

SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2008/374 vom 20. Januar 2009

Sg Versicherungsgericht, 2009-01-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_IV_2008_374

FR: SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2008/374 du 20 janvier 2009

IT: SG_VERSICHERUNGSGERICHT IV 2008/374 del 20 gennaio 2009

Regeste

Auf eine Anmeldung nach vorgängiger formell rechtskräftiger Leistungsabweisung muss eingetreten werden, wenn aufgrund einer zwischenzeitlich geänderten Rechtslage (Gesetzesänderung oder Rechtsänderung) neu ein Leistungsanspruch in Frage kommt. In diesen Fällen ist die Glaubhaftmachung einer erheblichen Sachverhaltsveränderung gemäss Art. 87 Abs. 4 i.V.m. Art. 87 Abs. 3 IVV nicht notwendig (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 20. Januar 2009, IV 2008/374).

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Beschwerdegegnerin hat ein erstes Begehren um die Ausrichtung einer Hilflosenentschädigung rechtskräftig abgewiesen. Auf die Neuansmeldung ist sie nicht eingetreten mit dem Argument, die Beschwerdeführerin habe nicht glaubhaft dargelegt, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit der Verfügung in einer für den Anspruch erheblichen Weise verändert hätten. Gemäss Art. 87 Abs. 4 der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV; SR 831.201) i.V.m. Art. 87 Abs. 3 IVV kann eine neue Anmeldung zum Leistungsbezug nur geprüft werden, wenn eine erhebliche Sachverhaltsveränderung glaubhaft gemacht wird. Diese Bestimmungen sind jedoch nicht für alle Rückkommensgründe anwendbar. Neben der prozessualen Revision (Art. 53 Abs. 1 ATSG), der Wiedererwägung (Art. 53 Abs. 2 ATSG) und der Anpassung gemäss Art. 17 ATSG kennt die Rechtsprechung ein weiteres Korrekturinstrument: Eine formell rechtskräftige Verfügung muss abgeändert werden, wenn seit deren Erlass eine Rechtsänderung eingetreten ist, die die Verfügung als rechtswidrig erscheinen lässt. Insbesondere zeitlich unbefristet fortwirkende Anordnungen sind zu ändern, wenn sie dadurch einer nachträglich verwirklichten Änderung des objektiven Rechts anzupassen sind; die Rechtsänderung erlaubt nicht nur eine Anpassung, sie verlangt diese (m.w.H. BGE 112 V 387, Erw. 3c; Ulrich Meyer-Blaser, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG; Zürich 1997, S. 260). Nicht nur eine neue Gesetzgebung, sondern auch eine neue Gerichts- oder Verwaltungspraxis rechtfertigt eine Anpassung einer ursprünglich fehlerfreien Verfügung, wenn die neue Praxis in einem solchen Mass allgemeine Verbreitung erhält, dass deren Nichtbefolgung im Einzelfall als Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot erschiene (Art. 8 Abs. 1 BV; m.w.H. BGE 112 V 387 Erw. 3c; vgl. auch BGE 127 V 10, Erw. 4c; 121 V 157, Erw. 4). 1.2 Bewirkt eine Praxisänderung grundsätzlich eine Besserstellung der versicherten Person, etwa dadurch, dass die Anspruchsvoraussetzungen bei korrekter Interpretation der Gesetzeslage weiter gefasst werden, so geht es nicht an, einige wenige Personen, deren Anspruch unter der alten Rechtslage bereits einmal rechtskräftig abgewiesen wurde, von dieser präzisierten

Rechtsprechung bzw. geänderten Praxis (oder Gesetzeslage) auch für die Zukunft auszuschliessen. Auch dieser Kategorie von Personen muss die Möglichkeit offenstehen, durch eine Neuanschuldung ebenso wie Personen, deren Anspruch noch nie beurteilt wurde, die ihnen unter der geltenden Rechtslage zustehenden Leistungen zu erhalten. Andernfalls käme es zum stossenden Ergebnis, dass der Leistungsanspruch für ein und denselben Sachverhalt von der Zufälligkeit abhängig wäre, ob bereits unter der alten Rechtslage ein Gesuch beurteilt wurde. Weiter käme es innerhalb der Kategorie von Personen mit vorgängiger rechtskräftiger Gesuchsabweisung zu einer Ungleichbehandlung jener, bei denen sich zufälligerweise der Sachverhalt verändert hat, gegenüber jenen, bei denen der Sachverhalt unverändert blieb. Erstere hätten nämlich nicht nur einen Eintretensanspruch, sondern auch einen Anspruch auf Beurteilung nach der geltenden, im Vergleich zu früher besseren Rechtslage, während die anderen an der Eintretenshürde scheitern würden und von der Besserstellung nicht profitieren könnten. Solche Ergebnisse sind nicht nur stossend, sondern lassen sich auch mit dem Gebot der Rechtsgleichheit nicht vereinbaren. Versicherten Personen eine Anspruchsprüfung unter der geltenden Rechtslage auf diese Weise zu vereiteln, wäre auch aus sachlichen Gründen nicht zu rechtfertigen. Die Eintretenshürde des Art. 87 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 IVV hat ihren Grund nämlich darin, die Verwaltung davor zu bewahren, wiederholt ein unverändertes Gesuch gestützt auf eine unveränderte Tatsachenlage behandeln zu müssen. Solche verfahrensökonomischen Überlegungen können jedoch bei einer blossen Änderung der Rechtslage klarerweise nicht gelten. 1.3 Art. 87 Abs. 4 IVV umfasst somit nicht sämtliche Fälle der Neuanschuldungen nach vorgängiger rechtskräftiger Abweisung. Der Grossteil der Fälle wird selbstredend durch die Glaubhaftmachung einer nachträglichen erheblichen Sachverhaltsveränderung abgedeckt. Gelingt diese Glaubhaftmachung nicht, hat die Verwaltung vor Erlass eines Nichteintretensentscheids jedoch immerhin von Amtes wegen zu prüfen, ob allenfalls ein Leistungsanspruch aufgrund einer kürzlichen Rechtsänderung (Praxis oder Gesetz) in Frage kommt. Diesbezüglich ist eine "Glaubhaftmachung" der Änderung im Grunde nicht notwendig. Ein Nichteintreten auf die Neuanschuldung ist daher nur möglich, wenn sich seit der letztmaligen Abweisung – sind die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 4 IVV nicht erfüllt – auch keine Rechtsänderung ergeben hat. Andernfalls ist auf das Gesuch einzutreten und dieses ist materiell zu prüfen.

E. 2

2.1 Voraussetzung für das Eintreten im vorliegenden Fall ist also das Vorliegen einer Praxisänderung, die sich auf den Leistungsanspruch der Beschwerdeführerin positiv auswirken könnte. Die Praxisänderung als solche wird von der Beschwerdegegnerin zu Recht nicht bestritten. Die IV-Stelle des Kantons St. Gallen unterschied nach Einführung der Hilflosenentschädigung in Form der lebenspraktischen Begleitung zwischen direkter und indirekter Dritthilfe und berücksichtigte nur zweitäre (vgl. etwa die Ausführungen im Entscheid I 211/05 des Bundesgerichts vom 23. Juli 2007, Erw. 7.2). Diese Praxis hat das Bundesgericht unter eingehender Würdigung der Materialien zur lebenspraktischen Begleitung verworfen und festgehalten, dass neben der indirekten auch die direkte Dritthilfe zu berücksichtigen sei. Die Begleitperson könne die notwendigerweise anfallenden Tätigkeiten also auch selber ausführen, wenn die versicherte Person dazu gesundheitsbedingt trotz Anleitung oder Überwachung/Kontrolle nicht in der Lage sei. Insbesondere Menschen mit psychischer Behinderungen könnten die gleiche Tätigkeit in besseren Phasen unter blosser Anleitung oder Kontrolle/Überwachung selber vornehmen, in schlechteren Phasen seien sie aber auf direkte Dritthilfe angewiesen. Auch deshalb sei nicht

sachgerecht und kaum praktikabel, im Rahmen der lebenspraktischen Begleitung zwischen indirekter und direkter Dritthilfe zu differenzieren und letztere nicht zu berücksichtigen (I 211/05, Erw. 10.2). Zur direkten Dritthilfe sind etwa das Kochen, das Aufräumen des Zimmers und das Besorgen der Wäsche zu zählen. Ob die Drittperson die Arbeit überwacht oder sie gleich selbst ausführt, weil dies auch nicht mehr Zeit erfordert, ist nicht von Belang (vgl. a.a.O., Erw. 4.3).

2.2 In genannten Entscheid I 211/05 hat das Bundesgericht die anderslautende Verwaltungspraxis der IV-Stelle des Kantons St. Gallen also nicht bestehen lassen, sodass die IV-Stelle seither nicht nur indirekte, sondern auch direkte Dritthilfe bei der Prüfung eines Anspruchs auf lebenspraktische Begleitung anerkennen muss. Entsprechend präzisierte das Bundesamt für Sozialversicherung sein Kreisschreiben über Invalidität und Hilflosigkeit (KSIH) in Rz. 8047.1 f.. Diese Praxisänderung ist geeignet, sich auf den Leistungsanspruch der Beschwerdeführerin auszuwirken. Die Beschwerdegegnerin hat somit zu Unrecht einen Nichteintretensentscheid gefällt. Sie hat auf der Grundlage der neuen Praxis eine umfassende materielle Prüfung vorzunehmen.

2.3 Am Rand bemerkt ist die Beschwerdegegnerin auf das Gesuch faktisch wohl ohnehin eingetreten. Mit ihrer Anfrage beim RAD und bei Dr. X.____ dürfte sie den Rahmen der Eintretensprüfung wohl verlassen haben. Die Neuanmeldung wurde nämlich nie mit einer Veränderung des Gesundheitszustands begründet. Die Beschwerdegegnerin hat also Abklärungen vorgenommen, die für die Beurteilung, ob auf das neue Gesuch einzutreten sei, nicht relevant waren und bereits auf eine materielle Prüfung des Gesuchs hinausliefen. Sie hätte somit wohl bereits aus diesem Grund keinen Nichteintretensentscheid mehr erlassen dürfen.

2.4 Da zum Anspruchsbeginn nach einer Rechtsänderung weder die Vorschriften der prozessualen Revision noch der Wiedererwägung oder jene der gewöhnliche Anpassung (Art. 17 ATSG i.V.m. Art. 88 bis IVV) anwendbar sind, ist ein allfälliger Anspruch der Beschwerdeführerin auf Hilflösenentschädigung aus Gleichbehandlungsgründen rückwirkend auf das Datum der Praxisänderung hin anzuerkennen.

E. 3

3.1 Fraglich ist, ob der Anfechtungsgegenstand der Verfügung vom 18. August 2008 auf die materielle Prüfung auszudehnen ist. Wie das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung festhält, sind im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu überprüfen und zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich – in Form einer Verfügung – Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den beschwerdeweise weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Davon zu unterscheiden ist der Streitgegenstand, worunter das Rechtsverhältnis verstanden wird, das – im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstands – den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet. Nach der Rechtsprechung kann das verwaltungsgerichtliche Verfahren aus prozessökonomischen Gründen auf eine ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes, d.h. ausserhalb des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses liegende spruchreife Frage ausgedehnt werden, wenn diese mit dem bisherigen Streitgegenstand derart eng zusammenhängt, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden kann, und wenn sich die Verwaltung zu dieser Streitfrage mindestens in Form einer Prozessklärung geäußert hat (BGE 122 V 34 Erw. 2a).

3.2 Im vorliegenden Fall hat die Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort zum Anspruch der Beschwerdeführerin auf lebenspraktische Begleitung Stellung genommen. Dennoch erscheint eine Ausdehnung des Anfechtungsgegenstands auf die

materielle Prüfung des Anspruchs auf Hilflorenentschädigung nicht als angezeigt. Der Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens beschränkt sich auf die Frage, ob die Beschwerdegegnerin zu Recht einen Nichteintretensentscheid gefällt hat. Diese formale Frage hängt mit der materiellen Beurteilung des Gesuchs um Hilflorenentschädigung nicht derart eng zusammen, dass von einer Tatbestandsgesamtheit gesprochen werden könnte. Wie nachfolgend zu zeigen ist, erscheint der Sachverhalt zudem als zu wenig abgeklärt; eine Ausdehnung des Anfechtungsgegenstands und anschliessende Rückweisung der Sache zur Vornahme weiterer notwendiger Abklärungen ist jedoch im Ergebnis von vornherein unsinnig und dient der mit der Ausdehnung bezweckten Prozessökonomie nicht. Zu beachten ist im Weiteren, dass bei einer Prüfung des Anspruchs auf Hilflorenentschädigung grundsätzlich der Sachverhalt relevant ist, wie er sich bis zum Verfügungserlass zugetragen hat. Da vorliegend noch gar keine das Verfahren abschliessende materielle Verfügung über den Anspruch auf Hilflorenentschädigung ergangen ist, wurde der zeitlich relevante Sachverhalt noch nicht festgelegt. Der Sachverhalt ist nach wie vor im Fluss. Auch dies lässt eine Ausdehnung des Anfechtungsgegenstands durch das Versicherungsgericht nicht als sachgerecht erscheinen. Gegen eine Ausdehnung spricht ferner, dass die Beschwerdeführerin – sollte sie mit der nach einer Ausdehnung erfolgenden materiellen Beurteilung durch das Gericht nicht einverstanden sein – verglichen mit einer regelrechten Verfügung über die Hilflorenentschädigung durch die Verwaltung nur noch einen verkürzten Rechtsmittelweg in Anspruch nehmen könnte; ihr stünde weder ein Vorbescheidsverfahren noch ein kantonales Gerichtsverfahren offen, sondern sie müsste direkt ans Bundesgericht gelangen, was angesichts der seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) erheblich eingeschränkten Sachverhaltskognition des Bundesgerichts bedenklich wäre. All diese Argumente sprechen gegen eine Ausdehnung des Anfechtungsgegenstands (vgl. auch den im Internet veröffentlichten Entscheid IV 2007/50 des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 11. Juni 2008, Erw. 4.2 f.).

3.3 Im Sinn eines obiter dictum ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdegegnerin bei der vorzunehmenden Prüfung in materieller Hinsicht folgendes zu beachten hat: Pro Infirmis leistet der Beschwerdeführerin gemäss Angaben der Vormundin jährlich an durchschnittlich über zwei Stunden pro Woche Hilfe. Die Beschwerdegegnerin hat sich dies belegen zu lassen und zu prüfen, ob die Leistungen die Kriterien der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit erfüllen. Ergibt sich aus dem Leistungsbeschrieb der Pro Infirmis, dass die notwendige Hilfe im Rahmen von mindestens durchschnittlich zwei Stunden wöchentlich in direkter und indirekter Dritthilfe besteht – wozu nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch das Kochen, Kleider- und Körperpflege (z.B. Haarewaschen), Begleitung und Anleitung beim Einkauf etc. gehört –, so ist der Anspruch auf Hilflorenentschädigung in Form der lebenspraktischen Begleitung zu bejahen. Gemäss Rz. 8047.2 des KSIH kann die Mithilfe im Haushalt im Zusammenhang mit dem Anspruch auf eine Hilflorenentschädigung nur dann berücksichtigt werden, wenn die versicherte Person den Haushalt namentlich aus psychischen oder geistigen bzw. kognitiven Gründen nicht selber organisieren kann. Dies ist nicht derart eng zu verstehen, dass einzelne Tätigkeiten (wie Kochen, Waschen etc.), die direkt von einer Drittperson ausgeführt werden müssen oder einer erheblichen Überwachung bedürfen, von vornherein nicht anerkannt werden könnten, sofern die versicherte Person eine gewisse Haushaltsorganisation selbstständig ausführen kann. Damit würde der Grundsatz, dass Dritthilfe zum Zweck der Ermöglichung selbstständigen

Wohnens bei der Beurteilung der lebenspraktischen Begleitung von Bedeutung ist, untergraben.

E. 4

4.1 Die Beschwerde ist gemäss den obigen Erwägungen unter Aufhebung der Nichteintretensverfügung vom 18. August 2008 gutzuheissen. Auf die Neuanmeldung vom 31. März 2008 ist einzutreten und die Sache ist zur materiellen Prüfung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und zur anschliessenden Verfügung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. 4.2 Das Beschwerdeverfahren ist kostenpflichtig. Die Kosten werden nach dem Verfahrensaufwand und unabhängig vom Streitwert im Rahmen von Fr. 200.- bis Fr. 1000.- festgelegt (Art. 69 Abs. 1 bis IVG). Eine Gerichtsgebühr von Fr. 600.- erscheint als angemessen. Sie ist der unterliegenden Beschwerdegegnerin als nicht von der Pflicht zur Übernahme amtlicher Kosten befreiter selbstständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt aufzuerlegen. Der Beschwerdeführerin ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 600.- zurückzuerstatten. Demgemäss hat das Versicherungsgericht im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 53 GerG entschieden: 1. Die Beschwerde wird unter Aufhebung der Verfügung vom 18. August 2008 gutgeheissen und die Sache zur materiellen Anspruchsprüfung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen. 2. Die Beschwerdegegnerin hat die Gerichtskosten von Fr. 600.- zu bezahlen. Der Beschwerdeführerin wird der Kostenvorschuss von Fr. 600.- zurückerstattet.

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