistierungsverfügung verlangen (EL-act. 6). Am 7. Mai 2019 erliess die EL-Durchführungsstelle eine Verfügung, mit der sie das Begehren der EL-Ansprecherin um die Aufhebung der rechtskräftigen Sistierungsverfügung vom 21. Dezember 2018 abwies und das Verwaltungsverfahren (weiterhin) bis zum rechtskräftigen Abschluss des IV-Rentenverfahrens betreffend den Ehemann der EL-Ansprecherin sistiert hielt (EL-act. 5).

### **B.**

**B.a.** Am 11. Juni 2019 liess die EL-Ansprecherin (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) eine Beschwerde gegen die Verfügung vom 7. Mai 2019 erheben (act. G 1). Sie liess eine gerichtliche Feststellung beantragen, dass die EL-Durchführungsstelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin) mit der Sistierung des Verwaltungsverfahrens eine Rechtsverweigerung begehe. Weiter liess sie die Aufhebung der Sistierungsverfügung und die Anweisung an die Beschwerdegegnerin, das EL-Verfahren wieder aufzunehmen und ihr die gesetzlichen Leistungen zuzusprechen, beantragen. Zur Begründung liess sie insbesondere geltend machen, der Rentenentscheid der Invalidenversicherung betreffend ihren Ehemann sei für ihren EL-Anspruch gar nicht massgebend. Die Beschwerdegegnerin dürfe ohnehin kein hypothetisches Erwerbseinkommen anrechnen. Zudem hätte die Beschwerdegegnerin den Sachverhalt selbst abklären müssen.



**B.b.** Die Beschwerdegegnerin beantragte am 19. Juli 2019 die Abweisung der Beschwerde (act. G 4). Zur Begründung führte sie aus, aufgrund des hängigen IV-Verfahrens könnten mehrere Positionen für die EL-Anspruchsberechnung noch nicht bestimmt werden. Das Verwaltungsverfahren sei deshalb zu Recht sistiert worden.

**B.c.** Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Replik (act. G 6).

**B.d.** Am 20. September 2019 liess die Beschwerdeführerin mitteilen (act. G 8), dass sie die Beschwerdegegnerin mit einem Schreiben vom selben Datum aufgefordert habe (act. G 8.1), innert 20 Tagen eine Revisionsverfügung zu erlassen. Andernfalls werde sie eine weitere Rechtsverweigerungsbeschwerde erheben.

### Erwägungen

#### 1.

**1.1.** 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. Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin zwar noch nicht über das Gesuch der Beschwerdeführerin um die Zusprache einer Ergänzungsleistung verfügt, aber sie hat sich mit einer beschwerdeweise anfechtbaren Verfügung geweigert, die formell rechtskräftige Sistierung des Verwaltungsverfahrens aufzuheben. Damit hat sie einen Anfechtungsgegenstand „produziert“, der es der Beschwerdeführerin erlaubt hat, sich mittels einer Beschwerde gegen die weitere Sistierung des Verwaltungsverfahrens zur Prüfung des EL-Anspruchs zur Wehr zu setzen. In dieser Situation hat kein schützenswertes Interesse der Beschwerdeführerin an einer auf das Verwaltungsverfahren zur Prüfung des EL-Anspruchs bezogenen Rechtsverweigerungsbeschwerde bestehen können. Auf die am 11. Juni 2019 erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde kann das Versicherungsgericht deshalb nicht eintreten. Die Frage, ob sich die Beschwerdegegnerin mit der Weiterführung der



Sistierung des Verwaltungsverfahrens zur Prüfung des EL-Anspruchs rechtsverzögernd verhalten hat, wird bei der Prüfung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Zwischenverfügung vom 7. Mai 2019 zu beantworten sein.

**1.2.** Die angefochtene Verfügung hat das Verwaltungsverfahren zur Prüfung eines EL-Anspruchs nicht abgeschlossen, weshalb sie als eine verfahrensleitende Verfügung zu qualifizieren ist. Gegen verfahrensleitende Verfügungen kann gemäss dem Art. 52 Abs. 1 ATSG keine Einsprache erhoben werden. Vielmehr muss laut dem Art. 56 Abs. 1 ATSG gegen solche Verfügungen direkt eine Beschwerde erhoben werden. Weder der Art. 61 ATSG noch das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons St. Gallen (VRP) sehen besondere Eintretensvoraussetzungen bezüglich einer Beschwerde gegen eine verfahrensleitende Verfügung vor. Allerdings ist die selbständige Anfechtung einer verfahrensleitenden Verfügung kantonrechtlich auf wenige Fälle beschränkt (vgl. Urs Peter Cavelti/Thomas Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz 564 f.). Diese Regelung wird vom Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen und von der Lehre als unbefriedigend qualifiziert, weshalb lückenfüllend eine selbständige Anfechtung von verfahrensleitenden Verfügungen in analoger Anwendung der Art. 45 f. VwVG bejaht wird (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 566, mit Hinweisen). Auch das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen tritt gemäss seiner ständigen Praxis unter den Voraussetzungen der Art. 45 f. VwVG auf Beschwerden gegen verfahrensleitende Verfügungen ein (vgl. etwa den Entscheid IV 2015/356 des St. Galler Versicherungsgerichtes vom 8. Dezember 2017, E. 1). Die hier angefochtene verfahrensleitende Verfügung vom 7. Mai 2019, mit der die Beschwerdegegnerin die am 21. Dezember 2018 angeordnete Sistierung des Verwaltungsverfahrens trotz des zwischenzeitlich ergangenen Vorbescheides im IV-Rentenverfahren betreffend den Ehemann der Beschwerdeführerin nicht aufgehoben hat, ist geeignet, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne des Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG zu bewirken. Die Beschwerdeführerin wird nämlich jedenfalls so lange keine Ergänzungsleistungen erhalten, bis die Beschwerdegegnerin über ihre Anmeldung entschieden hat. Als Folge davon ist offenbar bereits eine Sozialhilfeabhängigkeit der Beschwerdeführerin entstanden. Darin ist ein Nachteil zu erblicken, der selbst durch eine spätere rückwirkende Leistungszusprache nicht wieder gutgemacht werden kann. Die Beschwerdeführerin ist nämlich gezwungen, sich für die Zeit bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens mit dem sozialhilferechtlichen statt mit dem höheren ergänzungsleistungsrechtlichen Existenzminimum zu begnügen. Auch wenn sie später eine entsprechende Nachzahlung erhalten sollte, die diesen Nachteil rein buchhalterisch ausgleichen würde, würde dies nichts am Umstand ändern, dass sie sich bis dahin finanziell hätte über Gebühr einschränken müssen. Die Situation der



Beschwerdeführerin stellt sich zudem ähnlich dar wie bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde, weil die Beschwerdeführerin für die Dauer des Verfahrens gezwungen ist, ohne Ergänzungsleistungen auszukommen. Bei der Beurteilung von Gesuchen um die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde ist die Vermeidung einer auch nur vorübergehenden Sozialhilfeabhängigkeit gemäss der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung als ein schützenswertes Interesse anerkannt (vgl. statt vieler das Urteil des Bundesgerichtes 8C\_276/2007 vom 20. November 2007, E. 3, mit zahlreichen Hinweisen). Dies rechtfertigt es, im Risiko einer allenfalls auch nur vorübergehenden Sozialhilfeabhängigkeit einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zu erblicken (vgl. zum Ganzen auch den Entscheid EL 2016/12, EL 2016/16 des St. Galler Versicherungsgerichtes vom 13. Dezember 2016, E. 2). Folglich ist auf die Beschwerde gegen die Verfügung vom 7. Mai 2019 einzutreten.

## 2.

Die Beschwerdeführerin hat geltend gemacht, dass der Ausgang des hängigen IV-Rentenverfahrens betreffend ihren Ehemann für das Verfahren betreffend ihren (allfälligen) Ergänzungsleistungsanspruch gar keine Rolle spielen könne. Diese Ansicht ist unzutreffend, denn der Ergänzungsleistungsanspruch hängt massgebend davon ab, ob dem Ehemann eine Rente der Invalidenversicherung zugesprochen wird, die selbstverständlich – rückwirkend ab dem allfälligen Beginn des Anspruchs auf eine Rente der Invalidenversicherung – frankengenau bei der EL-Anspruchsberechnung als anrechenbare Einnahme zu berücksichtigen wäre. Auch weitere Positionen der EL-Anspruchsberechnung sind davon abhängig, ob dem Ehemann eine Rente der Invalidenversicherung zugesprochen wird, wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Beschwerdeantwort zutreffend dargelegt hat. Auch das zweite Argument der Beschwerdeführerin, dass nämlich die Beschwerdegegnerin die notwendigen Abklärungen selbst vornehmen müsse, überzeugt nicht. Es wäre verfahrensökonomisch unsinnig, im EL-Verfahren genau dieselben medizinischen Abklärungen wie im IV-Rentenverfahren durchzuführen. Zudem würde dadurch die Gefahr von sich teilweise widersprechenden Entscheidungen geschaffen. Zu berücksichtigen ist auch, dass das EL-Verfahren insgesamt wohl *länger* dauern würde, wenn die Beschwerdegegnerin sich nicht auf die Ergebnisse der medizinischen Abklärungen der IV-Stelle abstützen könnte, sondern nicht nur eigene medizinische Abklärungen vornehmen, sondern auch noch die frankengenau Berechnung einer allfälligen Invalidenrente des Ehemannes durchführen müsste. Das wäre nicht im Interesse der Beschwerdeführerin, die möglichst rasch einen materiellen EL-Entscheid in der Hand haben möchte. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die



Beschwerdegegnerin keine Möglichkeit hat, vor der vollständigen Ermittlung des EL-rechtlich massgebenden Sachverhaltes über das Gesuch der Beschwerdeführerin um eine Ergänzungsleistung zu entscheiden, denn ein solcher Entscheid kann erst gefällt werden, wenn der *gesamte* massgebende Sachverhalt mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit ermittelt worden ist. Ansonsten wäre der Art. 43 Abs. 1 ATSG verletzt. Zum massgebenden Sachverhalt gehört hier der verbindlich festgesetzte Betrag einer allfälligen Invalidenrente des Ehemannes, was bedeutet, dass der Sachverhalt jedenfalls so lange nicht vollständig ermittelt ist, als noch keine formell rechtskräftige IV-Rentenverfügung vorliegt. Die Beschwerdegegnerin hat deshalb die formell rechtskräftige Sistierungsverfügung vom 21. Dezember 2018 nach der Eröffnung des IV-Vorbescheides völlig zu Recht nicht (ex nunc et pro futuro) aufgehoben. Die angefochtene Verfügung vom 7. Mai 2019 erweist sich somit als rechtmässig, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist, soweit sie sich gegen diese Verfügung richtet.

### 3.

Gerichtskosten sind keine zu erheben. Die unterliegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

## Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

### 1.

Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

2. Die Beschwerde gegen die Verfügung vom 7. Mai 2019 wird abgewiesen.

### 3.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.