



Fall-Nr.: EL 2021/39
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: EL - Ergänzungsleistungen
Publikationsdatum: 19.07.2022
Entscheiddatum: 01.03.2022

Entscheid Versicherungsgericht, 01.03.2022

Art. 43 Abs. 3 ATSG. Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung in einem Revisionsverfahren. Vorübergehende Leistungseinstellung als Druckmittel (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 1. März 2022, EL 2021/39). Das Bundesgericht hat die dagegen zunächst erhobene Beschwerde infolge Rüchzugs abgeschrieben (9C_192/2022).

Entscheid vom 1. März 2022

Besetzung

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

Geschäftsnr.

EL 2021/39

Parteien

A.____,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Davide Loss, JLS avocats, Schanzeneggstrasse 3,
Postfach, 8027 Zürich,

gegen



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

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Ergänzungsleistung zur IV

Sachverhalt

A.

A.a. A.____ bezog seit Jahren Ergänzungsleistungen zu einer Rente der Invalidenversicherung (vgl. EL-act. A/73). Im Februar 2020 forderte die EL-Durchführungsstelle ihn auf, ein Formular zur periodischen Überprüfung der Ergänzungsleistung auszufüllen und zusammen mit den entsprechenden Unterlagen einzureichen (EL-act. A/31). Der EL-Bezüger kam dieser Aufforderung am 30. März 2020 nach (EL-act. A/26 ff.). Bei den Unterlagen befand sich ein detaillierter Kontoauszug für den Zeitraum von Januar 2019 bis und mit März 2020 (EL-act. A/28). Dieser wies nebst verschiedenen kostenlosen Daueraufträgen, etwa für die Mietzinszahlungen, für die Monate Januar und Februar 2019 einen kostenpflichtigen Dauerauftrag mit dem Betreff „A.____“ im Betrag von 250 Franken plus 22 Franken Auftragsgebühr aus (EL-act. A/28–1 und A/28–3). Am 1. September 2020 wies die EL-Durchführungsstelle den EL-Bezüger darauf hin (EL-act. A/18), dass sie „aufgrund von Überweisungen, die Sie getätigt haben“, davon ausgehe, dass er „mindestens ein Konto im Ausland“ besitze. Sie forderte ihn deshalb – unter der Anspruchsposition „Vermögen“ – auf, bis spätestens am 1. Oktober 2020 die detaillierten Kontoauszüge für die Zeit vom 1. September 2015 bis zum 31. August 2020 betreffend „sämtliche ausländische Konti von Ihnen und Ihrer Ehefrau“ einzureichen. Betreffend die Anspruchspositionen „Miete“ und „Wohnsitz und gewöhnlicher Aufenthalt in der Schweiz“ forderte sie weitere Unterlagen an. Am 9. September 2020 gingen der EL-Durchführungsstelle verschiedene, aber nicht die einverlangten Unterlagen – insbesondere nicht jene betreffend ein allfälliges Bankkonto im Ausland – zu (EL-act. A/



17). Sie forderte den EL-Bezüger deshalb am 10. September 2020 nochmals auf, die am 1. September 2020 einverlangten Unterlagen bis spätestens am 1. Oktober 2020 einzureichen (EL-act. A/16). Am 25. September 2020 gingen ihr verschiedene Unterlagen zu (EL-act. A/14). Darunter befand sich ein handschriftliches Schreiben mit dem folgenden Inhalt: „Vermögen: Ich habe sämtliche Konti vorgelegt. Da ich nur Konti in der Schweiz habe, kann ich keine anderen Infos mehr geben. Ich lebe in der Schweiz und wenn ich Ferien in B.__ mache, beziehe ich das benötigte Geld von meinem Konto. Wenn ich kein Geld mehr habe, dann habe ich eine EC-Karte, mit der ich überall Geld abheben kann“ (EL-act. A/14–6).

A.b. Am 2. Oktober 2020 forderte die EL-Durchführungsstelle den EL-Bezüger auf (EL-act. A/13), bis spätestens am 2. November 2020 unter anderem Details zu den fraglichen Überweisungen zu liefern. Sie hielt fest, dass sie aufgrund der Gebühren von Überweisungen ins Ausland ausgehe, wobei der Überweisungstext den Schluss nahelege, dass die Überweisungen an ein Konto geleistet worden seien, das auf den Namen des EL-Bezügers laute. Die vom EL-Bezüger Ende Oktober 2020 eingereichten Unterlagen enthielten keine Angaben zu den fraglichen Überweisungen respektive zu allfälligen Konti des EL-Bezügers im Ausland. Da der EL-Bezüger die ihm gesetzte Frist unbenutzt verstreichen liess, ersuchte die EL-Durchführungsstelle ihn am 17. November 2020 „ein letztes Mal“ (EL-act. A/9), die detaillierten Kontoauszüge sämtlicher ausländischer Konti „von Ihnen und Ihrer Ehefrau“ für den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Oktober 2020 einzureichen oder aber nachzuweisen, dass die beiden Überweisungen vom 28. Januar 2019 und vom 27. Februar 2019 nicht auf ein auf seinen Namen lautendes Konto im Ausland geleistet worden seien. Sie setzte dem EL-Bezüger eine Frist bis zum 8. Dezember 2020 und sie wies ihn darauf hin, dass sie die Ergänzungsleistungen „infolge Verletzung der Mitwirkungspflicht“ per 1. Januar 2021 einstellen werde, wenn sie die fehlenden Unterlagen nicht bis zu diesem Datum erhalten haben sollte. Der EL-Bezüger reagierte nicht auf dieses Schreiben, weshalb die EL-Durchführungsstelle die laufende Ergänzungsleistung mit einer Verfügung vom 21. Dezember 2020 ab 1. Januar 2021 „wie mit Schreiben vom 17. November 2020 angedroht“ einstellte (EL-act. A/4).

A.c. Am 1. Februar 2020 liess der EL-Bezüger eine Einsprache gegen die Verfügung vom 21. Dezember 2020 erheben (EL-act. B/28). Sein Rechtsvertreter beantragte die



Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Ausrichtung der gesetzlichen Leistungen. Zur Begründung führte er aus, der EL-Bezüger habe seine Mitwirkungspflicht stets vollumfänglich erfüllt. Die Sachverhaltsabklärung habe sich zunächst darauf beschränkt, ob er sich im Ausland aufgehalten habe. Von einem vermuteten unbekanntem Vermögen sei nie die Rede gewesen. Erst am 17. November 2020 habe die EL-Durchführungsstelle plötzlich Bankunterlagen einverlangt. Die in jenem Schreiben angesetzte Frist bis zum 8. Dezember 2020 sei viel zu kurz gewesen. Der EL-Bezüger habe zwei mögliche internationale Postläufe sowie die Anfertigung der einverlangten Unterlagen durch die ausländische Bank abwarten müssen. Zudem könnten die Kontoauszüge in B.____ nur persönlich abgeholt werden. Eine Bestellung per Post sei nicht möglich. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie sei es derzeit nicht möglich, das Bankgebäude zu betreten. Am 26. Februar 2021 liess der EL-Bezüger die Eröffnungsunterlagen eines ausländischen Kontos sowie einen Kontoauszug einreichen (EL-act. B/22). Den Unterlagen liess sich entnehmen, dass der EL-Bezüger im Juli 2012 und im September 2013 je ein Bankkonto eröffnet hatte, von denen eines auf seine Ehefrau und das andere auf eine Verwandte der Ehefrau lautete (EL-act. B/20–2 f.). Mit einer Verfügung vom 8. April 2021 sprach die EL-Durchführungsstelle dem EL-Bezüger mit Wirkung ab dem 1. März 2021 wieder eine Ergänzungsleistung zu (EL-act. B/18). Mit einem Entscheid vom 19. August 2021 wies sie die Einsprache gegen die Verfügung vom 21. Dezember 2020 ab (EL-act. B/3). Zur Begründung führte sie zusammengefasst an, sie habe den EL-Bezüger mehrfach angehalten, seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung zu erfüllen. Zuerst habe er aktenkundig wahrheitswidrige Angaben gemacht. Er hätte mehr als genügend Zeit gehabt, die einverlangten Unterlagen einzureichen. Die sanktionsweise Einstellung der Ergänzungsleistung sei deshalb rechtmässig gewesen.

B.

B.a. Am 20. September 2021 liess der EL-Bezüger (nachfolgend: der Beschwerdeführer) eine Beschwerde gegen den Einspracheentscheid vom 19. August 2021 erheben (act. G 1). Sein Rechtsvertreter beantragte die Aufhebung des angefochtenen Einspracheentscheides und eventualiter die Rückweisung der Sache zur Neuurteilung an die EL-Durchführungsstelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin). Zur Begründung führte er aus, der Beschwerdeführer sei seiner



Mitwirkungspflicht stets nachgekommen. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie sei eine schnellere Beschaffung der Dokumente nicht möglich gewesen. Die Beschwerdegegnerin habe mit ihrem Vorgehen den Grundsatz audiatur et altera pars verletzt. Dieser formelle Mangel wiege schwer und könne deshalb nicht geheilt werden. Die Frist, die sie dem Beschwerdeführer zur Erfüllung seiner Mitwirkungspflicht eingeräumt habe, sei viel zu kurz gewesen.

B.b. Die Beschwerdegegnerin beantragte am 18. Oktober 2021 unter Hinweis auf die Erwägungen im angefochtenen Einspracheentscheid die Abweisung der Beschwerde (act. G 6).

B.c. Am 9. November 2021 wurde dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtsverteidigung für das Beschwerdeverfahren bewilligt (act. G 8).

Erwägungen

1.

Dieses Beschwerdeverfahren bezweckt die Überprüfung des angefochtenen Einspracheentscheides auf dessen Rechtmässigkeit, weshalb sein Gegenstand jenem des Einspracheverfahrens entsprechen muss. Auch beim Einspracheverfahren hat es sich um ein („echtes“) Rechtsmittelverfahren gehandelt, was bedeutet, dass sich sein Zweck in der Überprüfung der Verfügung vom 21. Dezember 2020 auf deren Rechtmässigkeit erschöpft hat und dass sein Gegenstand folglich jenem des vorangegangenen Verwaltungsverfahrens entsprechen müssen. Die Verfügung vom 21. Dezember 2020 ist eindeutig eine sogenannte „Sanktionsverfügung“ im Sinne des Art. 43 Abs. 3 ATSG gewesen, also eine Reaktion der Beschwerdegegnerin auf eine Verletzung der Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers bei der Sachverhaltsabklärung, zu deren Erfüllung die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführer am 17. November 2020 letztmals unter Androhung der „Sanktionsfolgen“ gemahnt hatte. In diesem Beschwerdeverfahren ist folglich nur zu prüfen, ob die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung per 31. Dezember 2020 infolge einer Verletzung der Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers bei der Sachverhaltsabklärung rechtmässig gewesen ist.



2.

2.1. Kommt eine versicherte Person ihrer Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung in einer unentschuldbaren Weise nicht nach, kann der Versicherungsträger gemäss dem Art. 43 Abs. 3 ATSG aufgrund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und ein Nichteintreten beschliessen. Er muss die versicherte Person aber vorher schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen; zudem muss er ihr eine angemessene Bedenkfrist einräumen. Die ratio legis des Art. 43 Abs. 3 ATSG besteht darin, eine Blockade des Verwaltungsverfahrens in jenen Fällen zu beseitigen, in denen die Blockade auf eine Weigerung der versicherten Person zurückzuführen ist, ihre Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung zu erfüllen. Die im Art. 43 Abs. 3 ATSG genannten Möglichkeiten des Sozialversicherungsträgers, auf eine solche Weigerung zu reagieren, sind also bei genauer Betrachtung keine Sanktionen, sondern vielmehr Druckmittel, mit denen die versicherte Person dazu gebracht werden soll, ihre Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung doch noch zu erfüllen. Beide im Art. 43 Abs. 3 ATSG ausdrücklich genannten Druckmittel sind allerdings wirkungslos, wenn die versicherte Person ihre Mitwirkungspflicht in einem Revisionsverfahren im Sinne des Art. 17 ATSG verweigert, in dem ihr eine Herabsetzung oder die Aufhebung der laufenden Leistung droht. Solange das Verfahren still steht, kann sie nämlich ihre bisherigen, möglicherweise überhöhten Leistungen weiter beziehen. Daran würden weder das „Nichteintreten“ noch ein Entscheid aufgrund der Akten (der stets auf eine Nichtanpassung der laufenden Leistung lauten muss, solange die relevante Sachverhaltsveränderung noch nicht mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit feststeht) etwas ändern. Für diese Fälle enthält der Wortlaut des Art. 43 Abs. 3 ATSG also kein geeignetes Druckmittel, was bedeutet, dass der Wortlaut ausfüllungsbedürftig lückenhaft ist. Zur Füllung der Gesetzeslücke kommt nur ein Druckmittel in Frage, das geeignet ist, den nötigen Druck aufzubauen, und das selbst dann problemlos und rechtsgleich angewendet werden kann, wenn der für den Abschluss des Revisionsverfahrens massgebende aktuelle Sachverhalt noch weitgehend unbekannt ist, nämlich die Einstellung der Leistung (vgl. BGE 139 V 585; Tobias Bolt, Folgen einer Mitwirkungspflichtverletzung, in: JaSo 2016, S. 169 ff.). Die Anwendung dieses Druckmittels ist gemäss dem Art. 43 Abs. 3 ATSG an die folgenden Voraussetzungen geknüpft: Die versicherte Person muss ihre Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung verletzt haben; ihre Weigerung, die Mitwirkungspflicht zu erfüllen, muss unentschuldbar sein; die dadurch entstandene Verfahrensblockade muss solange „unüberwindbar“ sein, bis die versicherte Person ihre Mitwirkungspflicht erfüllt; die versicherte Person muss zur Erfüllung ihrer Mitwirkungspflicht gemahnt



worden sein; der versicherten Person muss die spezifische Rechtsfolge bei einer weiter andauernden Verweigerung der Mitwirkungspflicht angedroht worden sein und der versicherten Person muss eine angemessene Bedenk- respektive Reaktionszeit eingeräumt worden sein.

2.2. Entgegen seiner anderslautenden Behauptung hat der Beschwerdeführer seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung offenkundig verletzt, indem er die Rückfrage der Beschwerdegegnerin betreffend allfällige Bankkonti im Ausland zunächst wahrheitswidrig beantwortet und später überhaupt keine weiteren Informationen mehr geliefert hat, obwohl für ihn von Beginn weg klar erkennbar gewesen ist, was die Beschwerdegegnerin von ihm hat wissen wollen. Der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin nicht nur weitere Abklärungen bezüglich des Vermögens, sondern auch noch weitere Abklärungen bezüglich der Auslandsaufenthalte des Beschwerdeführers und der Mietkosten getätigt hat, kann nicht als Begründung dafür angeführt werden, dass der Beschwerdeführer sich fast ein ganzes Jahr lang geweigert hat, die klar formulierte und spezifische Rückfrage der Beschwerdegegnerin wahrheitsgemäss zu beantworten. Die Weigerung des Beschwerdeführers ist unentschuldig, denn er hat ja später selbst den Tatbeweis dafür angetreten, dass es ihm im massgebenden Zeitraum problemlos möglich gewesen wäre, die einverlangten Unterlagen einzureichen. Augenscheinlich hat nur der Beschwerdeführer selbst die Verfahrensblockade beseitigen können, denn die Beschwerdegegnerin hat keine Möglichkeit gehabt, etwa mittels eines unspezifischen „Banksuchlaufs“ im Ausland an die benötigten Informationen zu gelangen. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer am 17. November 2020 (letztmals) zur Erfüllung seiner Mitwirkungspflicht gemahnt und sie hat ihm die Rechtsfolgen bei einer weiter andauernden Verweigerung der Erfüllung der Mitwirkungspflicht spezifisch und verständlich angedroht. Da dem Beschwerdeführer bereits seit dem Erhalt des Schreibens vom 1. September 2020 offensichtlich klar gewesen ist, welche Unterlagen er hätte einreichen müssen, kann die im Schreiben vom 17. November 2020 angesetzte Frist bis zum 8. Dezember 2020 (der Beschwerdeführer hätte effektiv sogar bis zum 21. Dezember 2020 Zeit gehabt, seine Weigerungshaltung aufzugeben) nicht als zu kurz bemessen qualifiziert werden. Beim Einwand des Beschwerdeführers, er habe die Bankauszüge nicht per Post anfordern, sondern nur persönlich vor Ort beziehen können, was aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht möglich gewesen sei, handelt es sich um eine unbewiesene Behauptung, die nicht richtig gewesen sein dürfte, denn nur knapp drei Wochen nach der Erhebung der Einsprache gegen die Verfügung vom 21. Dezember 2020 hat der Beschwerdeführer die Unterlagen eingereicht, die ihm von der Bank per Post zugesandt worden waren. Der am 21. Dezember 2020 verfügte Einsatz



eines Druckmittels im Sinne des Art. 43 Abs. 3 ATSG erweist sich damit als rechtmässig. Auf die Frage, ob die Beschwerdegegnerin die Ergänzungsleistung rückwirkend ab dem 1. Januar 2021 wieder hätte ausrichten müssen, nachdem der Beschwerdeführer seine Mitwirkungspflicht doch noch erfüllt hatte, kann nicht eingegangen werden, da die Beschwerdegegnerin diese Frage in der unangefochten in formelle Rechtskraft erwachsenen Verfügung vom 8. April 2021 – für die Parteien und für das Versicherungsgericht verbindlich – beantwortet hat.

3.

Gerichtskosten sind nicht zu erheben (Art. 61 lit. f^{bis} ATSG). Der unterliegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteienschädigung. Da ihm die unentgeltliche Rechtsverteidigung bewilligt worden ist, hat der Staat seinem Rechtsvertreter eine Entschädigung auszurichten, die 80 Prozent des erforderlichen Vertretungsaufwandes abdeckt (Art. 31 Abs. 3 AnwG). Der erforderliche Vertretungsaufwand ist als deutlich unterdurchschnittlich zu qualifizieren, da sich das Beschwerdeverfahren auf eine isolierte Rechtsfrage beschränkt hat und da der Sachverhalt dem Rechtsvertreter bereits bestens bekannt gewesen ist, weshalb für das Beschwerdeverfahren kaum ein Aufwand für das Aktenstudium angefallen ist. Die Entschädigung ist deshalb auf 80 Prozent von 2'000 Franken, also auf 1'600 Franken, festzusetzen. Sollten es seine wirtschaftlichen Verhältnisse dereinst gestatten, wird der Beschwerdeführer zur Rückerstattung dieser Entschädigung verpflichtet werden können (Art. 99 Abs. 2 VRP i.V.m. Art. 123 ZPO).

Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Staat hat den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit 1'600 Franken (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) zu entschädigen.