



**Fall-Nr.:** IV 2017/179  
**Stelle:** Versicherungsgericht  
**Rubrik:** IV - Invalidenversicherung  
**Publikationsdatum:** 06.05.2020  
**Entscheiddatum:** 31.10.2017

### **Entscheid Versicherungsgericht, 31.10.2017**

**Art. 49 Abs. 1 ATSG. Art. 56 Abs. 2 ATSG. Abgrenzung von verfügbaren und nicht verfügbaren Anordnungen. Rechtsverzögerung (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 31. Oktober 2017, IV 2017/179).**

**Entscheid vom 31. Oktober 2017**

Besetzung

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

Geschäftsnr.

IV 2017/179

Parteien

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

**Beschwerdeführer,**

gegen

**IV-Stelle des Kantons St. Gallen,** Postfach 368, 9016 St. Gallen,

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand



### Rente (Rechtsverzögerung)

#### Sachverhalt

A.

A.a A.\_\_\_\_ wurde am 11. April 2016 vom regionalen Arbeitsvermittlungszentrum B.\_\_\_\_ zur Früherfassung bei der Invalidenversicherung angemeldet (IV-act. 1 f.). Am 4. Mai 2016 forderte die IV-Stelle den Versicherten auf, sich mittels des dafür vorgesehenen Formulars zum Leistungsbezug anzumelden (IV-act. 5). Am 12. Mai 2016 meldete sich der Versicherte dann zum Leistungsbezug an (IV-act. 7). Die Hals-Nasen-Ohrenklinik des Kantonsspitals St. Gallen hatte in einem Austrittsbericht vom 8. März 2016 betreffend eine dreitägige stationäre Behandlung von Ende Februar 2016 ausgeführt (IV-act. 26), der Versicherte leide an einem Tonsillencarcinom rechts. Der Tumor müsse reseziert werden. Am 14. April 2016 hatte die Hals-Nasen-Ohrenklinik des Kantonsspitals St. Gallen berichtet (IV-act. 25), der Versicherte sei vom 8. März 2016 bis zum 9. April 2016 stationär behandelt worden. Er leide zusätzlich auch an einer hochgradigen Nierenarterienstenose links, an einer Refluxösophagitis sowie an einem Short Barrett Ösophagus. Das Tonsillencarcinom sei am 9. März 2016 reseziert worden. Der Versicherte werde sich einer adjuvanten Radiochemotherapie unterziehen müssen. Am 4. Juli 2016 notierte Dr. med. C.\_\_\_\_ vom IV-internen regionalen ärztlichen Dienst (RAD), grundsätzlich sei bei einem guten Heilverlauf eine zumindest teilweise Arbeitsfähigkeit für leidensadaptierte Tätigkeiten zu erwarten (IV-act. 28). Am 13. Juli 2016 berichtete die Hals-Nasen-Ohrenklinik des Kantonsspitals St. Gallen (IV-act. 34), aktuell zeige sich ein klinisch loco-regionär tumorfreier Befund. Der Versicherte werde aber die bereits eingelegte PEG-Sonde vorerst weiterhin benötigen. Der RAD-Arzt Dr. C.\_\_\_\_ notierte am 18. August 2016, der Gesundheitszustand sei noch nicht ausreichend stabil; der Versicherte sei nach wie vor vollständig arbeitsunfähig (IV-act. 36). Am 14. September 2016 teilte die Hals-Nasen-Ohrenklinik des Kantonsspitals St. Gallen mit (IV-act. 46), dass bei der letzten Untersuchung Auffälligkeiten bezüglich der Lymphknoten im Halsbereich festgestellt worden seien. Diesbezüglich seien weitere Abklärungen geplant. Der RAD-Arzt Dr. C.\_\_\_\_ wies am 4. Oktober 2016 darauf hin, dass noch immer ein instabiler Gesundheitszustand vorliege (IV-act. 48). Am 7. Oktober 2016 erfolgte eine weitere Verlaufsuntersuchung, bei der allerdings keine wesentlichen



## St.Galler Gerichte

neuen Erkenntnisse gewonnen wurden (IV-act. 50 und 52). Am 14. Oktober 2016 teilte die IV-Stelle dem Versicherten mit, dass aktuell keine beruflichen Eingliederungsmassnahmen durchgeführt werden könnten (IV-act. 55). Laut einem Austrittsbericht der Hals-Nasen-Ohrenklinik des Kantonsspitals St. Gallen vom 16. November 2016 hatte der Versicherte vom 20. Oktober 2016 bis zum 2. November 2016 erneut stationär behandelt werden müssen (IV-act. 63). Der RAD-Arzt Dr. C.\_\_\_\_ notierte am 30. November 2016 erneut, der Gesundheitszustand sei noch instabil (IV-act. 65). Am 19. Dezember 2016 berichtete Dr. med. D.\_\_\_\_ (IV-act. 69), der Versicherte leide an einem fortgeschrittenen Tonsillencarcinom rechts. Ein rezidivierender Infekt im Operationsgebiet habe operativ revidiert werden müssen. Der Versicherte müsse nach wie vor über eine Magensonde ernährt werden. Die erlernte, körperlich schwere Tätigkeit als Schreiner könne dem Versicherten nicht mehr zugemutet werden. Es sei fraglich, ob dies je wieder möglich sein werde. Abgesehen von einer vorübergehenden Phase mit einer Arbeitsunfähigkeit von 50 Prozent (22. August 2016 – 30. September 2016) sei der Versicherte bereits seit dem 5. Januar 2016 vollständig arbeitsunfähig.

A.b Am 16. Dezember 2016 erhob der Versicherte eine Aufsichtsbeschwerde beim Leiter der IV-Stelle (IV-act. 73–3 f.). Er machte geltend, er sei nun seit dem 5. Januar 2016 vollständig arbeitsunfähig. Er habe Krebs, sei täglich nur etwa zehn Stunden wach und müsse in dieser Zeit drei- bis viermal mittels einer Magensonde ernährt werden. Ein Ende dieses Zustandes sei nicht absehbar. Die zuständige Sachbearbeiterin der IV-Stelle lasse die Sache liegen und weigere sich, ein persönliches Gespräch durchzuführen. Sie habe sich wiederholt auf den Standpunkt gestellt, der Gesundheitszustand sei noch instabil. Der Versicherte beantragte die Prüfung des Vorgehens der Sachbearbeiterin, die Weiterbearbeitung seines Leistungsbegehrens und eine Einladung zu einem persönlichen Gespräch. Am 3. Januar 2017 teilte der Leiter der IV-Stelle dem Versicherten mit (IV-act. 73–1), die IV-Stelle habe alle zwei Monate Berichte der behandelnden Ärzte eingeholt. Auch in den aktuellsten Berichten werde noch ein instabiler Gesundheitszustand beschrieben. Das verunmögliche die Prüfung von beruflichen Eingliederungsmassnahmen und erkläre auch, weshalb bislang noch kein persönliches Eingliederungsgespräch stattgefunden habe. Bezüglich eines möglichen Rentenanspruchs sei zu berücksichtigen, dass das sogenannte Wartejahr erst im Februar 2017 ablaufe und dass eine Rentenprüfung



## St.Galler Gerichte

ohnehin nicht möglich sei, solange noch nicht sämtliche Eingliederungsmöglichkeiten ausgeschöpft seien.

A.c Am 1. Februar 2017 gingen der IV-Stelle diverse Berichte sowie ein „Versicherungs-schreiben“ der Hals-Nasen-Ohrenklinik des Kantonsspitals St. Gallen zu (IV-act. 78). Gestützt auf diese Angaben der behandelnden Ärzte notierte der RAD-Arzt Dr. C.\_\_\_\_ am 3. Februar 2017 (IV-act. 80), der Versicherte sei tumorfrei, was für ihn „erfreulich“ sein müsse. Die Wundheilung sei aber noch nicht abgeschlossen. Zudem sei der Verlauf „noch etwas undulierend“. Im Moment sei der Versicherte noch vollständig arbeitsunfähig. Die Wiedererlangung einer zumindest teilweisen Arbeitsfähigkeit für leidensadaptierte Tätigkeiten sei nicht ausgeschlossen. Der Gesundheitszustand sei nach wie vor als instabil zu qualifizieren.

A.d Am 1. März 2017 forderte der Versicherte die IV-Stelle auf (IV-act. 81), ihm bis zum 19. März 2017 einen Vorbescheid oder einen beschwerdefähigen Entscheid zukommen zu lassen. Am 8. März 2017 notierte der RAD-Arzt Dr. med. E.\_\_\_\_ (IV-act. 83), angesichts des in den medizinischen Berichten beschriebenen anhaltend schlechten Befindens des Versicherten bei einem schwierigen Verlauf sei nicht damit zu rechnen, dass dieser im Jahr 2017 auch nur eine teilweise Arbeitsfähigkeit für leidensadaptierte Tätigkeiten erlangen werde. Deshalb dränge sich eine Rentenprüfung auf. Am 9. März 2017 teilte die IV-Stelle dem Versicherten mit, dass er keinen Anspruch auf berufliche Massnahmen habe; betreffend einen allfälligen Rentenanspruch werde er später eine separate Verfügung erhalten (IV-act. 86). Am 21. März 2017 forderte der Versicherte die IV-Stelle auf, ihm innerhalb der nächsten zwei Wochen wenigstens einen „beschwerdefähigen IV-Renten-Vorbescheid“ zuzustellen (IV-act. 87). Am 29. März 2017 teilte ihm eine Sachbearbeiterin der IV-Stelle mit, dass die IV-Stelle im April 2017 aktuelle Berichte bei den behandelnden Ärzten einverlangen und das Dossier dann dem RAD zur medizinischen Beurteilung vorlegen werde (IV-act. 88). Am 3. April 2017 verlangte der Versicherte erneut den Erlass einer anfechtbaren Verfügung binnen 14 Tagen und einen Untersuchungstermin beim RAD (IV-act. 94). Am 5. April 2017 erliess die IV-Stelle eine Verfügung mit dem folgenden Dispositiv (IV-act. 98): „Das Abklärungsverfahren wird Ende April 2017 fortgesetzt. Im Anschluss werden wir so rasch als möglich über den Rentenanspruch befinden“. Die Verfügung enthielt den



## St.Galler Gerichte

Hinweis, dass es sich bei ihr um eine Zwischenverfügung handle, die direkt beim Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen angefochten werden könne.

A.e Am 4. April 2017 berichtete Dr. D.\_\_\_\_ (IV-act. 100), dem Versicherten könne weder die angestammte noch eine andere Tätigkeit zugemutet werden. Er müsse nach wie vor mittels einer PEG-Sonde ernährt werden und er habe Mühe beim Sprechen. Im Mai 2017 gingen der IV-Stelle weitere Berichte des Kantonsspitals St. Gallen (Hals-Nasen-Ohrenklinik und Schmerzzentrum) zu. Mit einem Vorbescheid vom 29. Mai 2017 teilte die IV-Stelle dem Versicherten mit, dass sie die Zusprache einer ganzen Rente mit Wirkung ab dem 5. Januar 2017 vorsehe (IV-act. 108).

B.

B.a Bereits am 12. Mai 2017 hatte der Versicherte (nachfolgend: der Beschwerdeführer) beim Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen einen „Einspruch“ gegen die Zwischenverfügung vom 5. April 2017 erhoben (act. G 1). Er hatte geltend gemacht, dass er seit Monaten versuche, einen anfechtbaren Entscheid zu erwirken. Trotz einer Aufsichtsbeschwerde und zwei eingeschriebenen Aufforderungen habe er keine befriedigende Antwort erhalten. Sein körperlicher Zustand verunmögliche seit mehr als einem Jahr die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Daran werde sich in absehbarer Zeit nichts ändern. Er bitte deshalb um die Prüfung, ob sich nicht endlich eine Entscheidung über seinen Fall herbeiführen lasse.

B.b Die IV-Stelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin) beantragte am 6. Juni 2017 die Abweisung der Beschwerde (act. G 3). Zur Begründung führte sie an, es liege keine Rechtsverweigerung vor, weil sie in einem relativ kurzen Zeitraum über den Rentenanspruch des Beschwerdeführers entschieden habe.

B.c Der Beschwerdeführer verzichtete auf eine Replik (vgl. act. G 6).

## Erwägungen

1.



Über Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die erheblich sind oder mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, hat der Versicherungsträger gemäss dem Art. 49 Abs. 1 ATSG schriftliche Verfügungen zu erlassen. Beim Gegenstand der hier angefochtenen Verfügung vom 5. April 2017 handelt es sich offensichtlich weder um eine Leistung noch um eine Forderung. Das in der Ankündigung, dass das Verwaltungsverfahren gegen Ende April 2017 fortgesetzt werde, bestehende Dispositiv könnte aber eine Anordnung im Sinne des Art. 49 Abs. 1 ATSG sein, denn es scheint sich dabei auf den ersten Blick um eine Verfahrenssistierung zu handeln, die als eine typische Anordnung im Sinne des Art. 49 Abs. 1 ATSG zu qualifizieren wäre (vgl. auch die Ausführungen des Bundesrates in dessen Botschaft zum VwVG betreffend den Begriff der Anordnung; BBl 1965 II 1363). Dieser erste Eindruck täuscht aber, denn mit der angefochtenen Verfügung ist keine Sistierung auf unbestimmte oder längere Zeit, sondern – wenn überhaupt – nur eine Verzögerung von höchstens drei Wochen angeordnet worden. Wenn man nun aber den Wortlaut der Verfügung, insbesondere des Dispositivs, ernst nimmt, kann die Verfügung vom 5. April 2017 gar nicht als eine Sistierungsverfügung qualifiziert werden. Im Verfügungstext fehlt jeglicher Hinweis darauf, dass die Beschwerdegegnerin mit ihrer Verfügung das Verwaltungsverfahren hätte einstellen und erst zu einem späteren Zeitpunkt wieder weiterführen wollen. Vielmehr handelt es sich bei der Verfügung vom 5. April 2017 augenscheinlich um eine blosser Ankündigung, dass das Verfahren wohl bald abgeschlossen werden könne, nämlich nach der Einholung weiterer Berichte der behandelnden Ärzte und nach einer anschliessenden Würdigung durch den RAD. Die Verfügung ist mit anderen Worten eine rein informative Reaktion auf den vom Beschwerdeführer wiederholt geäusserten Unmut über die vermeintlich unzumutbar lange Verfahrensdauer gewesen, die aus nicht nachvollziehbaren Gründen in die Form einer anfechtbaren Verfügung gekleidet worden ist. Bei einer solchen informativen Ankündigung handelt es sich aber – anders als bei einer Verfahrenssistierung – nicht um eine Anordnung im Sinne des Art. 49 Abs. 1 ATSG. Folglich ist eine solche Ankündigung gar nicht verfügungsfähig. Wenn sich die Beschwerde ausschliesslich gegen die „Verfügung“ vom 5. April 2017 richten würde, dürfte also (mangels einer Verfügung im Sinne des Art. 49 Abs. 1 ATSG als Anfechtungsgegenstand) nicht auf sie eingetreten werden.

2.



2.1 Allerdings geht aus dem „Einspruch“ vom 12. Mai 2017 klar hervor, dass der Beschwerdeführer sich damit gegen die seines Erachtens unzumutbar lange Dauer des Verwaltungsverfahrens respektive gegen die Weigerung der Beschwerdegegnerin, ihm einen Vorbescheid oder eine anfechtbare Verfügung zu eröffnen, hat wenden wollen. Die Eingabe des Beschwerdeführers ist deshalb als eine Rechtsverzögerungs- beziehungsweise Rechtsverweigerungsbeschwerde im Sinne des Art. 56 Abs. 2 ATSG zu interpretieren. Darauf ist einzutreten.

2.2 Der Beschwerdeführer ist im Januar 2016 arbeitsunfähig geworden. Obwohl er nach dem Ausbruch der Krankheit nicht mehr arbeitsfähig geworden ist und sich aus seiner Sicht an seinem Zustand seither nichts Grundlegendes geändert hat, hat die Beschwerdegegnerin nicht bereits im Januar 2016 erkennen können, dass er für längere Zeit vollständig arbeitsunfähig bleiben werde. Die lange Dauer der Arbeitsunfähigkeit ist nämlich nicht allein auf die Krebserkrankung, sondern zu einem wesentlichen Teil auch auf unerwartete Komplikationen nach der operativen Entfernung des Tumors zurückzuführen gewesen, die in der Folge mehrere weitere stationäre Behandlungen und Operationen notwendig gemacht haben. Erst zu Beginn des Jahres 2017 hat sich dann abgezeichnet, dass wohl noch mit einer längeren vollständigen Arbeitsunfähigkeit zu rechnen ist. Die Beschwerdegegnerin hat unmittelbar nach der Anmeldung zum Leistungsbezug begonnen, medizinische Abklärungen zu tätigen. Im gesamten Zeitraum, in dem die weitere Entwicklung des Krankheitsverlaufs noch unsicher gewesen ist, hat sie in verhältnismässig kurzen Abständen Verlaufsberichte der behandelnden Ärzte eingeholt und damit den massgebenden medizinischen Sachverhalt aktuell gehalten. Als sich abgezeichnet hat, dass noch mit einer längeren Phase einer vollständigen Arbeitsunfähigkeit zu rechnen ist, hat sie die Prüfung der Durchführung allfälliger beruflicher Eingliederungsmassnahmen abgebrochen. Da die Zusprache einer Rente zum Vorneherein nicht in Frage kommt, solange noch berufliche Massnahmen durchgeführt werden könnten (vgl. Art. 28 Abs. 1 lit. a IVG), hat erst dieser Abschluss der Evaluation geeigneter beruflicher Massnahmen die abschliessende Prüfung des Rentenbegehrens ermöglicht. Diese ist offenbar sofort an die Hand genommen worden, denn bereits rund eineinhalb Monate nach dem Abbruch der Prüfung von beruflichen Eingliederungsmassnahmen hat die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer mit einem Vorbescheid eröffnet, dass sie die Zusprache einer ganzen Rente vorsehe. Im gesamten Verfahrensablauf lassen sich keine unnötigen



Verzögerungen erkennen. Die Beschwerdegegnerin hat das Verfahren vielmehr angemessen rasch vorangetrieben und es dadurch innert einer verhältnismässig kurzen Zeitspanne zum Abschluss führen können. Folglich liegt keine Rechtsverzögerung vor. Auch eine Rechtsverweigerung ist nicht auszumachen, denn solange die Beschwerdegegnerin die Sachverhaltsabklärung nicht abgeschlossen hatte, hat sie dem Begehren des Beschwerdeführers um den Erlass einer anfechtbaren Rentenverfügung nicht entsprechen können, da dies den Untersuchungsgrundsatz (Art. 43 Abs. 1 ATSG) verletzt hätte. Die Beschwerde vom 12. Mai 2017 ist deshalb abzuweisen.

3.

Angesichts der gesamten Umstände erschiene es als stossend, wenn der Beschwerdeführer verpflichtet würde, die Kosten für dieses Gerichtsverfahren zu bezahlen. In Anwendung des Art. 97 VRP wird deshalb von der Erhebung von Gerichtskosten abgesehen.

### **Entscheid**

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1.

Die Rechtsverzögerungs- beziehungsweise Rechtsverweigerungsbeschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.