

SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2010/425 vom 27. August 2012

Sg Versicherungsgericht, 2012-08-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_IV_2010_425

FR: SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2010/425 du 27 août 2012

IT: SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2010/425 del 27 agosto 2012

Regeste

Art. 43 Abs. 3 ATSG. Sanktion bei Verletzung der Mitwirkungspflicht im Rahmen der Sachverhaltsabklärung (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 27. August 2012, IV 2010/425).

Erwägungen

E. 1

1.1 Würde man den Wortlaut der angefochtenen Verfügung ernst nehmen, müsste man annehmen, die Abweisung des Leistungsbegehrens diene sowohl der Sanktionierung der Verletzung der Mitwirkungspflicht durch Nichterscheinen auf dem RAV gemäss der Abmahnung vom 13. Januar 2010 als auch der Sanktionierung der Verletzung der Mitwirkungspflicht durch Nichterscheinen im D. ___ gemäss der Abmahnung vom 13. September 2010. Nun hat die Beschwerdegegnerin in der angefochtenen Verfügung aber auch darauf hingewiesen, dass die in der Abmahnung vom 13. Januar 2010 angesprochene Mitwirkungspflicht hinfällig geworden sei, als der Beschwerdeführer sich bereit erklärt habe, aktiv an der Eingliederung mitzuwirken. Von Bedeutung dürfte dabei auch der Umstand gewesen sein, dass der Beschwerdeführer in der Zwischenzeit wegen eines Velounfalls arbeitsunfähig und damit nicht vermittlungsfähig war, so dass eine Anmeldung beim RAV nichts gebracht hätte. Unter diesen Umständen wäre es rechtswidrig, wenn die angefochtene Verfügung auch eine Sanktionierung der Verletzung der Mitwirkungspflicht in der Form des Unterlassens der Anmeldung zur Stellensuche beim RAV enthalten würde. Das kann der angefochtenen Verfügung nicht unterstellt werden. Bei einer korrekten Interpretation muss also die in der angefochtenen Verfügung enthaltene Aussage ignoriert werden, das Gesuch um berufliche Massnahmen und Rentenleistungen sei abzuweisen, weil der Aufnahmetermin auf dem RAV unentschuldigt nicht wahrgenommen worden sei. Nach dem effektiven Inhalt der angefochtenen Verfügung kann nur die Verletzung der Mitwirkungspflicht im Zusammenhang mit dem Einsatzprogramm im Werkbahnhof D. ___ im September 2010 die Ursache der Anordnung einer sanktionsweisen Gesuchsabweisung sein.

1.2 Der angefochtenen Verfügung ist kein Vorbescheid vorausgegangen. Darin ist keine Verletzung des Art. 57a Abs. 1 IVG zu erblicken, denn eine korrekte und vollständige Abmahnung der konkreten Mitwirkungspflicht enthält all jene Elemente, die auch Inhalt eines Vorbescheids gemäss Art. 57a Abs. 1 IVG i.V.m. Art. 73 bis Abs. 1 IVV für eine Sanktionsverfügung gestützt auf Art. 43 Abs. 3 ATSG sein müssen. Der Erlass eines Vorbescheids wäre demnach nichts anderes als die inhaltliche Wiederholung der Abmahnung und damit eine reine Formalie, an der kein schützenswertes Interesse bestehen kann.

E. 2

Die Beschwerdegegnerin hat die Abmahnung vom 13. September 2010 noch mit Art. 43 Abs. 3 ATSG erklärt, d.h. sie ist davon ausgegangen, dass eine Pflicht des Beschwerdeführers bestehe, bei der Abklärung des massgebenden Sachverhalts (Art. 43 Abs. 1 ATSG) mitzuwirken, und dass der Beschwerdeführer dazu gebracht werden müsse, diese Pflicht auch zu erfüllen. Darauf weist auch die Begründung der Abmahnung hin, denn es ist dort von einer beruflichen Abklärung und von einer Abklärungsstelle (d.h. dem D.____) die Rede. Gemäss dem von der Eingliederungsverantwortlichen geführten Verlaufsprotokoll (abgeschlossen am 27. Oktober 2010) diene das Beratungsgespräch vom 16. Juni 2010 dazu, den Beschwerdeführer zu überzeugen, eine Arbeitserprobung in einem Einsatzprogramm zu absolvieren. Von dieser Arbeitserprobung erhoffte sich die Eingliederungsverantwortliche Aufschluss über die Motivation und die Leistungsfähigkeit des Beschwerdeführers. Sie hat allerdings nicht angegeben, ob diese Abklärung nur der Prüfung und der allfälligen Verbesserung der Chancen der Arbeitsvermittlungsbemühungen (Art. 18 IVG) dienen sollte oder ob auch noch die Möglichkeit einer Umschulung (Art. 17 Abs. 1 IVG) geprüft werden sollte. Es ist davon auszugehen, dass nur die Arbeitsvermittlung zur Diskussion stand, denn angesichts der bescheidenen intellektuellen Leistungsfähigkeit des Beschwerdeführers erschien eine qualifizierte Umschulung in der Form einer Berufsausbildung zum vornherein als aussichtslos. Dass die Abklärungsmassnahme im D.____ als Nebenzweck offenbar auch noch der sozial-beruflichen Rehabilitation (Art. 7d Abs. 2 lit. e IVG) dienen sollte, wie sich dem von der Eingliederungsverantwortlichen geführten Verlaufsprotokoll unter dem Datum 24. August 2010 entnehmen lässt (Ziel des Einsatzprogramms sollte u.a. das Erhalten einer Tagesstruktur sein), ändert nichts am eigentlichen Zweck der Arbeitserprobung, die Motivation und die Leistungsfähigkeit des Beschwerdeführers im Hinblick auf die Vermittlung eines angepassten Arbeitsplatzes zu klären. Die Abmahnung vom 13. September 2010 hat also der Durchsetzung der Mitwirkungspflicht bei der Abklärung des massgebenden Sachverhalts (nämlich der Vermittlungsfähigkeit gemäss Art. 18 IVG) gedient. Da der Beschwerdeführer die ihm gesetzte Frist zur Teilnahme am Einsatzprogramm im D.____ unbenützt hat verstreichen lassen, ohne dieses Verhalten gegenüber der Leitung des Einsatzprogramms oder gegenüber der Beschwerdegegnerin zu rechtfertigen, hat er seine Mitwirkungspflicht verletzt und die Beschwerdegegnerin veranlasst, die angedrohte Sanktion verfügungsweise anzuordnen. Mit der angefochtenen Verfügung vom 30. September 2010 hat die Beschwerdegegnerin das (gesamte) Leistungsbegehren des Beschwerdeführers sanktionsweise abgewiesen. Allerdings ist in der Begründung dieser Verfügung nicht mehr auf Art. 43 Abs. 3 ATSG, d.h. auf die Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung, sondern auf Art. 21 Abs. 4 ATSG verwiesen worden. Diese Bestimmung regelt die sozialversicherungsspezifische Schadenminderungspflicht. Der Verweis auf Art. 21 Abs. 4 ATSG ist in der Beschwerdeantwort bestätigt worden, denn die Beschwerdegegnerin hat dort argumentiert, der Beschwerdeführer habe seine Mitwirkungspflicht nach Art. 7 Abs. 2 IVG verletzt. Bei dieser Gesetzesbestimmung handelt es sich um nichts anderes als um die IV-spezifische Ausprägung der in Art. 21 Abs. 4 ATSG vorausgesetzten Schadenminderungspflicht (also die medizinische oder berufliche Eingliederungspflicht). Weder in der Verfügung noch in der Beschwerdeantwort ist erklärt worden, weshalb die Teilnahme am Einsatzprogramm im D.____ nun nicht mehr als Abklärungsmassnahme im Hinblick auf die Vermittlung einer passenden Arbeitsstelle, sondern als berufliche Eingliederungsmassnahme zu qualifizieren

sei. Tatsächlich dürfte es sich beim Verweis auf Art. 21 Abs.4 ATSG bzw. auf die Schadenminderungspflicht um ein Versehen handeln, denn es ist offensichtlich, dass mit der Absolvierung des Einsatzprogramms kein beruflicher Eingliederungserfolg verbunden gewesen wäre. Damit wäre nämlich kein Umschulungseffekt verbunden gewesen, weil der Beschwerdeführer während des Einsatzprogramms keine neuen beruflichen Fähigkeiten erworben hätte, die es ihm erlaubt hätten, einen neuen, behinderungsadaptierten Beruf auszuüben und damit die Arbeitsunfähigkeit im bisherigen Beruf adäquat, d.h. rentenausschliessend zu kompensieren. Die Begründung der Abweisung des Leistungsbegehrens mit der Missachtung der Mitwirkungspflicht bei der Schadenminderung/beruflichen Eingliederung nach Art. 21 Abs. 4 ATSG und Art. 7 Abs. 2 IVG ist somit falsch. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer mit einer Sanktion belegt, weil er seine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung i.S. von Art. 43 Abs. 3 ATSG verletzt hat.

E. 3

Nach dem oben Ausgeführten ist davon auszugehen, dass die Teilnahme am Einsatzprogramm des D.____ nur der Abklärung der noch in Frage kommenden Art von Arbeitsplätzen und der Vermittlungsfähigkeit des Beschwerdeführers gedient hätte. Diese Abklärungsmassnahme hat also nur die Prüfung eines Anspruchs auf Arbeitsvermittlungsbemühungen gemäss Art. 18 Abs. 1 IVG beinhaltet. Die Beschwerdegegnerin hat ihre Sanktion nicht auf diese Leistungsart beschränkt. Sie hat nämlich das Leistungsbegehren des Beschwerdeführers als Ganzes abgewiesen. Dieses Leistungsbegehren hat jedenfalls auch ein Rentenbegehren, allenfalls auch ein Begehren um andere berufliche Eingliederungsmassnahmen umfasst. Zwischen der Arbeitsvermittlung und der Invalidenrente fehlt die als Grundsatz "Eingliederung vor Rente" (vgl. U. Kieser, ATSG-Kommentar, 2. A., Vorbemerkungen N. 47) bekannte Beziehung. Die Arbeitsvermittlung ist nämlich unter den beruflichen Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung ein Fremdkörper, da sie nicht das soziale Risiko der (allenfalls nur drohenden) Invalidität, sondern ausschliesslich das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit abdeckt. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Arbeitslosigkeit in aller Regel durch eine Gesundheitsbeeinträchtigung verursacht worden ist. Die Vermittlung einer behinderungsadaptierten Arbeitsstelle kann die rentenspezifische Invalidität nicht beeinflussen, weil deren Berechnung unabhängig davon erfolgt, ob das zumutbare Invalideneinkommen tatsächlich erzielt wird oder nicht. Auch einer arbeitslosen Person wird nämlich gemäss Art. 16 ATSG ein Invalideneinkommen angerechnet und dieses Invalideneinkommen entspricht dem Lohn, den die versicherte Person erzielen würde, wenn sie nicht arbeitslos wäre, sondern einer behinderungsadaptierten Erwerbstätigkeit nachginge. Die Sanktion einer Verletzung der Mitwirkungspflicht gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG, die über die Leistungsart hinausgeht, auf die ein Anspruch zu prüfen ist, (hier also die Abklärung der Anspruchsvoraussetzungen einer Arbeitsvermittlung) ist deshalb als unverhältnismässig zu betrachten. Die Sanktion muss auf die zur Diskussion stehende Leistungsart beschränkt sein, so dass die schärfste Sanktion die Verweigerung der Leistung ist, auf die ein Anspruch nicht hat geklärt werden können, weil die Mitwirkung bei der Sachverhaltsabklärung verweigert worden ist. Die Sanktion kann nicht weiter gehen als die aus der Sicht des Gesuchstellers nachteiligste Entscheidung in der Sache, also als die Abweisung des Gesuchs um die entsprechende Leistung. Es schießt weit über das Ziel hinaus, die Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung in Bezug auf die Arbeitsvermittlung mit einer Verweigerung auch der Invalidenrente zu sanktionieren,

denn der Beschwerdeführer wäre damit erheblich schlechter gestellt, als wenn sein Gesuch um Arbeitsvermittlungsbemühungen definitiv (d.h. nicht nur sanktionsweise) abgewiesen würde. Soweit die angefochtene Verfügung auch die Ausrichtung einer Invalidenrente und allenfalls die Ausrichtung anderer beruflicher Eingliederungsmassnahmen verweigern will, ist sie als unverhältnismässig und damit als rechtswidrig aufzuheben.

E. 4

Zu prüfen bleibt, ob die sanktionsweise Verweigerung von Arbeitsvermittlungsbemühungen rechtmässig ist. "Die Verletzung der Auskunfts- oder Mitwirkungspflicht ist nur relevant, wenn sie in unentschuldbarer Weise erfolgt" (U. Kieser, a.a.O., N. 51 zu Art. 43 ATSG). Dr. F. ___ hat am 9. November 2010 eine unfallbedingte vollständige Arbeitsunfähigkeit des Beschwerdeführers bis 31. Oktober 2010 angegeben. Behandelnde Ärzte neigen erfahrungsgemäss dazu, die allzu pessimistische Arbeitsunfähigkeitsüberzeugung vieler ihrer Patienten zu übernehmen. Deshalb ist fraglich, ob der Beschwerdeführer tatsächlich auch für das Einsatzprogramm im D. ___ arbeitsunfähig gewesen ist. Mit dem Arbeitsunfähigkeitszeugnis von Dr. F. ___ lässt sich die Verletzung der Mitwirkungspflicht also nicht überzeugend rechtfertigen. Das gilt insbesondere deshalb, weil es dem Beschwerdeführer selbst bei vollständiger Arbeitsunfähigkeit (und eingeschränkten kognitiven Fähigkeiten) möglich und zumutbar gewesen wäre, entweder selbst telephonisch mitzuteilen, dass er nicht am Einsatzprogramm teilnehmen könne, oder Dr. F. ___ dazu zu bringen, dies der Beschwerdegegnerin mitzuteilen. Kann das Verhalten des Beschwerdeführers nicht durch ein ärztliches Arbeitsunfähigkeitszeugnis gerechtfertigt werden, so stellt sich die Frage, ob die Beeinträchtigung der kognitiven Fähigkeiten als Rechtfertigung herangezogen werden kann. Auch hier gilt, dass es dem Beschwerdeführer mit überwiegender Wahrscheinlichkeit möglich und zumutbar gewesen wäre, zwischen dem 1. September 2010, als er telephonischen Kontakt mit dem D. ___ hatte, und dem 20. September 2010, dem letzten Tag der ihm eingeräumten Frist, telephonisch oder brieflich auf eine wie auch immer geartete Unfähigkeit zur Teilnahme am Einsatzprogramm hätte aufmerksam machen können. Zusammenfassend lässt sich die völlige Passivität des Beschwerdeführers als weder mit einer unfallbedingten vollständigen Arbeitsunfähigkeit noch mit einer krankheitsbedingten Einschränkung in den kognitiven Fähigkeiten und damit der Alltagsgestaltung rechtfertigen. Dies würde an sich für die Zulässigkeit der sanktionsweisen Verweigerung einer Arbeitsvermittlung sprechen. Dem ist aber entgegen zu halten, dass die Eingliederungsverantwortliche und die Sachbearbeiterin der Beschwerdegegnerin aufgrund der ihnen vorliegenden medizinischen Akten um die krankheitsbedingten Schwierigkeiten des Beschwerdeführers wussten und diese auch schon in der Form einer ersten Abmahnung praktisch erfahren hatten. Da die pflichtwidrige Verhaltensweise des Beschwerdeführers auf eine Krankheit zurückzuführen war, hätten sie sich darüber im Klaren sein müssen, dass der Beschwerdeführer mit der schriftlichen Mahnung allein überfordert sein könnte. Sie hätten also entweder einen anderen Weg als die schriftliche Abmahnung wählen müssen, um dem Beschwerdeführer bei der Überwindung seiner krankheitsbedingten Schwierigkeiten im Rahmen der Teilnahme am Einsatzprogramm des D. ___ zu helfen (telephonische Aufforderung, persönliche Aufforderung, allenfalls sogar persönliche Begleitung zum D. ___) oder sie hätten die schriftliche Mahnung durch den persönlichen Kontakt ergänzen müssen, um dem Beschwerdeführer bei der Erfüllung seiner Mitwirkungspflicht zu helfen und so den Erfolg der Abklärungsmassnahme sicherzustellen. Oberstes Ziel hätte nämlich sein müssen, zu den Informationen zu kommen, die zur

Beurteilung des Gesuchs um Arbeitsvermittlung notwendig waren. Unter diesen Umständen kann nicht von einer unentschuldbaren Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung ausgegangen werden. Damit erweist sich die angefochtene Verfügung auch im verbliebenen, die Arbeitsvermittlung betreffenden Teil als rechtswidrig. Sie ist vollumfänglich und ersatzlos aufzuheben. Die Beschwerdegegnerin wird das Verwaltungsverfahren in Bezug auf alle mit der IV-Anmeldung beantragten Leistungen weiterzuführen haben.

E. 5

Die angefochtene Verfügung vom 30. September 2010 ist aufzuheben. Die unterliegende Beschwerdegegnerin hat die Gerichtskosten zu übernehmen. Diese sind angesichts des durchschnittlichen Aufwandes praxisgemäss auf Fr. 600.-- festzusetzen. Der vom Beschwerdeführer in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird zurückerstattet. Demgemäss hat das Versicherungsgericht im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP entschieden: 1. In Gutheissung der Beschwerde wird die Verfügung vom 30. September 2010 aufgehoben. 2. Die Beschwerdegegnerin hat eine Gerichtsgebühr von Fr. 600.-- zu bezahlen; der vom Beschwerdeführer in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird zurückerstattet.

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