

# **SG\_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2005/159 vom 15. August 2007**

Sg Versicherungsgericht, 2007-08-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_IV\\_2005\\_159](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_IV_2005_159)

FR: SG\_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2005/159 du 15 août 2007

IT: SG\_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2005/159 del 15 agosto 2007

## **Regeste**

Art. 19 Abs. 2 lit. c IVG, Art. 8 Abs. 4 lit. b IVV, Art. 10 Abs. 2 lit. b IVV, Art. 12 IVV, Pauschalierungsabkommen zwischen der Invalidenversicherung und dem Kanton St. Gallen vom 17. Dezember 1996. Sonderschulung, Hörtraining und Ableseunterricht für Gehörgeschädigte, pauschale Kostenvergütung an die Kantone. Im Bereich der Leistungen zur Sonderschulung besteht ein Koordinationsbedarf zwischen der Invalidenversicherung und den Kantonen, soweit diese aufgrund ihrer Volksschulaufgabe ebenfalls Sonderschulleistungen erbringen. Dieser Koordinationsbedarf kann nach Art. 12 Abs. 1 IVV durch eine vertragliche Vereinbarung der exklusiven Zuständigkeit des Kantons erfüllt werden. Diese exklusive Zuständigkeit wird allerdings für jene Fälle durchbrochen, in denen der Kanton nicht jene Leistungen gewährt, welche das IV-Recht zur Verfügung stellt. In diesem Fall hat die versicherte Person gegenüber der IV-Stelle einen Anspruch auf die Feststellung der nach dem IV-Recht geschuldeten Leistung. In der Folge muss der Kanton die so festgestellte Leistung ausrichten (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 15. August 2007, IV 2005/159).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Gemäss Art. 19 Abs. 1 IVG leistet die Invalidenversicherung Beiträge an die Sonderschulung bildungsfähiger Versicherter, denen der Besuch der Volksschule invaliditätsbedingt nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Diese Beiträge umfassen auch besondere Entschädigungen für zusätzlich zum Sonderschulunterricht notwendige Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art, u.a. ein Hörtraining und ein Ableseunterricht für Gehörgeschädigte (Art. 19 Abs. 2 lit. c IVG). Der Bundesrat hat Vorschriften über die Gewährung von Beiträgen an solche Massnahmen für invalide Kinder im Vorschulalter zu erlassen (Art. 19 Abs. 3 IVG). Diesem Auftrag ist er mit den Art. 10 und 11 IVV nachgekommen. Gemäss Art. 10 Abs. 1 IVV übernimmt die Invalidenversicherung die Kosten der Durchführung von Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art, die bei Kindern im Vorschulalter zur Vorbereitung auf den Besuch des Sonder- oder des Volksschulunterrichts notwendig sind. Dazu gehört die Sprachheilbehandlung bei sprachbehinderten Kindern mit schweren Sprechstörungen (Art. 10 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 8 Abs. 4 lit. e IVV), das Hörtraining und der Ableseunterricht bei gehörlosen oder hörbehinderten Kindern (Art. 10 Abs. 2 lit. b i.V.m. Art. 8 Abs. 4 lit. c IVV) und die heilpädagogische Früherziehung bei Kindern, die in einer in Art. 8 Abs. 4 lit. a bis g IVV aufgelisteten Art behindert sind. Da die Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art bei Kindern im Vorschulalter dazu dienen, die schulische Ausbildung zu ermöglichen oder zumindest zu erleichtern, finanzieren auch die Kantone im

Rahmen ihrer Bildungsaufgabe bereits bei Kindern, die noch nicht den Kindergarten besuchen, derartige Massnahmen. Das gilt auch für den Kanton St. Gallen. Er übernimmt praxisgemäss (ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage) die Kosten von Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art. Das bedeutet, dass von zwei Seiten Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art erbracht werden, obwohl diese Massnahmen natürlich nur einmal notwendig sind. Es muss deshalb zwingend die Frage beantwortet werden, wie die beiden Leistungsansprüche (gegenüber der Invalidenversicherung und gegenüber dem Wohnsitzkanton) zu koordinieren sind. Da es offenkundig unsinnig wäre, eine Massnahme zweimal zu erbringen oder ein und dieselbe Massnahme zweimal zu entschädigen, muss entschieden werden, aus welcher von zwei Quellen die nur einmal notwendige Massnahme finanziert werden soll. Art. 19 IVG enthält keine Lösung dieses Koordinationsproblems. Der dem Verordnungsgeber in Art. 19 Abs. 3 IVV erteilte Auftrag, die Voraussetzungen der Beitragsgewährung gemäss Art. 19 Abs. 1 IVG im Einzelnen zu regeln und die Höhe der Beiträge festzusetzen, umfasst keine Kompetenz, auch das sich unausweichlich stellende Koordinationsproblem zu lösen. Trotzdem hat der Verordnungsgeber – in Ausfüllung einer echten Gesetzeslücke – in Art. 12 IVV eine Koordinationslösung getroffen. Gemäss Art. 12 Abs. 1 IVV kann die Invalidenversicherung ihre Leistungspflicht durch die Ausrichtung einer Pauschalentschädigung an den Wohnsitzkanton erfüllen, wenn dieser die in den Art. 9 – 11 IVV geregelten Leistungen erbringt. Wird eine solche Vereinbarung mit einem Kanton getroffen, können die Versicherten gegenüber der Invalidenversicherung keine individuellen Leistungsansprüche mehr geltend machen. Das lässt sich nur so interpretieren, dass die gewählte Koordinationslösung in einer sogenannten exklusiven Prioritätszuweisung (vgl. Franz Schlauri, Beiträge zum Koordinationsrecht der Sozialversicherungen, S. 34) besteht. Das bedeutet im vorliegenden Fall, dass der Kanton St. Gallen gestützt auf das Abkommen vom 22. Januar 1997 ausschliesslich zuständig ist zur Ausrichtung bzw. zur Vergütung von Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art. Die Invalidenversicherung beschränkt sich auf eine pauschale Beteiligung am finanziellen Aufwand für diese Massnahmen. Gegenüber den versicherten Kindern ist also ausschliesslich der Kanton St. Gallen zuständig für die Leistungsausrichtung. Er regelt die Art und Weise, wie die Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art erbracht bzw. entschädigt werden und er regelt das Verfahren zur Geltendmachung und zur Zuspache derartiger Massnahmen.

## **E. 2**

Mit der Koordinationslösung der exklusiven Kompetenz des einen Leistungserbringers ist notwendigerweise die ausschliessliche Anwendbarkeit des Leistungsrechts dieses Leistungserbringers verbunden. Die exklusive Zuständigkeit eines Kantons zur Gewährung pädagogisch-therapeutischer Massnahmen gestützt auf seine eigenen, i.d.R. wohl schulrechtlichen Bestimmungen birgt aber die Gefahr, dass der entsprechende Leistungskatalog weniger umfangreich als derjenige ist der Art. 9 bis 11 IVV oder dass die Leistungen nicht in jenem Umfang erbracht werden, den die Art. 9 bis 11 IVV vorsehen. Der Verordnungsgeber hat diese Gefahr einer Schlechterstellung der Versicherten durch die exklusive Zuständigkeit eines Kantons erkannt. Um ihr zu begegnen hat er nicht etwa vorgesehen, dass eine Pauschalierungsvereinbarung gemäss Art. 12 Abs. 1 IVV die Pflicht des Kantons beinhalten müsse, die Massnahmen pädagogisch-therapeutischer Art mindestens im Umfang und im Ausmass der Art. 9 bis 11 IVV zu erbringen. Stattdessen hat der Verordnungsgeber die IV-Stelle, wenn auch nur indirekt, in die Leistungsausrichtung durch den – nach wie vor exklusiv zuständigen – Kanton einbezogen. Gemäss Art. 12 Abs.

2 IVV soll ein versichertes Kind den Anspruch auf pädagogisch-therapeutische Massnahmen bei der zuständigen IV-Stelle geltend machen können, wenn der Kanton die Leistungen gemäss den Art. 9 bis 11 IVV nicht oder nicht in vollem Umfang gewährt. Stellt die IV-Stelle in Anwendung der Art. 9 bis 11 IVV einen Anspruch auf Leistungen fest, erfolgt die Kostenvergütung gemäss dem Pauschalierungsvertrag. Gemäss der Ziffer 3 der am 22. Januar 1997 zwischen dem Kanton St. Gallen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft abgeschlossenen Vereinbarung können Personen, die geltend machen, sie hätten gegenüber der Invalidenversicherung einen Anspruch auf Leistungen, die der Kanton St. Gallen nicht oder nicht voll gewähre, diesen Anspruch bei der IV-Stelle geltend machen. Die IV-Stelle klärt den Leistungsanspruch im einschlägigen IV-Verfahren ab. Stellt sie einen IV-rechtlichen Leistungsanspruch fest, übernimmt der Kanton St. Gallen die festgesetzten Leistungen. Daraus folgt, dass es bei der exklusiven Zuständigkeit des Kantons St. Gallen zur Leistungsausrichtung bleibt. Dieser wird nur ausnahmsweise verpflichtet, Leistungen zu erbringen, die den Art. 9 bis 11 IVV entsprechen, wenn seine eigenen Leistungsbestimmungen keine oder eine weniger weit gehende Leistung vorsehen. Die Aufgabe der IV-Stelle beschränkt sich gemäss Art. 12 Abs. 2 IVV und gemäss der Ziffer 3 der Vereinbarung vom 22. Januar 1997 darauf zu prüfen, ob die Behauptung der Unzulänglichkeit oder des Fehlens einer kantonalen Leistung richtig ist und wie die Leistung gemäss den Art. 9 bis 11 IVV aussehen muss. Für diesen besonderen Fall hat sich der Kanton St. Gallen verpflichtet, die Leistung nicht entsprechend seinen eigenen Bestimmungen, sondern entsprechend den IV-rechtlichen Bestimmungen auszurichten. Mit dem in Art. 12 Abs. 2 IVV verwendeten Begriff der Kostenvergütung ist also nicht die pauschale Kostenvergütung der Invalidenversicherung an den Kanton gemeint, die im vorliegenden Fall in der Ziffer 4 der Vereinbarung vom 22. Januar 2007 geregelt ist, sondern die eigentliche Leistungsausrichtung, also die Vergütung der Kosten der konkret erbrachten pädagogisch-therapeutischen Massnahme.

### **E. 3**

a) Die Eltern des Beschwerdeführers haben der Beschwerdegegnerin am 14. Juni 2004 den Antrag gestellt, die Kosten der am 9. März 2004 begonnenen pädagogisch-therapeutischen Massnahme bestehend aus Ableseunterricht und Hörtraining zu vergüten. Den Eltern des Beschwerdeführers war offensichtlich nicht bekannt, dass allein das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen zur Vergütung der Kosten derartiger Massnahmen zuständig war. Es handelte sich also um ein Leistungsgesuch, das bei einer unzuständigen Stelle eingereicht worden war. Aus diesem Grund kann sich das Gesuch vom 14. Juni 2004 nicht auf Art. 12 Abs. 2 IVV und die Ziffer 3 des Pauschalierungsabkommens vom 22. Januar 1997 gestützt haben. Die Eltern des Beschwerdeführers konnten am 14. Juni 2004 gar nicht geltend machen, das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen erbringe zu tiefe Kostenvergütungen, so dass das Hörtraining und der Ableseunterricht nur unzureichend sein können, denn zu diesem Zeitpunkt richtete das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen noch gar keine derartigen Kostenvergütungen aus. Seine Leistungszusprache erfolgte nämlich erst am 6. September 2004. Die Beschwerdegegnerin hätte als unzuständige Instanz eine Nichteintretensverfügung erlassen und das Leistungsgesuch vom 14. Juni 2004 dem Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen überweisen müssen. Stattdessen hat sie, zumindest dem Wortlaut des Verfügungsdispositivs nach, das Leistungsgesuch abgewiesen. Gleichzeitig hat sie die Eltern des Beschwerdeführers darauf hingewiesen, dass sie dieses Leistungsgesuch dem Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen einreichen müssten. Gegenstand der Verfügung vom 28. Juni 2004 war also nur der

Entscheid, das Leistungsgesuch vom 14. Juni 2004 mangels Zuständigkeit nicht zu behandeln. b) Die Eltern des Beschwerdeführers reichten zwar dem Erziehungsdepartement ein Leistungsgesuch ein, aber sie erhoben gleichzeitig auch Einsprache gegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 28. Juni 2004. Am 20. Dezember 2004 beantragten sie in ihrer nachgereichten Einsprachebegründung eine "Leistungszusprache" gemäss Art. 12 Abs. 2 IVV und Ziffer 3 des Pauschalierungsabkommens vom 22. Januar 1997. Zur Begründung führten sie sinngemäss aus, der Kanton St. Gallen entschädige nicht die gesamten Kosten des Hörtrainings und des Ableseunterrichts, so dass der Beschwerdeführer nicht die vollen Leistungen erhalte, die ihm gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. b IVV zustünden. Da sich das ursprüngliche Leistungsgesuch vom 14. Juni 2004 nicht auf Art. 12 Abs. 2 und die Ziffer 3 des Pauschalierungsabkommens vom 22. Januar 1997 bezogen hatte, enthielt das Einsprachebegehren den sinngemässen Antrag, den Streitgegenstand des Einspracheverfahrens auf die Frage auszudehnen, ob das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen vollumfängliche Leistungen erbringe. Der angefochtene Einspracheentscheid vom 17. Oktober 2005 zeigt, dass die Beschwerdegegnerin effektiv nur ihre Zuständigkeit zur Behandlung des Leistungsgesuches vom 14. Juni 2004 geprüft hat, wobei sie die im Laufe des Einspracheverfahrens vom Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen aufgeworfene Frage, ob die von D.\_\_\_\_ erbrachten Therapieleistungen eine – vom Pauschalierungsabkommen vom 22. Januar 1997 nicht gedeckte – heilpädagogische Früherziehung gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. c IVV sei, verneinte und davon ausging, dass es sich effektiv nur um Hörtraining und um Ableseunterricht handelte, deren Kosten allein durch das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen zu vergüten waren. Entgegen dem Antrag in der Einsprachebegründung vom 20. Dezember 2004 blieb das Einspracheverfahren also auf den Gegenstand der Verfügung vom 28. Juni 2004, d.h. auf die Frage der Leistungszuständigkeit der Beschwerdegegnerin, beschränkt. c) Die Eltern des Beschwerdeführers haben gegen den Einspracheentscheid vom 17. Oktober 2005 mit dem Begehren Beschwerde erhoben, es sei eine "grundsätzliche Leistungszusprache durch die IV gemäss Art. 3 des Pauschalierungsabkommens zwischen dem BSV und dem Kanton St. Gallen" zu gewähren. Begründet wurde dieses Begehren damit, dass das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen nicht sämtliche Kosten des Hörtrainings und des Ableseunterrichts übernehme, weil der Tarifvertrag, den es mit D.\_\_\_\_ abgeschlossen habe, deutlich ungünstiger sei als derjenige, den D.\_\_\_\_ mit dem BSV abgeschlossen habe. Diese Frage hat weder Gegenstand der Verfügung vom 28. Juni 2004 noch Gegenstand des angefochtenen Einspracheentscheides gebildet. Die Beschwerdegegnerin hat das entsprechende Ausdehnungsbegehren in der Einsprachebegründung sinngemäss abgewiesen, indem sie sich zur Frage der Ermittlung des – hypothetischen – Leistungsanspruchs gestützt auf Art. 12 Abs. 2 IVV und Ziffer 3 des Pauschalierungsabkommens vom 22. Januar 1997 gar nicht geäußert hat. Ob die Eltern des Beschwerdeführers die Verweigerung der Ausdehnung des Einspracheverfahrens auf diese Frage beschwerdeweise angefochten haben oder ob sie eine Ausdehnung des Beschwerdeverfahrens auf die ausserhalb des Streitgegenstandes liegende Frage einer hypothetischen Leistungsermittlung gemäss Art. 12 Abs. 2 IVV und Ziffer 3 des Pauschalierungsvertrages vom 22. Januar 1997 beantragt haben, kann offen bleiben, da eine derartige Verfahrensausdehnung weder im Einspracheverfahren noch im Beschwerdeverfahren als zulässig zu betrachten ist. Gegenstand der Verfügung vom 28. Juni 2004 und damit Gegenstand des angefochtenen Einspracheentscheides war nur die Reaktion der Beschwerdegegnerin auf die Einreichung eines normalen Leistungsbegehrens,

zu dessen Behandlung die Beschwerdegegnerin nicht zuständig war. Das Dispositiv der Verfügung lautete zwar auf Abweisung des Gesuchs und dieses Dispositiv ist im angefochtenen Einspracheentscheid bestätigt worden. Bei einer dem Sinn der Verfügung vom 28. Juni 2004 Rechnung tragenden Interpretation ist aber von einem Nichteintreten mangels Zuständigkeit auszugehen. Gegenstand der Verfügung vom 28. Juni 2004 und damit auch des angefochtenen Einspracheentscheides konnte also tatsächlich nur die Frage sein, ob die Beschwerdegegnerin zur Behandlung des Gesuchs vom 14. Juni 2004 zuständig gewesen war oder nicht. Dabei handelte es sich, wie oben ausgeführt, nicht um ein Gesuch nach Art. 12 Abs. 2 IVV und Ziffer 3 des Pauschalierungsabkommens vom 22. Januar 1997 um eine – hypothetische – IV-rechtliche Leistungsermittlung, sondern um ein normales Leistungsgesuch gestützt ausschliesslich auf Art. 10 Abs. 2 lit. b IVV. Das Begehren der Eltern des Beschwerdeführers, anhand einer – hypothetischen – Leistungsermittlung zu entscheiden, ob die vom Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen geleisteten Kostenvergütungen für die von D.\_\_\_\_ erbrachten Therapieleistungen vollumfängliche Leistungen seien, hat nichts mit der Unzuständigkeit der Beschwerdegegnerin zur Behandlung eines sich ausschliesslich auf Art. 10 Abs. 2 lit. b IVV stützenden normalen Leistungsgesuches zu tun. Zwar besteht grundsätzlich ein sich auf Art. 12 Abs. 2 IVV und Ziffer 3 des Pauschalierungsabkommens vom 22. Januar 1997 stützender Feststellungsanspruch des Beschwerdeführers gegenüber der Beschwerdegegnerin, aber der Konnex zwischen der Frage der Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin zur Behandlung eines normalen, sich auf Art. 10 Abs. 2 lit. b IVV stützenden Leistungsgesuches und dem Anspruch auf die Feststellung der – hypothetischen – vollumfänglichen IV-rechtlichen Leistungspflicht gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. b IVV ist trotz der Tatsache, dass in beiden Fällen Art. 10 Abs. 2 lit. b IVV massgebend ist, unzureichend, um im Sinne der höchstrichterlichen Praxis zur (rein prozessökonomisch begründeten) Ausdehnung des Beschwerdeverfahrens auf ausserhalb des Streitgegenstandes liegende Fragen (vgl. dazu Thomas Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 3.A., § 13 N. 17 S. 481) direkt im vorliegenden Urteil zu entscheiden, ob das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen unvollständige Leistungen erbracht hat und weiterhin erbringt. Diesbezüglich kann auf das in der Beschwerde gestellte Begehren nicht eingetreten werden. Die Eltern des Beschwerdeführers werden der Beschwerdegegnerin ein entsprechendes Feststellungsgesuch einreichen müssen.

#### **E. 4**

Da die Beschwerdegegnerin zu Recht mangels Zuständigkeit nicht auf das Leistungsbegehren vom 14. Juni 2004 eingetreten ist und da beantragte Ausdehnung des Beschwerdeverfahrens auf eine ausserhalb des Streitgegenstandes liegende Frage nicht zulässig ist, muss die Beschwerde abgewiesen werden, soweit auf sie eingetreten werden kann. Das Beschwerdeverfahren ist kostenlos (lit. c der Übergangsbestimmungen zur Änderung des IVG vom 16. Dezember 2005). Demgemäss hat das Versicherungsgericht im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 53 GerG entschieden: 1. Die Beschwerde wird, soweit auf sie eingetreten werden kann, abgewiesen. 2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.