



Fall-Nr.: EL 2019/76
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: EL - Ergänzungsleistungen
Publikationsdatum: 22.12.2021
Entscheiddatum: 30.06.2021

Entscheid Versicherungsgericht, 30.06.2021

Art. 37 Abs. 4 ATSG. Art. 52 Abs. 3 ATSG. Unentgeltliche Rechtsverbeiständung für das Einspracheverfahren. Parteientschädigung für das Einspracheverfahren. Frage, ob ein entsprechendes Begehren verspätet gestellt worden sei. Frage, ob ein Obsiegen im Einspracheverfahren die nachträgliche Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung ausschliesse (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 30. Juni 2021, EL 2019/76).

Entscheid vom 30. Juni 2021

Besetzung

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

Geschäftsnr.

EL 2019/76

Parteien

A.____,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Daniel Christen, Raggenbass Rechtsanwälte,
Bahnhofstrasse 9, 8580 Amriswil,

gegen



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

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

unentgeltliche Rechtsverteidigung im Einspracheverfahren (EL zur IV)

Sachverhalt

A.

A.a. A.____ bezog in einem Nachbarkanton eine Ergänzungsleistung zu einer Rente der Invalidenversicherung. Im Oktober 2017 erfuhr die EL-Durchführungsstelle des Kantons St. Gallen, dass die EL-Bezügerin ihren Wohnsitz per 1. Dezember 2017 in den Kanton St. Gallen verlegen werde, weshalb sie sie am 2. Oktober 2017 aufforderte, sich im Kanton St. Gallen neu zum Bezug von Ergänzungsleistungen anzumelden (EL-act. 39–1). Ende Oktober 2017 meldete sich die EL-Bezügerin neu zum Bezug von Ergänzungsleistungen im Kanton St. Gallen an (EL-act. 32 ff.). Mit einer Verfügung vom 18. Dezember 2017 sprach die EL-Durchführungsstelle der EL-Bezügerin mit Wirkung ab dem 1. Januar 2018 eine Ergänzungsleistung von 1'444 Franken pro Monat zu (EL-act. 18).

A.b. Am 12. Januar 2018 liess die EL-Bezügerin eine Einsprache gegen die Verfügung vom 18. Dezember 2017 erheben (EL-act. 19). Ihr Rechtsvertreter machte geltend, die neu zugesprochene Ergänzungsleistung sei völlig unzureichend. Die EL-Durchführungsstelle habe zu Unrecht ein Verzichtvermögen von 236'000 Franken angerechnet. Zudem sei sie von zu hohen Renteneinnahmen ausgegangen. Mit einem Entscheid vom 14. Juni 2018 hiess die EL-Durchführungsstelle die Einsprache teilweise gut (EL-act. 5). Sie hielt fest, in Anwendung des Art. 17a ELV sei das im Zusammenhang mit einem vor Jahren erfolgten Verzicht stehende Verzichtvermögen für die vergangenen Jahre um 10'000 Franken pro Jahr zu reduzieren. Bei der Anspruchsberechnung sei deshalb nicht ein Verzichtvermögen von 236'000 Franken, sondern nur noch ein solches von 76'000 Franken zu berücksichtigen. Diesbezüglich



erweise sich die Verfügung vom 18. Dezember 2017 als rechtswidrig. Die EL-Durchführungsstelle habe allerdings versehentlich ein im Jahr 2004 von der EL-Bezügerin gewährtes Darlehen über 100'000 Franken nicht berücksichtigt; dieses Darlehen müsse zum effektiv vorhandenen Vermögen addiert werden. Die entsprechend korrigierte Anspruchsberechnung ergebe einen EL-Anspruch von 1'714 Franken für den Monat Dezember 2017 und von 1'783 Franken für die Zeit ab Januar 2018.

A.c. Am 13. Juli 2018 liess die EL-Bezügerin eine Beschwerde gegen den Einspracheentscheid vom 14. Juni 2018 erheben (EL-act. 1). Ihr Rechtsvertreter beantragte die Zusprache einer ohne Berücksichtigung eines anrechenbaren Vermögens berechneten Ergänzungsleistung und die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das Beschwerdeverfahren. Zur Begründung führte er aus, die Anrechnung eines Verichtsvermögens sei rechtswidrig. Der Nachbarkanton, von dem die EL-Bezügerin bis Ende November 2017 eine Ergänzungsleistung erhalten habe, habe bei der Anspruchsberechnung kein Verichtsvermögen angerechnet. Die EL-Bezügerin habe auch nie auf Vermögen verzichtet. Sie sei in der Vergangenheit mit hohen Ausgaben konfrontiert gewesen, zu deren Deckung sie ihr Vermögen habe verbrauchen müssen. Mit einem Schreiben vom 23. September 2019 zog die EL-Bezügerin die Beschwerde gegen den Einspracheentscheid vom 4. Juni 2018 vorbehaltlos zurück, weshalb das Versicherungsgericht das Beschwerdeverfahren mit einem Urteil vom 21. Oktober 2019 abschrieb und dem Rechtsvertreter der EL-Bezügerin eine Entschädigung für die unentgeltliche Rechtsverteistandung zusprach (EL-act. 46).

A.d. In einem an die EL-Durchführungsstelle gerichteten Schreiben vom 8. Oktober 2019 wies der Rechtsvertreter der EL-Bezügerin unter anderem darauf hin (act. G 1.8), dass sich die EL-Durchführungsstelle im Einspracheentscheid vom 14. Juni 2018 nicht zu den im Einspracheverfahren entstandenen Anwaltskosten geäußert habe. Er beantrage daher die Vergütung der Anwaltskosten für das Einspracheverfahren durch die EL-Durchführungsstelle. Diesbezüglich sei zu berücksichtigen, dass die Verfügung vom 18. Dezember 2017 durch den Einspracheentscheid vom 14. Juni 2018 zugunsten der EL-Bezügerin korrigiert worden sei, was belege, dass ein rechtliches Vorgehen gegen die Verfügung vom 18. Dezember 2017 notwendig gewesen sei. Mit einer



Verfügung vom 14. November 2019 trat die EL-Durchführungsstelle nicht auf den „sinngemässen Antrag um eine unentgeltliche Rechtsverteiständung für das Einspracheverfahren“ ein (EL-act. 47). Zur Begründung führte sie an, der „sinngemässe Antrag“ sei erst lange nach dem Abschluss des Einspracheverfahrens und damit deutlich verspätet erfolgt, weshalb nicht darauf einzutreten sei. Im Übrigen hätte der Antrag, wenn auf ihn hätte eingetreten werden können, zufolge Aussichtslosigkeit abgewiesen werden müssen.

B.

B.a. Am 18. Dezember 2019 liess die EL-Bezögerin (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) eine Beschwerde gegen die Verfügung vom 14. November 2019 erheben (act. G 1). Ihr Rechtsvertreter beantragte die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverteiständung für das Einspracheverfahren. Zur Begründung führte er aus, die EL-Durchführungsstelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin) sei verpflichtet gewesen, sich von Amtes wegen im Einspracheverfahren zur unentgeltlichen Rechtsverteiständung zu äussern. Von einer Aussichtslosigkeit könne nicht die Rede sein, da die Beschwerdegegnerin die angefochtene Verfügung vom 18. Dezember 2017 ja im Einspracheentscheid vom 14. Juni 2018 zugunsten der Beschwerdeführerin korrigiert habe.

B.b. Die Beschwerdegegnerin beantragte am 8. Januar 2020 unter Hinweis auf die Erwägungen in der angefochtenen Verfügung die Abweisung der Beschwerde (act. G 3).

Erwägungen

1.

1.1. In der Regel gehört die Bewilligung oder die Verweigerung eines im Rahmen eines Einspracheverfahrens gestellten Begehrens um eine unentgeltliche Rechtsverteiständung für das Einspracheverfahren zum Dispositiv des jenes Einspracheverfahren abschliessenden Einspracheentscheides. Die Bewilligung oder die Verweigerung eines Begehrens um eine unentgeltliche Rechtsverteiständung weist allerdings, wenn überhaupt, nur einen losen Zusammenhang mit dem materiellen Einspracheentscheid auf, denn für die Bewilligung oder die Verweigerung eines



Begehrens um eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung muss ein anderer als der für das Einspracheverfahren relevanter Sachverhalt unter andere als die für das Einspracheverfahren massgebenden gesetzlichen Normen subsumiert werden. Die beiden Subsumtionsvorgänge – für den materiellen Entscheid und für den Entscheid über die unentgeltliche Rechtsverbeiständung – unterscheiden sich also hinsichtlich des relevanten Sachverhaltes und hinsichtlich der massgebenden gesetzlichen Normen deutlich voneinander. Bei genauer Betrachtung muss die unentgeltliche Rechtsverbeiständung deshalb als ein eigenständiger Anspruch der in einem Verfahren anwaltlich vertretenen Person qualifiziert werden (vgl. dazu Tobias Bolt, Unentgeltliche Rechtsverbeiständung im kantonalen Verfahren, in: Sozialversicherungsrechtstagung 2015, S. 46 f. und S. 49). Konsequenterweise müsste deshalb über eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung in einem vom laufenden Verfahren, das der Beurteilung der materiellen Rechtsfrage dient, getrennten Verfahren entschieden werden. Allerdings fehlt eine entsprechende gesetzliche Grundlage für ein solches, nur einen Anspruch auf eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung betreffendes zweites Verfahren. Im Sozialversicherungsrecht wird – wie im übrigen Verwaltungsrecht auch – über einen allfälligen Anspruch auf eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung im Zuge der Behandlung der materiellen Hauptsache entschieden. Da der Entscheid über die unentgeltliche Rechtsverbeiständung das Verfahren in der materiellen Hauptsache augenscheinlich nicht abschliessen kann, muss er verfahrensrechtlich als ein Zwischenentscheid qualifiziert werden, weil das Verfahrensrecht nur Endentscheide – verfahrensabschliessende Entscheide – und Zwischenentscheide – verfahrensleitende Entscheide – kennt (vgl. zum Ganzen Bolt, a.a.O., S. 46 ff.). Gegen verfahrensleitende Verfügungen kann keine Einsprache erhoben werden (Art. 52 Abs. 1 ATSG), weshalb diese direkt mit einer Beschwerde beim Versicherungsgericht angefochten werden müssen (Art. 56 Abs. 1 ATSG). Auf eine Beschwerde gegen eine verfahrensleitende Verfügung wird in einer lückenfüllenden analogen Anwendung der Art. 45 f. VwVG nur eingetreten, wenn diese den Ausstand oder die Zuständigkeit betrifft, wenn ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen könnte (vgl. statt vieler das Urteil EL 2020/25 des St. Galler Versicherungsgerichtes vom 24. August 2020, E. 1, mit Hinweisen). Da es sich bei der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung um einen eigenständigen Anspruch handelt, bewirkt die Verweigerung immer einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil. Entgegen der diesbezüglich uneinheitlichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist deshalb ausnahmslos auf eine Beschwerde gegen eine Verfügung betreffend die unentgeltliche Rechtsverbeiständung einzutreten.



1.2. Die Beschwerdegegnerin hat sich in der angefochtenen Verfügung nicht mit der Frage befasst, ob die unentgeltliche Rechtsverbeiständung zu bewilligen sei, denn sie ist auf den entsprechenden Antrag gar nicht erst eingetreten. Weil dieses Beschwerdeverfahren die Überprüfung der angefochtenen Verfügung auf deren Rechtmässigkeit bezweckt, muss sein Gegenstand dem Entscheidungsinhalt der angefochtenen Verfügung entsprechen und sich folglich auf die Eintretensfrage beschränken. Die Prüfung eines Anspruchs auf eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung für jenes Einspracheverfahren würde über diese Eintretensfrage hinausgehen, was rechtswidrig wäre. Den Streitgegenstand bildet deshalb nur die Frage, ob die Beschwerdegegnerin zu Recht nicht auf das Begehren um eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung für das frühere, bereits abgeschlossene Einspracheverfahren betreffend den EL-Anspruch ab Dezember 2017 eingetreten ist.

2.

Die Beschwerdegegnerin hat zur Begründung ihres Nichteintretensentscheides festgehalten, der Antrag um eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung sei verspätet gestellt worden. Tatsächlich hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin den Antrag erst knapp eineinhalb Jahre nach dem Abschluss des Einspracheverfahrens gestellt. Allerdings existiert keine gesetzliche Regelung, die das Einreichen eines Begehrens um eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung nur innerhalb einer bestimmten Frist erlauben würde. Folglich fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage, die es erlauben würde, ein solches Begehren als „verspätet“ zu qualifizieren. Eine „Fristgebundenheit“ könnte sich jedoch aus dem Umstand ergeben, dass die Bewilligung oder Verweigerung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung aufgrund der in der E. 1.1 dargestellten verfahrensrechtlichen Zwänge als ein Zwischenentscheid respektive als eine verfahrensleitende Verfügung zu qualifizieren ist, denn bekanntlich endet die Wirkung von verfahrensleitenden Verfügungen deshalb mit dem Abschluss des Verfahrens, in dem sie ergangen sind, weil es zum Vorneherein sinnlos wäre, ein bereits abgeschlossenes Verfahren noch in eine bestimmte Richtung zu lenken (vgl. dazu BSK ATSG-Bolt, Art. 52 nAbs. 4 N 12). Würde es sich bei der Bewilligung oder Verweigerung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung um eine „klassische“ verfahrensleitende Verfügung handeln, also um eine Verfügung, deren Zweck wirklich darin bestünde, den weiteren Gang des Verfahrens zu leiten, könnte deshalb tatsächlich auf einen erst nach dem Abschluss des Verfahrens gestellten Antrag nicht eingetreten werden. Ein Entscheid über eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung ist aber gerade keine „klassische“ verfahrensleitende Anordnung, sondern ein „Endentscheid“ über einen eigenständigen Anspruch, der lediglich aufgrund der verfahrensrechtlichen Vorgaben als ein „Zwischenentscheid“ ergehen muss (vgl. E.



1.1). Deshalb lässt sich der für „klassische“ verfahrensleitende Verfügungen geltende Grundsatz, dass auf einen verspäteten Antrag nicht eingetreten werden kann, nicht auf den Entscheid über eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung übertragen. Für die Frage, ob eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung zu bewilligen sei, kann der Zeitpunkt der Gesuchstellung nicht relevant sein (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 4. Aufl. 2020, Art. 37 N 51 und Art. 61 N 200, mit Hinweisen). Folglich ist auch auf einen „verspätet“ gestellten Antrag grundsätzlich einzutreten.

3.

Im Ergebnis könnte sich die angefochtene Nichteintretensverfügung aber dennoch als rechtmässig erweisen, da die Auffassung vertreten werden könnte, dass die Beschwerdeführerin gar keine unentgeltliche Rechtsverbeiständung mehr habe beantragen können, nachdem sie im Einspracheverfahren obsiegt habe. Folglich muss geprüft werden, ob die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung überhaupt noch in Frage kommen kann, wenn die anwaltlich vertretene Person in jenem Einspracheverfahren, für das sie die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung beantragt, obsiegt hat. Den Materialien zum Art. 52 Abs. 3 Satz 2 ATSG, wonach für das Einspracheverfahren in der Regel keine Parteientschädigungen ausgerichtet werden, lässt sich entnehmen, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, eine Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung werde hinfällig, wenn die versicherte Person im Einspracheverfahren obsiege. Die Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit hat es deshalb in ihrem Bericht vom 26. März 1999 (Sonderdruck, S. 90) für notwendig erachtet, der versicherten Person – ausnahmsweise im Sinne des Art. 52 Abs. 3 Satz 2 ATSG – eine Parteientschädigung zuzusprechen, wenn ihr die unentgeltliche Rechtsverbeiständung bewilligt worden sei und wenn diese dann im Einspracheverfahren obsiegt habe. Diese Auffassung beruht offensichtlich auf einem Irrtum, denn es ist nicht einzusehen, weshalb ein Anspruch auf eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung bei einem Obsiegen im Einspracheverfahren dahinfallen sollte, denn dieser Anspruch hängt ja gerade nicht vom Ausgang des Einspracheverfahrens ab. Auch eine obsiegende versicherte Person kann deshalb einen Anspruch auf eine Entschädigung für eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung haben. Im Zivilprozess wird der obsiegenden Partei, der die unentgeltliche Rechtsverbeiständung bewilligt worden ist, sogar in der Regel jene Entschädigung anstelle einer Parteientschädigung ausgerichtet, wenn davon auszugehen ist, dass eine Parteientschädigung uneinbringlich sein könnte (vgl. Art. 122 Abs. 2 ZPO). Das belegt, dass ein Anspruch auf eine Parteientschädigung einen Anspruch auf eine Entschädigung für die unentgeltliche Rechtsverbeiständung nicht „verdrängt“, wie die Kommission des



Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit offenbar irrtümlich angenommen hat. Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber eindeutig bezweckt hat, die Entschädigung einer im Einspracheverfahren obsiegenden versicherten Person sicherzustellen, der die unentgeltliche Rechtsverbeiständung bewilligt worden ist. Dem Umstand, dass der Gesetzgeber diese Entschädigung irrtümlich als eine Parteientschädigung und nicht als eine Entschädigung für die unentgeltliche Rechtsverbeiständung bezeichnet hat, kommt dagegen keine massgebende Bedeutung zu, denn es spielt mit Blick auf den Sinn und Zweck der Art. 37 Abs. 4 ATSG und Art. 52 Abs. 3 Satz 2 ATSG keine Rolle, ob die Entschädigung, die der im Einspracheverfahren obsiegenden versicherten Person, der die unentgeltliche Rechtsverbeiständung bewilligt worden ist, ausgerichtet werden muss, als – ihrem wahren Sinn und Zweck entsprechend – Entschädigung für die unentgeltliche Rechtsverbeiständung oder als – den wahren Sinn und Zweck verschleiern – Parteientschädigung bezeichnet wird. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin im Einspracheverfahren, das am 14. Juni 2018 abgeschlossen worden ist, obsiegt hat, schliesst die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung für das Einspracheverfahren folglich nicht aus, auch wenn die Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistandes der Terminologie des Art. 52 Abs. 3 Satz 2 ATSG folgend wohl als eine Parteientschädigung zu bezeichnen wäre. Das Eintreten auf das Begehren um eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung für das Einspracheverfahren kann deshalb nicht mit der Begründung verweigert werden, die Beschwerdeführerin habe ja obsiegt und könne deshalb zum Vorneherein keinen Anspruch auf eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung für das Einspracheverfahren haben, denn der Ausgang des Einspracheverfahrens ändert nichts am für den Anspruch auf eine unentgeltliche Rechtsverbeiständung massgebenden Kriterium der Bedürftigkeit.

4.

Zusammenfassend ist kein Grund ersichtlich, der den Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin rechtfertigen könnte. Damit erweist sich die angefochtene Nichteintretensverfügung vom 14. November 2019 als rechtswidrig, weshalb sie aufzuheben und durch den (verfahrensleitenden) Entscheid zu ersetzen ist, dass auf das Begehren der Beschwerdeführerin um die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung eingetreten wird. Die Sache ist zur materiellen Prüfung der Voraussetzungen für die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Dieser Verfahrensausgang gilt als ein Obsiegen der Beschwerdeführerin, weshalb die Beschwerdegegnerin ihr eine Parteientschädigung auszurichten hat. Der erforderliche Vertretungsaufwand ist als deutlich unterdurchschnittlich zu qualifizieren, weil sich der Streit nur um die Frage



gedreht hat, ob die Beschwerdegegnerin auf das Begehren um eine unentgeltliche Rechtsverteiständung hätte eintreten müssen, und weil dem früheren Rechtsvertreter der Sachverhalt angesichts des Umstandes, dass er die Beschwerdeführerin bereits im fraglichen Einspracheverfahren vertreten hatte, bestens bekannt gewesen ist. Die Parteientschädigung für den früheren Rechtsvertreter ist deshalb auf 800 Franken (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen. Gerichtskosten sind gemäss dem Art. 61 lit. a ATSG in der bis zum 31. Dezember 2020 gültigen Fassung (vgl. Art. 83 ATSG) keine zu erheben. Der Aufwand des neuen Rechtsvertreters, der sich im Wesentlichen auf das Aktenstudium beschränkt hat, hat sich auf rund drei Stunden belaufen, was eine Gesamtentschädigung von 780 Franken (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) rechtfertigt. Da noch zwei weitere Beschwerdeverfahren hängig gewesen sind, für die dieselben Akten massgebend gewesen sind, ist der Aufwand des neuen Rechtsvertreters für das Aktenstudium auf die drei Beschwerdeverfahren aufzuteilen. Weil keine genaue Aufteilung möglich ist, wird die Entschädigung für den Aufwand des neuen Rechtsvertreters zu je einem Drittel auf die drei Beschwerdeverfahren aufgeteilt. Die Parteientschädigung für den Aufwand des neuen Rechtsvertreters in diesem Beschwerdeverfahren beträgt folglich 260 Franken (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer).

Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1. Auf den Antrag, die unentgeltliche Rechtsverteiständung für das Einspracheverfahren betreffend die Verfügung vom 18. Dezember 2017 sei zu bewilligen, wird nicht eingetreten.
2. Die Nichteintretensverfügung vom 14. November 2019 wird aufgehoben und auf das Begehren der Beschwerdeführerin um eine unentgeltliche Rechtsverteiständung für das Einspracheverfahren betreffend die Verfügung vom 18. Dezember 2017 wird eingetreten; die Sache wird zur materiellen Prüfung der Voraussetzungen für die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverteiständung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.
3. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
4. Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin mit 1'060 Franken zu entschädigen.