

SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2006/13 vom 20. November 2007

Sg Versicherungsgericht, 2007-11-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_EL_2006_13

FR: SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2006/13 du 20 novembre 2007

IT: SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2006/13 del 20 novembre 2007

Regeste

Art. 17 Abs. 2 ATSG, Art. 43 Abs. 3 ATSG. Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung im Rahmen eines Revisionsverfahrens. Als Sanktion kommt nur die Herabsetzung/Einstellung der laufenden Leistung in Frage (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 20. November 2007, EL 2006/13).

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer mehrfach aufgefordert, das Formular zur periodischen Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung vollständig und korrekt auszufüllen und zusammen mit bestimmten, explizit genannten Unterlagen einzureichen. Dieser Aufforderung ist der Beschwerdeführer nur teilweise nachgekommen. Die Beschwerdegegnerin hat ihm schliesslich eine letzte Frist bis 26. Oktober 2005 angesetzt, um ihrer Aufforderung vollumfänglich nachzukommen. Für den Fall, dass er auch diese Frist unbenützt verstreichen lassen sollte, hat sie dem Beschwerdeführer die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung per 31. Oktober 2005 angedroht. Der Beschwerdeführer hat nichts eingereicht, worauf die Beschwerdegegnerin am 31. Oktober 2005 die angedrohte Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung verfügt hat. Diese Leistungseinstellung ist zwar im Rahmen eines (von Amtes wegen eröffneten) Revisionsverfahrens gemäss Art. 17 Abs. 2 ATSG erfolgt, aber es handelt sich bei ihr nicht um eine revisionsweise Leistungseinstellung, die einer nachträglichen Veränderung des leistungserheblichen Sachverhalts Rechnung tragen würde. Vielmehr liegt eine Sanktionsverfügung vor, die ausschliesslich auf einer Verletzung der Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers bei der Sachverhaltsabklärung beruht und die nur zum Zweck hat, den Beschwerdeführer dazu zu bewegen, seiner Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung doch noch nachzukommen, damit das Revisionsverfahren weitergeführt werden kann. Aufgrund dieser besonderen Natur der Verfügung vom 31. Oktober 2005 - und damit notwendigerweise auch des angefochtenen Einspracheentscheides - ist nur das Verhalten des Beschwerdeführers bis zum Ablauf der ihm angesetzten letzten Frist, also bis 26. Oktober 2005 erheblich, denn nur dieses Verhalten ist sanktioniert worden. Wie sich der Beschwerdeführer nach dem 26. Oktober 2005 verhalten hat, ist demnach bei der Beurteilung der Rechtmässigkeit der sanktionsweisen Leistungseinstellung irrelevant. Eine sanktionsweise Einstellung einer laufenden, d.h. früher rechtskräftig zugesprochenen Dauerleistung wirkt praxisgemäss (vgl. die Hinweise auf die höchstrichterliche Rechtsprechung bei Ueli Kieser, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Rz 230, S. 109 f.) so lange, als die Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung andauert. Dass die Wirkung der Sanktionsverfügung zu einem

späteren Zeitpunkt beendet werden muss, weil die Sanktion ihren Zweck erfüllt, d.h. die mitwirkungspflichtige Person dazu gebracht hat, bei der Sachverhaltsabklärung pflichtgemäss mitzuwirken, kann für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Sanktionsanordnung selbst keine Bedeutung haben. Hat die Sanktionsanordnung den angestrebten Erfolg, so führt dies also nicht zu einer Aufhebung der Sanktionsverfügung, sondern zu einer neuen Verfügung, nämlich zur Anordnung der Wiederausrichtung der laufenden Dauerleistung während des nun weiterzuführenden Revisionsverfahrens. Soweit die Parteien des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sich zur Frage geäussert haben, ob die im Rahmen des Beschwerdeverfahrens eingereichte Bestätigung des damaligen Rechtsbestandes des Beschwerdeführers vom 15. Februar 2007 als ausreichende Erfüllung der Mitwirkungspflicht zu qualifizieren sei, haben sie sich nicht auf den Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bezogen. Diese Frage wird von der Beschwerdegegnerin noch erstinstanzlich zu würdigen und gegebenenfalls mittels einer Verfügung über die Aufhebung oder Beibehaltung der am 31. Oktober 2005 verfügten Sanktion zu beantworten sein. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet nur die Frage, ob die Beschwerdegegnerin aufgrund des Verhaltens des Beschwerdeführers bis zum 26. Oktober 2005 berechtigt gewesen sei, die laufende Ergänzungsleistung sanktionsweise einzustellen. Damit steht auch fest, dass die vom Beschwerdeführer immer wieder ins Spiel gebrachten angeblichen Unstimmigkeiten in bezug auf die Drittauszahlung des sogenannten "IPV-Anteils" der laufenden Ergänzungsleistung nicht zum Streitgegenstand gehören und deshalb im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht überprüft werden können.

E. 2

Wer Versicherungsleistungen beansprucht, muss unentgeltlich alle Auskünfte erteilen, die zur Abklärung des Anspruchs und zur Festsetzung der Versicherungsleistungen erforderlich sind (Art. 28 Abs. 2 ATSG). Die versicherte Person ist also verpflichtet, bei der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken. Kommt die versicherte Person, die Leistungen beansprucht, ihrer Auskunfts- und Mitwirkungspflicht in unentschuldbarer Weise nicht nach, so kann die Verwaltung aufgrund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen (Art. 43 Abs. 3 Satz 1 ATSG). Diese beiden Möglichkeiten der Verwaltung, auf eine Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung zu reagieren, der Entscheid aufgrund der Akten und das Nichteintreten auf ein Leistungsgesuch, beziehen sich nur auf jene Konstellationen, in denen die Leistungen beanspruchende versicherte Person die sogenannte materielle Beweislast, d.h. den Nachteil der Beweislosigkeit trägt. Verunmöglicht die versicherte Person durch die Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung die Ermittlung des leistungserheblichen Sachverhalts, so hat sie den aus dem Fehlen des Nachweises des behaupteten anspruchsbegründenden Sachverhalts resultierenden Nachteil zu tragen, d.h. sie erhält keine oder nicht die vollen Leistungen. In Art. 43 Abs. 3 Satz 1 ATSG fehlt eine Sanktionsmöglichkeit bei einer Mitwirkungsverweigerung in jenen Konstellationen, in denen die materielle Beweislast, d.h. der Nachteil der Beweislosigkeit bei der Verwaltung liegt. Eine solche Konstellation entsteht insbesondere bei Revisions- oder Wiedererwägungsverfahren, die aufgrund des Verdachts eröffnet worden sind, dass der objektiv bestehende Sachverhalt keine oder eine tiefere als die ausgerichtete Leistung rechtfertige. Hier trägt die Verwaltung den Nachteil der Beweislosigkeit, weil sie nötigenfalls eine formell rechtskräftige Leistungszusprache revisions- oder wiedererwägungsweise "nach unten" korrigieren muss. Da kein Leistungsgesuch zu beurteilen ist, kommt die Nichteintretensverfügung als Reaktion auf eine Verletzung der

Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung zum vornherein nicht in Frage. Der Entscheid aufgrund der Akten ist als Sanktion der Mitwirkungsverweigerung untauglich, da es im Revisions- oder Wiedererwägungsverfahren gerade darum geht, die Akten zu ergänzen, d.h. den effektiven Sachverhalt zu erheben. Der Entscheid aufgrund der Akten wäre also nur eine Bestätigung der formell rechtskräftigen Leistungszusprache, von der die Verwaltung vermutet, dass sie nicht oder nicht mehr richtig sei. Die rechtswidrige Weigerung der versicherten Person, bei der Sachverhaltsermittlung mitzuwirken, würde also eine revisions- oder wiedererwägungsweise Korrektur der laufenden Leistung "nach unten" verunmöglichen, so dass die versicherte Person in rechtsmissbräuchlicher Weise aus ihrer Pflichtverletzung einen Vorteil ziehen könnte. Es ist deshalb zwingend notwendig, der Verwaltung eine Sanktionsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen, mit der die Mitwirkungspflicht der versicherten Person bei der Sachverhaltsabklärung in jenen Konstellationen durchgesetzt werden kann, in denen der Nachteil der Beweislosigkeit bei der Verwaltung liegt. Der ATSG weist diesbezüglich eine ausfüllungsbedürftige Lücke auf, die durch das Gericht zu füllen ist (vgl. das unveröffentlichte Urteil des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 14. Mai 2001 i.S. W.Sch., EL 2000/61). Dabei kommt nur die Sanktion der teilweisen oder vollständigen Leistungseinstellung für die Dauer der Mitwirkungsverweigerung in Frage. Die Gesetzeslücke ist durch die Einräumung einer entsprechenden Sanktionsmöglichkeit zu füllen. Die Beschwerdegegnerin war also grundsätzlich berechtigt, die Weigerung des Beschwerdeführers, ein vollständig und korrekt ausgefülltes Formular und die angeforderten Unterlagen einzureichen, durch eine Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung zu sanktionieren.

E. 3

Die Beschwerdegegnerin hat in der ersten Hälfte des Jahres 2005 von Amtes wegen ein Revisionsverfahren gemäss Art. 17 Abs. 2 ATSG eingeleitet. Dazu war sie entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ohne weiteres berechtigt, denn Art. 30 ELV verbietet es den EL-Durchführungsstellen nicht, öfters als einmal alle vier Jahre eine periodische Überprüfung vorzunehmen. Es liegt im (weiten) Ermessen der EL-Durchführungsstellen, wann sie eine solche Überprüfung vornehmen wollen. Im vorliegenden Fall war die Anordnung einer periodischen Überprüfung im Jahr 2005 also zulässig. Die in Art. 30 ELV vorgesehene periodische Überprüfung beinhaltet eine umfassende Abklärung des leistungserheblichen Sachverhalts. Es handelt sich somit nicht um ein beschränktes Revisionsverfahren, wie es regelmässig dann durchgeführt wird, wenn eine laufende Ergänzungsleistung aufgrund einer Meldung der Veränderung einer Einnahmen- oder einer Ausgabenposition angepasst wird. Zum leistungserheblichen Sachverhalt, dessen Abklärung den Inhalt der periodischen Überprüfung bildet, gehören nicht nur die wirtschaftlichen Verhältnisse, d.h. alle anerkannten Ausgaben und alle anrechenbaren Einnahmen des EL-Bezügers, sondern auch dessen persönliche Verhältnisse, insbesondere auch dessen zivilrechtlicher Wohnsitz, denn davon hängt der Leistungsanspruch gegenüber einem bestimmten Kanton und im Kanton St. Gallen zusätzlich die Höhe der anrechenbaren Ausgabenpauschale für die Krankenkassenprämien ab. Die periodische Überprüfung umfasst also notwendigerweise auch die Frage nach dem aktuellen zivilrechtlichen Wohnsitz. Es ist dabei gar nicht nötig, dass ein Verdacht auf eine Wohnsitzverlegung besteht. Bei einer periodischen Überprüfung einer laufenden Ergänzungsleistung ist immer damit zu rechnen, dass Sachverhaltsveränderungen festgestellt werden, die eine Verminderung der laufenden Ergänzungsleistung zur Folge haben. Deshalb gehört die

periodische Überprüfung zu denjenigen Revisionsverfahren, die als Sanktion der Mitwirkungspflichtverletzung eine teilweise oder vollständige Leistungseinstellung erfordern. Nach dem Untersuchungsgrundsatz (Art. 43 Abs. 1 Satz 1 ATSG) hat die Verwaltung "den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären, ohne dabei an die Anträge der Parteien gebunden zu sein. Sie hat deshalb aus eigener Initiative vorzugehen und darf Parteivorbringen nicht mit der Begründung abtun, diese seien nicht belegt worden. Der Grundsatz wird ergänzt durch die Mitwirkungspflicht der Parteien [...]" (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar N. 9 zu Art. 43 ATSG). Eine Mitwirkungspflicht des EL-Bezügers bei der Sachverhaltsabklärung im Rahmen einer periodischen Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung besteht also nur in bezug auf jene Sachumstände, die von der EL-Durchführungsstelle nicht selbst erhoben werden können, für deren Ermittlung sie also zwingend auf die Auskunft und auf Belege des EL-Bezügers angewiesen ist. Der Beschwerdeführer hat sinngemäss geltend gemacht, die Beschwerdegegnerin sei bei der periodischen Überprüfung gar nicht auf seine Mitwirkung angewiesen gewesen, weil es ihr möglich gewesen wäre, die anspruchsrelevanten Sachumstände vollumfänglich selbst zu ermitteln. Dieser Einwand des Beschwerdeführers ist nicht stichhaltig. Das Einwohneramt der Stadt A. ___ hat als Wohnsitz des Beschwerdeführers die Adresse [... strasse ...] angegeben. Dabei handelt es sich nach den Angaben des Beschwerdeführers aber nur um einen Briefkasten, nicht um eine Wohnung. Die Beschwerdegegnerin hat zu Recht geltend gemacht, dass eine reine Briefkastenadresse nicht den Lebensmittelpunkt bilden und deshalb auch keinen zivilrechtlichen Wohnsitz begründen könne. Hätte das Einwohneramt über andere Informationen verfügt, so hätte es diese zweifellos bekannt gegeben. Ob der Beschwerdeführer allein gewohnt, seine Wohnung mit einer anderen Person geteilt oder die Wohnung einer anderen Person mitbenützt hat und welchen Mietzins(anteil) er bezahlt hat, lässt sich nicht aus anderer Quelle als durch den Beschwerdeführer selbst ermitteln. Die Beschwerdegegnerin kann den Vermieter nicht ausfindig machen und es gibt auch keine andere Möglichkeit, zu diesbezüglichen Informationen zu gelangen. Da der Beschwerdeführer gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin seit Jahren steuerlich nach Ermessen veranlagt wird, hätte ein Amtsbericht des Steueramtes über die Einnahmen- und Vermögenssituation des Beschwerdeführers keinen Beweiswert, denn offensichtlich fehlen auch dem Steueramt genaue, insbesondere aber auch aktuelle Zahlen. Der Beschwerdegegnerin ist also im Rahmen der periodischen Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung gar nichts anderes übrig geblieben, als den Beschwerdeführer aufzufordern, in Erfüllung seiner Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung das Formular richtig und vollständig auszufüllen und entsprechende Belege, insbesondere den Mietvertrag und einen dazugehörigen aktuellen Zahlungsnachweis, Kontoauszüge usw. einzureichen. Nur so wäre eine periodische Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung möglich gewesen. Die Beschwerdegegnerin ist also zu Recht von einer Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers in der Form des Ausfüllens des Abklärungsformulars und des Einreichens von Belegen ausgegangen.

E. 4

a) Gemäss Art. 43 Abs. 3 Satz 2 ATSG ist die mitwirkungspflichtige Person schriftlich zu mahnen und auf die Rechtsfolgen der Verletzung der Mitwirkungspflicht hinzuweisen, bevor aufgrund der Akten entschieden oder Nichteintreten beschlossen werden kann. Der mitwirkungspflichtigen Person ist ausserdem eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen. Diese Verfahrensbestimmung kommt auch auf die Leistungseinstellung als Sanktion einer Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung im Rahmen eines

Revisionsverfahrens zur Anwendung. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer am 20. Juli 2005 aufgefordert, das ihm zugestellte Formular für die periodische Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung einschliesslich der entsprechenden Belege einzureichen. Am 5. August 2005 hat sie dem Beschwerdeführer eine letzte Frist bis 24. August 2005 angesetzt und ihm die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung ab 1. September 2005 angedroht, wenn er die genannten Unterlagen nicht fristgerecht einreichte. Am 31. August 2005 hat sie die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung verfügt. Da der Beschwerdeführer aber das - unvollständig ausgefüllte - Überprüfungsformular kurz nach dem Ende der ihm angesetzten Frist doch noch eingereicht hat, hat sie die Einstellungsverfügung am 16. September 2005 widerrufen. Gleichzeitig hat sie den Beschwerdeführer aufgefordert, dieses Formular (zumindest die markierten Felder) vollständig auszufüllen und bestimmte, explizit aufgelistete Belege einzureichen. Sie hat ihm dazu eine Frist bis 30. September 2005 eingeräumt, ohne für den Fall der Nichteinhaltung dieser Frist bereits eine sanktionsweise Leistungseinstellung anzudrohen. Da der Beschwerdeführer diese Frist unbenutzt hat verstreichen lassen, hat die Beschwerdegegnerin ihn am 19. Oktober 2005 nochmals aufgefordert, die verlangten Unterlagen einzureichen. Sie hat ihm dazu eine Frist bis 26. Oktober 2005 angesetzt, und sie hat ihm für die den Fall, dass er diese Frist nicht einhalten sollte, die Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung ab 1. November 2005 angedroht. Damit hat die Beschwerdegegnerin die Anforderungen an eine korrekte Androhung der sanktionsweisen Leistungseinstellung gemäss Art. 43 Abs. 3 Satz 2 ATSG erfüllt. Sie hat den Beschwerdeführer mehrmals gemahnt, sie hat ihn auf die drohende Rechtsfolge/Sanktion hingewiesen und sie hat ihm eine angemessene Bedenkzeit eingeräumt. Das von der Beschwerdegegnerin durchgeführte Verfahren zur Durchsetzung der Erfüllung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung erweist sich in jeder Hinsicht als korrekt.

b) Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdeführer in entschuldbarer Weise (Art. 43 Abs. 3 Satz 1 ATSG) seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung verletzt hat. Der Beschwerdeführer hat sinngemäss geltend gemacht, er könne keine weiteren Angaben machen und auch keine Belege betreffend die Miete und die Einkommens- und Vermögenssituation einreichen, weil er Nachteile seitens der Beschwerdegegnerin zu befürchten habe, wenn diese seine effektive Adresse kenne. Er hat aber nicht dargelegt, worin diese Nachteile bestehen sollten. Auch im Beschwerdeverfahren, in dem er zeitweilig anwaltlich vertreten gewesen ist, hat er nicht erklärt, welche Nachteile ihm seiner Meinung nach drohten. Es sind denn auch keine Nachteile erkennbar, die eine Verweigerung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung entschuldigen könnten. Die bei Kenntnis der wahren Verhältnisse allenfalls drohende revisionsweise Reduktion/Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung kann offensichtlich kein Nachteil sein, der eine Mitwirkungsverweigerung entschuldigen würde. Unter diesen Umständen muss davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer in unentschuldbarer Weise seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung im Rahmen der periodischen Überprüfung der laufenden Ergänzungsleistung verletzt hat. Die sanktionsweise Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung per 31. Oktober 2005 erweist sich als rechtmässig.

c) Der Beschwerdeführer hat weiter geltend gemacht, die vollständige Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung sei unverhältnismässig. Es hätte ausgereicht, die laufende Ergänzungsleistung sanktionsweise auf jenen Betrag herabzusetzen, der aus einer Anspruchsberechnung ohne Berücksichtigung der Mietzinsausgaben resultiert hätte. Dem hat die Beschwerdegegnerin entgegen gehalten, sie habe die Konsequenzen einer möglichen

Wohnsitzverlegung in einen anderen Kanton vorwegnehmen müssen. Entgegen der Auffassung der Parteien dient die Sanktion zur Durchsetzung der Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung nicht der Vorwegnahme des zu erwartenden Ergebnisses des laufenden Revisionsverfahrens. Es ist deshalb irrelevant, ob das Revisionsverfahren eher mit einer Herabsetzung der laufenden Ergänzungsleistung oder eher mit einer Einstellung dieser Leistung enden würde, falls der Beschwerdeführer seiner Mitwirkungspflicht nachkäme und die geforderten Angaben und Belege liefern würde. Massgebend für das Ausmass der Sanktion der Mitwirkungspflicht ist einzig der Zweck dieser Sanktion, nämlich die mitwirkungspflichtige Person dazu zu bringen, dieser Pflicht vollumfänglich und korrekt nachzukommen. Angesichts der Vorgeschichte der am 31. Oktober 2005 schliesslich verfügten Sanktion war es verhältnismässig, die laufende Ergänzungsleistung vollumfänglich einzustellen, denn nur so konnte damit gerechnet werden, dass der Beschwerdeführer seiner Mitwirkungspflicht doch noch nachkommen würde.

E. 5

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen erweist sich die sanktionsweise Einstellung der laufenden Ergänzungsleistung per 31. Oktober 2005 in jeder Hinsicht als korrekt. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen. Da dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtsverteidigung bewilligt worden ist, entschädigt der Staat den Rechtsbeistand. Dessen Honorarnote vom 23. März 2007 über Fr. 1551.- erweist sich sowohl unter Berücksichtigung der Bemessungsregeln in Art. 61 lit. g ATSG als auch unter Berücksichtigung der Kürzungsbestimmung in Art. 31 Abs. 3 des st. gallischen Anwaltsgesetzes als angemessen. Die Entschädigung beträgt somit Fr. 1551.- (inklusive Barauslagen und Mehrwertsteuer). Demgemäss hat das Versicherungsgericht im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 53 GerG entschieden: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben. 3. Der Staat entschädigt den Rechtsbeistand des Beschwerdeführers mit Fr. 1551.-.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.