

SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2016/44 vom 20. März 2017

Sg Versicherungsgericht, 2017-03-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_EL_2016_44

FR: SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2016/44 du 20 mars 2017

IT: SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2016/44 del 20 marzo 2017

Regeste

Sistierung des Verwaltungsverfahrens der EL-Durchführungsstelle. Ist noch nicht bekannt, ob der EL-Ansprecher einen Anspruch auf Rentenleistungen der beruflichen Vorsorge hat, muss das Verwaltungsverfahren sistiert werden, bis über einen allfälligen Anspruch auf solche Rentenleistungen abschliessend entschieden ist (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 20. März 2017, EL 2016/44).

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin, das von ihr eröffnete Verwaltungsverfahren zur Prüfung eines Anspruchs des Beschwerdeführers auf eine Ergänzungsleistung zu sistieren. Dabei kann es sich nur um eine Zwischenverfügung i.S. von Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 46 VwVG handeln. Der Beschwerdeführer hat deshalb zu Recht keine Einsprache bei der Beschwerdegegnerin (Art. 52 Abs. 1 ATSG), sondern eine Beschwerde beim Versicherungsgericht erhoben (Art. 56 Abs. 1 ATSG). Das massgebende kantonale Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRP; sGS 951.1) schränkt die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen nicht ein. Im Beschwerdeverfahren gemäss den Art. 56 ff. ATSG, das kantonale rechtlich ein Rekursverfahren ist (Art. 42 VRP), müsste demnach jede Zwischenverfügung anfechtbar sein. Dass der kantonale Gesetzgeber eine derart weitgehende Überprüfungsspflicht des Versicherungsgerichtes beabsichtigt hätte, kann nicht unterstellt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass er es versehentlich versäumt hat, die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen einzuschränken. Folglich weist das VRP eine Gesetzeslücke vor, die modo legislatoris durch eine Regelung zu füllen ist, mit der die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen sinnvoll eingeschränkt wird. Dabei bietet sich eine analoge Anwendung der Regelung in den Art. 45 f. VwVG an (die im Übrigen jener in den Art. 92 f. BGG entspricht). Da der hier angefochtene Zwischenentscheid weder die Zuständigkeit noch ein Ausstandsbegehren betrifft (vgl. Art. 45 VwVG) und da eine Gutheissung der Beschwerde nicht sofort einen Endentscheid herbeiführen würde (vgl. Art. 46 Abs. 1 lit. b VwVG), kann auf die Beschwerde nur eingetreten werden, wenn die angefochtene Zwischenverfügung, würde sie in formelle Rechtskraft erwachsen, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hätte (vgl. Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG; Urteil B 2009/197 des St. Galler Verwaltungsgerichtes vom 15. April 2010, E. 2.5). Diese Voraussetzung ist erfüllt, denn die durch die Sistierung verursachte Verzögerung des Verfahrens zur Prüfung eines EL-Anspruchs könnte auch durch eine für den Beschwerdeführer günstige Verfügung über das Leistungsbegehren und die daraus resultierende EL-Nachzahlung nicht wieder gutgemacht werden. Der Beschwerdeführer wäre nämlich gezwungen gewesen, sich für den Zeitraum bis zum

Abschluss des Verfahrens mit einem tieferen – sozialhilferechtlichen statt ergänzungsleistungsrechtlichen – Existenzminimum zu begnügen. Auch eine EL-Nachzahlung, die diesen Nachteil rein buchhalterisch ausgleichen würde, könnte nichts daran ändern, dass er sich bis dahin finanziell erheblich hätte einschränken müssen. Deshalb ist auf die Beschwerde gegen die Sistierungsverfügung vom 22. Juli 2016 einzutreten.

E. 2

Der Beschwerdeführer lässt geltend machen, die angefochtene Sistierungsverfügung sei gesetzwidrig, denn weder im ATSG noch im VwVG sei die Möglichkeit einer Sistierung des Verwaltungsverfahrens der Sozialversicherungsträger vorgesehen. Dabei könne es sich nicht um eine ausfüllungsbedürftige Gesetzeslücke handeln, denn für besondere Ausnahmefälle bestehe eine ausdrückliche Regelung (Art. 33b VwVG). Das wäre überflüssig, wenn eine Sistierung generell zulässig wäre. Zudem lasse sich die Möglichkeit, ein Verwaltungsverfahren zu sistieren, nicht mit dem Beschleunigungsgebot vereinbaren. Aus dieser Argumentation hätte der Beschwerdeführer eigentlich folgern müssen, dass eine vollständige Abklärung des Sachverhalts zu unterbleiben habe, wenn damit eine Verzögerung des Verwaltungsverfahrens – und damit des Erlasses der Verfügung – verbunden sei. Der Beschwerdeführer hat aber nicht so weit gehen müssen, denn er hat geltend machen können, es bestehe gar kein Sistierungsbedarf, weil der Sachverhalt ja bereits vollständig abgeklärt sei. Allfällige Rentenleistungen aus der beruflichen Vorsorge seien nämlich erst ab dem Zeitpunkt anzurechnen, ab dem sie effektiv ausbezahlt würden, auch wenn dem eine rückwirkende Rentenzusprache zugrunde liege. Das Argument, es gebe im ATSG und im VwVG keine Lücke, die mit einer allgemeinen Sistierungsmöglichkeit im Verwaltungsverfahren auszufüllen wäre, muss trotzdem auf seine Stichhaltigkeit geprüft werden, damit die Frage nach der Rechtmässigkeit der angefochtenen Sistierungsverfügung beantwortet werden kann. Das Verwaltungsverfahren besteht in einer ersten Phase in der Ermittlung des relevanten Sachverhalts (der dann in der zweiten Phase unter den Gesetzestatbestand zu subsumieren ist). In dieser ersten Phase kann – wie im vorliegenden Fall geschehen – die Situation eintreten, dass eines von mehreren Elementen des relevanten Sachverhalts erst dann mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit ermittelt werden kann, wenn ein anderes, vom abklärenden Sozialversicherungsträger nicht beeinflussbares Verfahren abgeschlossen ist. Ohne eine Sistierungsmöglichkeit hat der abklärende Sozialversicherungsträger zwei Möglichkeiten: Er kann auf die Abklärung des noch fehlenden Sachverhaltselements verzichten, die Lücke im relevanten Sachverhalt (unter Missachtung des Untersuchungsgrundsatzes und des Beweisrechts) durch eine wie auch immer geartete Sachverhaltsannahme „ersetzen“ und dann verfügen, um später mittels einer prozessualen Revision (Art. 53 Abs. 1 ATSG) oder mittels einer Wiedererwägung (Art. 53 Abs. 1 ATSG) auf die formell rechtskräftige Leistungsverfügung zurückzukommen, d.h. den nun bekannten effektiven Sachverhalt unter die massgebende Rechtsnorm zu subsumieren und dann eine entsprechend korrigierte Leistungsverfügung zu erlassen. Der Sozialversicherungsträger kann aber auch das Verwaltungsverfahren einfach liegen lassen und sich nicht mehr damit befassen, bis das fehlende Sachverhaltselement feststeht. Die erste Variante ist in zweifacher Hinsicht für den Sozialversicherungsträger mit einem grossen Risiko behaftet: Ob eine prozessuale Revision gemäss Art. 53 Abs. 1 ATSG tatsächlich zulässig wäre, wenn ein Sachverhaltselement nicht abgeklärt und durch eine Sachverhaltsannahme ersetzt worden wäre, nur um möglichst rasch verfügen zu können, ist höchst zweifelhaft, denn der schliesslich doch noch ermittelte effektive Sachverhalt wäre

dann nicht qualifiziert neu. Zudem wäre ja planmässig eine sachverhaltliche Unrichtigkeit in Kauf genommen worden, was für sich allein schon eine prozessuale Revision ausschliessen würde. Selbst wenn die prozessuale Revision zulässig wäre, läge in Fällen wie dem vorliegenden ein i.S. von Art. 25 Abs. 1 Satz 1 ATSG unrechtmässiger Leistungsbezug vor, der zu einer Rückforderung zwingen würde. Diese Rückforderung könnte verwirken oder sich als uneinbringlich erweisen, d.h. die Beschwerdegegnerin müsste ein erhebliches Verlustrisiko in Kauf nehmen. Für eine Wiedererwägung der sachverhaltlich fehlerhaften Verfügung (Art. 53 Abs. 2 ATSG) würde wohl meist gelten, dass die Voraussetzungen der zweifellosen Unrichtigkeit und der erheblichen Bedeutung der Korrektur erfüllt wären, aber auch für die aus der Wiedererwägung resultierende Rückforderung bestünde ein erhebliches Verwirkungs- oder Verlustrisiko. Die andere Möglichkeit der Kompensation einer fehlenden Sistierungsmöglichkeit, nämlich das Liegenlassen des Falles, bis schliesslich auch das noch fehlende Sachverhaltselement bekannt wäre, hätte denselben Effekt wie eine Sistierungsverfügung, könnte aber von der betroffenen versicherten Person nur sehr eingeschränkt, nämlich im Rahmen einer Rechtsverzögerungsbeschwerde (Art. 56 Abs. 2 ATSG), gerügt werden. Damit ist der Bedarf nach einer formellen Sistierungsmöglichkeit im Verwaltungsverfahren der Sozialversicherungsträger offensichtlich ausgewiesen. Das vom Beschwerdeführer angerufene Beschleunigungsgebot kann nur bei einem missbräuchlichen Einsatz der formellen Sistierung verletzt sein. Deshalb besteht keine Veranlassung anzunehmen, dass Fehlen einer entsprechenden expliziten Regelung im ATSG oder im VwVG beruhe auf einem qualifizierten Schweigen des Gesetzgebers. Im Gegenteil ist von einer ausfüllungsbedürftigen Gesetzeslücke auszugehen, die etwa durch eine analoge Anwendung der Sistierungsregelung im Verwaltungsjustizverfahren ausgefüllt werden kann. Die Regelung in Art. 33b Abs. 1 VwVG steht dem nicht entgegen, denn dabei handelt es sich um eine Erweiterung des „normalen“ Sistierungsrechts, weil die Förderung einer gütlichen Einigung im Verwaltungsverfahren kein hinreichender Grund für eine Sistierung wäre. Eine solche Erweiterung muss im Verfahrensrecht ausdrücklich geregelt werden.

E. 3

3.1 Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, die Ergänzungsleistungen müssten der Sozialhilfe immer vorgehen; wenn er während der Dauer der Sistierung des Verwaltungsverfahrens der Beschwerdegegnerin auf Sozialhilfeleistungen angewiesen wäre, hätte das nämlich eine enorme Einbusse an Lebensqualität, eventuell sogar irreparable Nachteile für die Zukunft zur Folge. Damit impliziert der Beschwerdeführer, dass die Ergänzungsleistungen für die Bezüger einer IV- oder AHV-Rente in Fällen wie dem vorliegenden, in denen sich die Sachverhaltsabklärung verzögert, die Funktion der Sozialhilfe übernehmen müssten. Der Zweck der Sozialhilfeleistungen besteht darin, „individuelle Hilfe in einer konkreten Notlage“ zu leisten. „Die Notlage findet dort ihre Grenzen, wo die Armut anfängt“ (CHRISTOPH HÄFELI [Hrsg.], KARIN ANDERER et al., Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 50). Die Ergänzungsleistungen haben aber gerade nicht den Zweck, individuelle Hilfe in akuten, aber kurzfristig überwindbaren Notlagen zu leisten. Sie sind nämlich nichts anderes als eine Aufstockung der IV- oder AHV-Rente, deren Betrag nicht ausreicht, um den Existenzbedarf des Rentners/der Rentnerin zu decken. Sie sind also kein Mittel zur Überbrückung akuter, d.h. kurzfristig überwindbarer Notlagen, sondern dienen der langfristigen Verhinderung von Armut als Folge einer zu tiefen IV- oder AHV-Rente. Der Umstand, dass die konkrete Ergänzungsleistung jederzeit der aktuellen wirtschaftlichen Situation des Rentners/der

Rentnerin angepasst werden muss, um immer den effektiven Existenzbedarf (und nicht mehr und nicht weniger) abzudecken, spricht nicht gegen die ausschliesslich langfristige Ausrichtung der Ergänzungsleistungen. Der Zweck der Ergänzungsleistungen, auf unbestimmte Zeit eine individuell existenzsichernde IV- oder AHV-Rente zu gewährleisten, würde nämlich verfehlt, wenn aufgrund von Veränderungen bei den anerkannten Ausgaben und/oder den anrechenbaren Einnahmen einmal mehr und dann wieder weniger als der zur Deckung des konkreten Existenzbedarfs notwendige EL-Betrag ausgerichtet würde. Die Sozialhilfeleistungen und die Ergänzungsleistungen verfolgen also entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht denselben Zweck. Bei einer akuten Notlage, die vor dem Abschluss des Verwaltungsverfahrens zur Prüfung eines EL-Anspruchs auftritt, liegt ein typischer Anwendungsfall des Sozialhilferechts vor. Deshalb muss die konkrete Ergänzungsleistung für die Zeit vor dem Abschluss des Verwaltungsverfahrens gar nicht unter Berücksichtigung nur der bereits fliessenden Einnahmen, im vorliegenden Fall also ohne Berücksichtigung allfälliger Rentenleistungen aus der beruflichen Vorsorge, bestimmt werden, um sofort eine Notlage überbrücken zu können. Es besteht keine Notwendigkeit, die reguläre Sozialhilfe durch eine EL-spezifische „Nothilfe“ zu ersetzen. Daran ändert auch der Art. 19 Abs. 4 ATSG nichts. Diese Bestimmung kann nicht so interpretiert werden, dass eine EL-Vorschussleistung auf der Grundlage eines noch nicht abschliessend bekannten Sachverhalts zu „schätzen“ wäre, um so einen Bedarf nach einer regulären Sozialhilfeleistung zu vermeiden. Damit würde die EL-Vorschussleistung ohne jede Notwendigkeit an die Stelle der regulären Sozialhilfeleistung treten. Auch eine Vorschussleistung gemäss Art. 19 Abs. 4 ATSG kann erst zur Ausrichtung gelangen, wenn der gesamte massgebende Sachverhalt mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit feststeht.

3.2 Der Zweck der Ergänzungsleistungen, zur langfristigen Vermeidung einer Armut die zu tiefen IV- und AHV-Renten aufzustocken, erklärt auch, weshalb anrechenbare Einnahmen, auf die ein Anspruch besteht, die aber mit Verspätung zugesprochen und dann nachbezahlt werden, rückwirkend als Einnahmen angerechnet werden müssen: Würden dem Beschwerdeführer beispielsweise erst im Jahr 2018 rückwirkend ab dem Jahr 2013 Rentenleistungen der beruflichen Vorsorge zugesprochen und würde der entsprechende Nachzahlungsbetrag EL-rechtlich als Vermögenszufluss (Art. 11 Abs. 1 lit. c ELG) qualifiziert, so würde die für den Nachzahlungszeitraum auszurichtende Ergänzungsleistung zu hoch ausfallen, um dem Beschwerdeführer in einer (bis zur Auszahlung der Rentenleistungen aus der beruflichen Vorsorge anhaltenden) vorübergehenden Notlage die reguläre Sozialhilfe zu ersetzen. Eine Ergänzungsleistung kann also nur dann für die Zeit vor der Ausrichtung einer Nachzahlung der Rentenleistungen aus der beruflichen Vorsorge ihren Zweck erfüllen, langfristig eine Armut zu verhindern, wenn die Nachzahlung nicht als Vermögenszuwachs, sondern rückwirkend ab dem EL-Anspruchsbeginn als laufende Einnahme (Art. 11 Abs. 1 lit. d ELG) angerechnet wird. Dies setzt voraus, dass nicht auf die effektive Situation des Beschwerdeführers vor der Nachzahlung, nämlich auf das (vorläufige) Fehlen von Rentenleistungen aus der beruflichen Vorsorge, abgestellt wird. Stattdessen ist der EL-Anspruchsberechnung vor der Ausrichtung der Nachzahlung eine fiktive laufende Auszahlung der (effektiv nachbezahlten) Rentenleistungen aus der beruflichen Vorsorge zugrunde zu legen. Das zwingt notwendigerweise dazu, mit der EL-Anspruchsberechnung zuzuwarten, bis der Sachverhalt auch in Bezug auf einen allfälligen Anspruch des Beschwerdeführers auf Rentenleistungen der beruflichen Vorsorge feststeht. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers lässt sich dem Urteil des Eidgenössischen

Versicherungsgerichts vom 18. Dezember 1990 (ZAK 1991 S. 135 ff.) nichts Gegenteiliges entnehmen. Anders als im vorliegenden Fall ging es dort nämlich um eine allfällige revisionsweise Anpassung einer (rechtskräftig zugesprochenen) laufenden Ergänzungsleistung als Folge einer möglichen Verminderung der vom EL-Bezüger zu leistenden familienrechtlichen Unterhaltsbeiträge. Die mit einer solchen Verminderung der anerkannten Ausgaben und damit des Ausgabenüberschusses verbundene Reduktion der Ergänzungsleistung konnte gemäss Art. 25 Abs. 2 lit. c ELV erst mit dem Erlass der entsprechenden Revisionsverfügung, d.h. nur ex nunc wirksam werden. Da die Frage nach dem Wirkungszeitpunkt also durch das Verwaltungsverfahrenrecht beantwortet wurde, kann das Urteil keine Relevanz für die sich im vorliegenden Fall stellende, materiellrechtlich zu beantwortende Frage nach dem Anrechnungszeitpunkt allfälliger Rentenleistungen der beruflichen Vorsorge haben.

E. 4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Verwaltungsverfahrenrecht die Möglichkeit einer Sistierung eines Verwaltungsverfahrens kennt und dass die Voraussetzungen einer solchen Sistierung erfüllt sind. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit als rechtmässig, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Der unterliegende Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Das Beschwerdeverfahren ist kostenlos. Entscheid im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

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