

SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2012/181 vom 19. Mai 2014

Sg Versicherungsgericht, 2014-05-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_IV_2012_181

FR: SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2012/181 du 19 mai 2014

IT: SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2012/181 del 19 maggio 2014

Regeste

Art. 21 Abs. 4 ATSG. Art. 43 Abs. 3 ATSG. Sanktionsverfügung. Der Gesetzeswortlaut ist lückenhaft: Eine Sanktionsverfügung muss ihre Verbindlichkeit verlieren, wenn die versicherte Person ihren Widerstand aufgibt, denn dann besteht kein Bedarf mehr nach einer Sanktion. Nur so kann die Sanktionsverfügung ihren Zweck, ein bestimmtes Verhalten der versicherten Person zu erreichen, erfüllen. Die versicherte Person hätte nämlich keine Veranlassung, sich nachträglich doch noch pflichtgemäss zu verhalten, wenn sie dadurch nichts mehr am Bestehen der Sanktion ändern könnte. Diesbezüglich besteht eine "verfahrenstechnische" Analogie zu den Verfügungen, mit denen eine vorsorgliche Massnahme angeordnet wird, denn auch diese Verfügungen verlieren ihre Verbindlichkeit, wenn das Hauptverfahren durch einen Endentscheid abgeschlossen wird, weil dann kein Bedarf nach der verfügten vorsorglichen Anordnung mehr besteht. (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 19. Mai 2014, IV 2012/181).

Erwägungen

E. 1

1.1 Versicherungen bezwecken die Deckung von Schäden, die durch den Eintritt eines bestimmten (versicherten) Risikos verursacht werden. Als Schaden wird die wirtschaftliche Einbusse bezeichnet, die eine versicherte Person aufgrund des Eintritts eines versicherten Risikos erleidet. Besteht nach dem Eintritt des versicherten Risikos noch die Möglichkeit, die Entstehung eines Schadens zu verhindern oder den Schaden wenigstens so klein wie möglich zu halten, und unterlässt die versicherte Person entsprechende Anstrengungen, so besteht kein Anspruch auf die Deckung des nicht verhinderten Schadens (bzw. des nicht verhinderten Teils des Schadens) durch die Versicherung. Würde der Schaden trotz der Passivität der versicherten Person durch die Versicherung gedeckt, liefe das dem Wesen der Versicherung, nämlich der „Vergesellschaftung“ von zufällig auftretenden Schäden, zuwider. Aus dem Zweck des Versicherungsverhältnisses folgt also die Pflicht/Obliegenheit der von einem versicherten Risiko betroffenen versicherten Person, alles Mögliche und Zumutbare vorzukehren, um einen drohenden Schaden doch noch zu verhindern oder ihn wenigstens so klein wie möglich zu halten. Diese Schadenminderungspflicht ist somit ein notwendiger Bestandteil jeder Versicherung. Tritt der Schaden allerdings unmittelbar nach der Verwirklichung des versicherten Risikos in vollem Umfang ein, so kann keine Schadenminderungspflicht entstehen. Auch im Sozialversicherungsrecht wird die Existenz der Schadenminderungspflicht ohne weiteres vorausgesetzt, wie der Wortlaut von Art. 21 Abs. 4 ATSG zeigt. Für jede einzelne Leistungskategorie besteht eine spezifische Schadenminderungspflicht. Ein Beispiel für eine solche spezifische Pflicht ist die Pflicht zur beruflichen Eingliederung zur Vermeidung (oder wenigstens zur Minimierung) eines

Bedarfs nach einer Rente der Invalidenversicherung: Bevor eine Invalidenrente zugesprochen werden kann, muss sich die versicherte Person sämtlichen zumutbaren und geeigneten (das heisst sich rentenmindernd auswirkenden) Eingliederungsmassnahmen unterziehen (sog. Eingliederung vor Rente, vgl. etwa Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Vorbemerkungen N 47). Die versicherte Person muss ihre rentenspezifische Schadenminderungspflicht soweit als möglich und zumutbar erfüllt haben, damit ihr eine Rente zugesprochen werden kann. Andernfalls käme es zu einer unrechtmässigen Besserstellung der betreffenden versicherten Person, denn sie erhielte eine Invalidenrente, obwohl ein „Schaden“, das heisst eine einen Anspruch auf eine Invalidenrente begründende Erwerbsunfähigkeit (Art. 7 ATSG), hätte verhindert werden können. Das wäre weder durch den Versicherungszweck noch durch das materielle Leistungsrecht oder den Gleichbehandlungsgrundsatz gedeckt. Gemäss Art. 21 Abs. 4 ATSG sind versicherte Personen, die eine Versicherungsleistung beanspruchen, ihre leistungsspezifische Schadenminderungspflicht aber nicht erfüllen wollen, durch die Androhung einer Sanktion dazu zu bewegen, dieser Pflicht nachzukommen. Diese Sanktion hat eine Doppelnatur: Sie muss einerseits einen so starken Druck aufbauen, dass die versicherte Person ihren „Widerstand“ aufgibt und ihrer Schadenminderungspflicht nachkommt, und sie muss andererseits für den Fall, dass die versicherte Person nicht nachgibt, eine Entscheidung beinhalten, die dem materiellen Leistungsrecht so weit als möglich gerecht wird. Der unmittelbare Zweck der Sanktion, die versicherte Person zu einer Erfüllung der Schadenminderungspflicht zu bewegen, wird am ehesten erreicht, wenn die für die versicherte Person nachteiligste Regelung angedroht wird. Dem mittelbaren Zweck der Sanktion, eine angemessene Lösung für den Fall zu bieten, dass die versicherte Person sich nicht zur Erfüllung der Schadenminderungspflicht bewegen lassen sollte, entspräche an sich im Minimum der materiellen Lösung, die richtig wäre, wenn die versicherte Person ihre Schadenminderungspflicht erfüllt hätte. Dabei müsste allerdings auf einen fiktiven Sachverhalt abgestellt werden, was eine erhebliche Unsicherheit mit sich brächte. Die Palette der von Art. 21 Abs. 4 ATSG angebotenen Sanktionsmöglichkeiten kennt diese Lösung allerdings nicht. Trotzdem zeigen diese beiden idealtypischen Sanktionsmöglichkeiten, die kaum je inhaltlich identisch sein dürften, das Spannungsfeld auf, in dem sich die Verwaltung bei der Anordnung einer Sanktion bewegt: Sie muss abwägen zwischen dem öffentlichen Interesse an der möglichst vollständigen Durchsetzung der Schadenminderungspflicht und dem Interesse der versicherten Person, jedenfalls nicht schlechter gestellt zu werden, als wenn die Schadenminderungspflicht korrekt erfüllt worden wäre.

1.2 Das primäre Ziel einer gestützt auf Art. 21 Abs. 4 ATSG (oder auch gestützt auf Art. 43 Abs. 3 ATSG) zu erlassenden Verfügung muss es also sein, die versicherte Person dazu zu bewegen, ihren Widerstand aufzugeben und ihre Schadenminderungspflicht (bzw. ihre Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung) korrekt zu erfüllen, denn nur so kann schliesslich eine dem konkreten Leistungsbedarf entsprechende Leistung zugesprochen und ausgerichtet werden. Die Sanktionsverfügung hat zwar die äussere Form einer „normalen“ materiellen Verfügung und für den Verfügungsadressaten hat sie, solange sie verbindlich ist, dieselbe Wirkung wie eine „normale“ materielle Verfügung. Wäre sie aber tatsächlich eine materielle Verfügung, so könnte sie ihren primären Zweck, den Verfügungsadressaten dazu zu bewegen, seine Schadenminderungspflicht zu erfüllen, gar nicht erreichen. Als „normale“ materielle Verfügung würde sie es der Verwaltung nämlich verunmöglichen, auf die Erreichung ihres primären Zieles, also die Bereitschaft des Verfügungsadressaten, seine

Schadenminderungspflicht zu erfüllen, adäquat zu reagieren. Die Instrumente zur Korrektur formell rechtskräftiger Verfügungen (die Revision gemäss Art. 17 ATSG, die so genannte prozessuale Revision gemäss Art. 53 Abs. 1 ATSG und die Wiedererwägung gemäss Art. 53 Abs. 2 ATSG) wären nämlich nicht geeignet, die Aufhebung der Sanktionsverfügung zu ermöglichen, weil diese Sanktionsverfügung weder als ursprünglich noch im eigentlichen revisionsrechtlichen Sinn nachträglich unrichtig zu qualifizieren wäre. Der Verfügungsadressat müsste sich also, wie die Beschwerdegegnerin vorliegend behauptet hat, neu zum Leistungsbezug anmelden, wobei das Eintreten auf diese Neuanmeldung voraussetzen würde, dass der Verfügungsadressat eine nach dem Erlass der Sanktionsverfügung eingetretene erhebliche Veränderung seines Invaliditätsgrades glaubhaft machen könnte. Diese Glaubhaftmachung wäre wohl in aller Regel gar nicht möglich. Tatsächlich geht es auch nicht um die Eröffnung eines neuen Verfahrens zur Prüfung eines Leistungsbegehrens, sondern um die Weiterführung des „eingefrorenen“ Verfahrens zur Prüfung des ursprünglichen Leistungsbegehrens. Wenn eine Sanktionsverfügung bezweckt, eine versicherte Person dazu zu bringen, ihren Widerstand aufzugeben, um so die Prüfung des Leistungsbegehrens weiterführen zu können, dann muss das Erreichen des Sanktionszwecks unmittelbar und ohne jede Verfahrenshürde die Weiterführung des „eingefrorenen“ Verfahrens erlauben. Daraus folgt, dass die Sanktionsverfügung vorläufiger Natur sein muss. Sie muss ihre Wirkung verlieren, sobald sie ihren Zweck erreicht, das heisst sobald der Verfügungsadressat seinen Widerstand aufgegeben hat. Sie weist also eine Ähnlichkeit mit der Anordnung einer vorsorglichen Massnahme auf. Auch diese Anordnung (die natürlich ebenfalls in Verfügungsform ergeht) fällt ohne weiteres dahin, ist also für den Adressaten (und die anordnende Verwaltung) nicht mehr verbindlich, sobald der – vorläufige – Regelungsbedarf wegfällt oder in der Sache – verfahrensabschliessend – materiell verfügt wird. Zwischen der Sanktionsverfügung und der Anordnung einer vorläufigen Massnahme gibt es aber auch einen grundlegenden Unterschied, der es verbietet, die Sanktionsverfügung als spezielle vorsorgliche Massnahme zu qualifizieren: Für die vorsorgliche Massnahme ist typisch, dass das Verfahren zur Entscheidung über das materielle Rechtsverhältnis weiterläuft und mit einer „definitiven“ Verfügung abgeschlossen wird. Die gestützt auf Art. 21 Abs. 4 ATSG ergehende Sanktionsverfügung hingegen hat zwingend zur Folge, dass das Verwaltungsverfahren stillsteht, solange die Weigerung des Verfügungsadressaten, die Schadenminderungspflicht zu erfüllen, anhält. Der Wortlaut des Art. 21 Abs. 4 ATSG weist also eine ausfüllungsbedürftige Lücke auf. Diese Lücke ist mit der Anordnung zu füllen, dass eine Sanktionsverfügung aufzuheben und das Verwaltungsverfahren zur Prüfung des Leistungsbegehrens fortzuführen sei, sobald die versicherte Person ihre Weigerungshaltung aufgabe und bereit sei, ihre Schadenminderungspflicht zu erfüllen. 2. Gemäss Art. 21 Abs. 4 Satz 2 ATSG muss die versicherte Person, bevor ihr die Leistungen sanktionshalber verweigert werden können, schriftlich gemahnt und auf die Rechtsfolgen hingewiesen worden sein. Der Begriff des Mahnens ist auslegungsbedürftig. Es genügt offensichtlich nicht, ganz allgemein die fristgerechte Erfüllung der rentenspezifischen Schadenminderungspflicht abzumahlen, denn damit wäre die versicherte Person (die in der Regel die Akten und damit den massgebenden aktuellen Sachverhalt nicht kennt und die auch nicht über die fachlichen Kenntnisse verfügt, die zur Würdigung dieses Sachverhalts im Hinblick auf eine allfällige Schadenminderungspflicht notwendig sind) überfordert. Die Mahnung muss also eine präzise Handlungsanweisung sein, die so klar formuliert ist, dass sie von der angesprochenen versicherten Person ohne weiteres verstanden werden kann.

Auch der in Art. 21 Abs. 4 ATSG verwendete Begriff des Hinweises auf die Rechtsfolgen ist auslegungsbedürftig. Es gilt dasselbe wie bei dem Begriff der Mahnung: Die im Falle einer Weigerung, sich der Mahnung entsprechend zu verhalten, anzuordnende Sanktion muss präzise und für die angesprochene versicherte Person ohne weiteres verständlich umschrieben werden.

2.1 Die Beschwerdegegnerin hat am 16. März 2012 unter der Ziffer 1 verlangt, dass der Beschwerdeführer bekannt geben müsse, wer ihn psychiatrisch behandle und wann die erste Therapie durchgeführt werde. Dabei handelt es sich nicht um eine Schadenminderungspflicht, sondern um eine Anordnung im Rahmen der Sachverhaltserhebung. Sie bezieht sich auf die Ziffer 2, laut der sich der Beschwerdeführer einer regelmässigen (fachärztlichen psychiatrischen) Behandlung zu unterziehen und dabei aktiv mitzuwirken habe. Dabei handelt es sich um die Abmahnung der konkreten Schadenminderungspflicht. Die Handlungsanweisung ist präzise und klar formuliert, erfüllt also die Anforderungen an eine Mahnung. Das gilt aber nicht für den Hinweis auf die Rechtsfolgen der Missachtung der Handlungsanweisung. Die Beschwerdegegnerin hat angegeben, sie werde die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen, wenn der Beschwerdeführer der Handlungsanweisung nicht nachkomme. Diese Androhung war nicht gesetzmässig, denn Art. 21 Abs. 4 ATSG kennt als mögliche Sanktionen nur die vorübergehende oder dauernde Kürzung oder Verweigerung der beantragten Leistung. Die Beschwerdegegnerin hätte dem Beschwerdeführer androhen müssen, dass sie ihm eine erstmalige berufliche Ausbildung (mit dem entsprechenden Taggeld) sowie eine Invalidenrente verweigern werde, solange er die Handlungsanweisung gemäss der Ziffer 2 nicht vollumfänglich erfülle. Damit wäre dem Beschwerdeführer klar gewesen, dass er bis zur Aufnahme einer psychotherapeutischen Behandlung nicht mit Massnahmen zur beruflichen Eingliederung oder mit Geldleistungen hätte rechnen können. Erst damit hätte die Beschwerdegegnerin tatsächlich einen ausreichenden Druck auf den Beschwerdeführer ausgeübt, um ihn zur Erfüllung der Schadenminderungspflicht in der Form einer medizinischen Behandlung bewegen zu können. In Bezug auf den Hinweis auf die Rechtsfolgen der Missachtung der Handlungsanweisung entspricht die Androhung vom 16. März 2012 nicht den Vorgaben des Art. 21 Abs. 4 ATSG. Damit erweist sich die angefochtene Verfügung vom 3. April 2012 ungeachtet der Tatsache, dass sie die am 16. März angedrohte Sanktion des Nichteintretens auf das Leistungsbegehren zum Dispositiv erhoben hat, als rechtswidrig.

2.2 In der Ziffer 3 ihres Schreibens vom 16. März 2012 hat die Beschwerdegegnerin festgehalten, dass der Beschwerdeführer schriftlich bekanntzugeben habe, welcher Arzt die Urinuntersuchungen vornehmen, und dass er diesem Arzt ein bestimmtes Formular auszuhändigen habe. Diese Mahnung ist nur im Zusammenhang mit den Ziffern 4 und 5 sinnvoll. Laut diesen beiden Ziffern sollte sich der Beschwerdeführer monatlichen Urinuntersuchungen unterziehen und dabei sollte sich kein THC im Urin nachweisen lassen. Das eigentlich abgemahnte Verhalten bestand also in einer mindestens sechsmonatigen Cannabisabstinenz. Obwohl sich dies den Ziffern 4 und 5 nur indirekt entnehmen lässt, ist davon auszugehen, dass die Mahnung für den Beschwerdeführer nachvollziehbar diesen Inhalt hatte. Der Cannabisentzug hätte allerdings nicht den leistungsspezifischen Schaden gemindert bzw. einen allfälligen Leistungsbedarf reduziert oder sogar vollständig verhindert. Er hätte es nur erlaubt, klarer zu beurteilen, inwieweit eine Gesundheitsbeeinträchtigung für den Leistungsbedarf verantwortlich war. Die Mahnung zu einer Cannabisabstinenz hat sich demnach nicht auf eine Schadenminderungspflicht, sondern auf eine Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG bezogen. Allerdings hat Dr. E. ____

einen solchen Entzug zum einen als nicht zumutbar qualifiziert, solange nicht eine psychotherapeutische und insbesondere medikamentöse Behandlung laufe, und zum andern hat sie einem solchen Entzug eher untergeordnete Bedeutung zugemessen. Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer also zur Erfüllung einer unzumutbaren bzw. unverhältnismässigen Mitwirkungspflicht anhalten wollen, was als rechtswidrig zu qualifizieren ist. Selbst wenn man die am 13. April 2012 verfügte Sanktion des Nichteintretens auf ein Leistungsbegehren also nur auf die Mitwirkungspflicht bei der Sachverhaltsabklärung gemäss den Ziffern 4 und 5 des Mahnschreibens vom 16. März 2012 beziehen will, erweist sich die angefochtene Verfügung somit als rechtswidrig. 3. Dementsprechend ist die angefochtene Verfügung aufzuheben. Da nur die Anordnung einer Sanktion gemäss Art. 21 Abs. 4 und/oder Art. 43 Abs. 3 ATSG den Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens bildet, sind der Beschwerdegegnerin keine Vorschriften zum weiteren Verfahren zu machen. Die gemäss Art. 69 Abs. 1 bis IVG zu erhebenden und angesichts des durchschnittlichen Aufwandes auf 600 Franken festzusetzenden Gerichtskosten hat die unterliegende Beschwerdegegnerin zu bezahlen. Ein Anspruch auf eine Parteientschädigung besteht nicht. Demgemäss hat das Versicherungsgericht im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP entschieden: 1. In Gutheissung der Beschwerde wird die angefochtene Verfügung vom 13. April 2012 aufgehoben. 2. Die Beschwerdegegnerin hat die Gerichtskosten von Fr. 600.-- zu bezahlen

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