

SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2017/21 vom 23. August 2018

Sg Versicherungsgericht, 2018-08-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_EL_2017_21

FR: SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2017/21 du 23 août 2018

IT: SG_VERSICHERUNGSGERICHT EL 2017/21 del 23 agosto 2018

Regeste

Art. 43 Abs. 3 ATSG. Vorübergehende Einstellung der Auszahlung einer Ergänzungsleistung als Folge einer Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 23. August 2018, EL 2017/21).

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführerin hat die Aufhebung der Verfügung vom 2. November 2016 beantragen lassen. Diese Verfügung hat im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung aber gar nicht mehr existiert, denn nachdem die Beschwerdeführerin dagegen eine Einsprache erhoben hatte, hat die Beschwerdegegnerin am 30. März 2017 einen Einspracheentscheid erlassen, mit dem sie an der sanktionsweisen Einstellung der Ergänzungsleistung per 1. November 2016 festgehalten hat. Dieser Einspracheentscheid ist integral an die Stelle der Verfügung vom 2. November 2016 getreten, weshalb sich die Beschwerde gegen diesen Einspracheentscheid richten müsste (vgl. auch die Art. 52 und 56 ATSG). Würde man den Wortlaut des Beschwerdeantrages ernst nehmen, dürfte also auf die Beschwerde mangels eines Anfechtungsgegenstandes nicht eingetreten werden, weil die Verfügung vom 2. November 2016 nicht mehr existiert. Der Beschwerdebegründung lässt sich allerdings eindeutig entnehmen, dass die Beschwerde auf eine Aufhebung des Einspracheentscheides vom 30. März 2017 abzielt, weshalb der falsche Antrag als ein Missverständnis qualifiziert und entgegen seinem Wortlaut als auf eine Aufhebung des Einspracheentscheides vom 30. März 2017 abzielend interpretiert werden muss. Da die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den so verstandenen Beschwerdeantrag einzutreten.

E. 2

Mit dem angefochtenen Einspracheentscheid vom 30. März 2017 hat die Beschwerdegegnerin – wie bereits mit der entsprechenden Verfügung vom 2. November 2016 – die Auszahlung der laufenden Ergänzungsleistung gestützt auf den Art. 43 Abs. 3 ATSG sanktionsweise eingestellt. Der Wortlaut des Art. 43 Abs. 3 ATSG sieht zwar keine Leistungseinstellung als Sanktionsmöglichkeit vor, aber das Fehlen dieser Möglichkeit muss gestützt auf eine sorgfältige Interpretation des Art. 43 Abs. 3 ATSG als eine echte Gesetzeslücke qualifiziert werden, die entsprechend richterrechtlich zu füllen ist (vgl. BGE 139 V 585; TOBIAS BOLT, Folgen einer Mitwirkungspflichtverletzung, in: JaSo 2016, S. 169 ff.). Jedenfalls besteht kein Zweifel daran, dass sich der Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens auf die Prüfung der Frage nach der Rechtmässigkeit der sanktionsweisen Einstellung der Leistungsauszahlung beschränkt und nicht etwa die

Rechtmässigkeit einer materiellen Aufhebung der laufenden Ergänzungsleistung beinhaltet.

E. 3

3.1 Kommt die 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 vorher aber schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen und er muss ihr eine angemessene Bedenkfrist einräumen. Die ratio legis des Art. 43 Abs. 3 ATSG ist die Weiterführung eines blockierten Verwaltungsverfahrens in jenen Fällen, 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 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 eine 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; die Bestimmung erweist sich diesbezüglich als lückenhaft. Zur Füllung dieser Gesetzeslücke kommt nur ein Druckmittel in Frage, das geeignet ist, den nötigen Druck aufzubauen, und das selbst dann problemlos und rechtsgleich angewandt werden kann, wenn der für den Abschluss des Revisionsverfahrens massgebende aktuelle Sachverhalt noch weitgehend unbekannt ist, nämlich der komplette Leistungsstop (vgl. BGE 139 V 585; BOLT, a.a.O., 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, ihre Mitwirkungspflicht zu erfüllen, muss unentschuldbar sein; die dadurch entstandene Verfahrensblockade muss solange „unüberwindbar“ sein, bis die versicherte Person ihre Mitwirkungspflicht erfüllt, das heisst es darf keine Möglichkeit der EL-Durchführungsstelle geben, anderweitig an die notwendigen Informationen zu gelangen; 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- bzw. Reaktionszeit eingeräumt worden sein.

3.2 Die Beschwerdegegnerin ist sowohl für den Abschluss der periodischen Überprüfung der Ergänzungsleistung als auch für den Abschluss des Revisionsverfahrens nach dem Verkauf der selbstbewohnten Liegenschaft auf Angaben angewiesen gewesen, die nur die Beschwerdeführerin liefern konnte. Allenfalls hätte die Beschwerdegegnerin verschiedene Angaben im Zusammenhang mit dem Grundstückverkauf gestützt auf den Art. 32 ATSG auch direkt beim Grundbuchamt einholen können. Nach der Erfahrung der Beschwerdegegnerin verhalten sich die Grundbuchämter aber nicht kooperativ, weshalb die Einholung der nötigen Angaben direkt beim Grundbuchamt einen unzumutbar hohen

Abklärungsaufwand (nötigenfalls mittels eines Gerichtsverfahrens zur Durchsetzung der im Art. 32 ATSG verankerten Pflicht) verursacht hätte. Das Grundbuchamt hätte vorliegend aber ohnehin nicht sämtliche Angaben liefern können, die die Beschwerdegegnerin benötigte, denn für diese ist auch von massgeblicher Bedeutung, wie hoch der Nettoerlös (nach Abzug der Steuern und Gebühren) gewesen ist und insbesondere wie dieser verteilt worden ist. Selbst eine Anfrage beim Steueramt hätte es ihr wohl nicht ermöglicht, sämtliche relevanten Angaben zu beschaffen. Auch für die periodische Überprüfung hätte die Beschwerdegegnerin ohne die Mitwirkung der Beschwerdeführerin nur einen Teil der benötigten Angaben erhältlich machen können. Mit ihrer Weigerung, die angeforderten Unterlagen einzureichen, hat die Beschwerdeführerin also die beiden parallel laufenden Verwaltungsverfahren blockiert. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass ihre Weigerung entschuldbar gewesen sei, weil sie gar nicht in der Lage gewesen sei, sämtliche benötigten Unterlagen einzureichen. Das mag zwar allenfalls zutreffen, aber wenigstens die Steuer- und Gebührenrechnungen sowie der Verteilschlüssel für den Nettoerlös hätten wohl längstens eingereicht werden können. Diese hätten es erlaubt, die Ergänzungsleistung für die Zukunft entsprechend neu festzusetzen. Weil die Beschwerdeführerin aber überhaupt keine Belege eingereicht hat, ist objektiv nicht belegt, dass es ihr tatsächlich nicht schon früher möglich gewesen wäre, die notwendigen Unterlagen einzureichen. Mit anderen Worten ist die Unentschuldbarkeit der Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung nicht nachgewiesen. Solange die Beschwerdeführerin nicht einmal die bereits vorhandenen Belege einreicht, lässt sich nicht mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit feststellen, ob es für die Beschwerdeführerin objektiv unmöglich gewesen ist, die verlangten Unterlagen einzureichen. Es liegt mit anderen Worten eine objektive Beweislosigkeit hinsichtlich der Unmöglichkeit vor, die verlangten Unterlagen einzureichen. Die Folgen dieser Beweislosigkeit hat in einer lückenfüllenden analogen Anwendung des Art. 8 ZGB die Beschwerdeführerin zu tragen, da sie mit dem fehlenden Nachweis ihre Mitwirkungspflichtverletzung möglicherweise als entschuldbar hätte belegen können. Da die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin zur Erfüllung ihrer Mitwirkungspflicht gemahnt und ihr für den Fall einer weiteren Weigerung die sofortige Einstellung der Ergänzungsleistung angedroht hat und da sie ihr eine angemessene Frist eingeräumt hat, um die Unterlagen doch noch einzuräumen, sind zusammenfassend sämtliche Voraussetzungen für einen Leistungsstopp gestützt auf den Art. 43 Abs. 3 ATSG erfüllt gewesen. Der angefochtene Einspracheentscheid erweist sich folglich als rechtmässig.

3.3 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass das verfügte Druckmittel (die sofortige, vollständige Leistungseinstellung) als verhältnismässig zu qualifizieren ist.

Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, massgebend sei das Verhältnis zwischen jenem Betrag, um den die Ergänzungsleistung „sanktionsweise“ reduziert werde, und dem Betrag, den eine EL-Durchführungsstelle zurückfordern müsste, wenn sie trotz einer möglichen Sachverhaltsveränderung weiterhin die bisherige Ergänzungsleistung ausrichten würde. Dieser Ansicht nach wäre zum Beispiel ein kompletter Leistungsstopp unverhältnismässig, wenn lediglich fraglich wäre, ob sich der Wohnungsmietzins um 100 Franken reduziert hätte. Eine solche betragliche Verhältnismässigkeitsprüfung würde allerdings eine teilweise Vorwegnahme des materiellen Ergebnisses des blockierten Verwaltungsverfahrens erfordern, denn die EL-Durchführungsstelle müsste ja möglichst genau abschätzen, um welchen Betrag sie die laufende Ergänzungsleistung im Sinne eines Druckmittels reduzieren dürfte. Eine solche Schätzung würde in aller Regel einen grossen

Aufwand verursachen und (trotzdem) meist sehr ungenau ausfallen. Zudem würde eine entsprechende Reduktion oft keinen genügend starken Druck auf die versicherte Person ausüben, denn wenn die Reduktion etwa jenem Betrag entspricht, um den die Ergänzungsleistung ohnehin reduziert werden müsste, oder wenn sie gar (wesentlich) tiefer ausfallen würde, würde die versicherte Person ja nichts gewinnen, wenn sie doch noch bei der Sachverhaltsabklärung mitwirken würde. Die Verhältnismässigkeit muss sich deshalb nicht anhand eines betraglichen Vergleichs, sondern vielmehr anhand eines Vergleichs zwischen der Sanktionsstärke und der Hartnäckigkeit der versicherten Person bemessen. Mit anderen Worten kann ein Leistungsstopp nur verhältnismässig sein, wenn er lediglich seinem Sinn und Zweck als ultima ratio entsprechend eingesetzt wird. Eine EL-Durchführungsstelle muss also zuerst versuchen, die versicherte Person ohne einen Leistungsstopp zur Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung zu bewegen. Erst wenn sich die versicherte Person trotz mehrfacher Aufforderung geweigert hat, bei der Sachverhaltsabklärung mitzuwirken, ist ein Leistungsstopp angemessen. Der vorliegend auf seine Rechtmässigkeit zu prüfende Leistungsstopp ist als verhältnismässig in diesem Sinne zu qualifizieren, denn die Beschwerdegegnerin hat über ein Jahr lang versucht, die Beschwerdeführerin dazu zu bringen, die notwendigen Unterlagen einzureichen. Sie hat ihr sogar mehrmals explizit erklärt, dass es vorerst genügen würde, wenn sie wenigstens den vorhandenen Teil der Unterlagen einreichen würde. Erst nachdem sich die Beschwerdeführerin während mehr als eines Jahres partout geweigert hatte, auch nur einen einzigen Beleg einzureichen, hat sie die laufende Ergänzungsleistung eingestellt. Diese Massnahme ist verhältnismässig gewesen. Auch unter diesem Gesichtspunkt erweist sich der angefochtene Einspracheentscheid folglich als rechtmässig.

E. 4

Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen, wobei allerdings im Sinne eines obiter dictum darauf hinzuweisen ist, dass der verfügte Leistungsstopp selbstverständlich sofort dahinfällt, sobald die Beschwerdeführerin ihrer Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung doch noch nachkommt. Gerichtskosten sind keine zu erheben. Die unterliegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung. Entscheid 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.