



**Fall-Nr.:** EL 2019/3  
**Stelle:** Versicherungsgericht  
**Rubrik:** EL - Ergänzungsleistungen  
**Publikationsdatum:** 22.03.2019  
**Entscheiddatum:** 22.03.2019

### **Entscheid Versicherungsgericht, 22.03.2019**

**Kalenderjahr-Praxis. Anrechenbarer Tagessatz für Kinder, die in einer Pflegefamilie und nicht in einem Pflegeheim untergebracht sind (SGs 351.52) (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 22. März 2019, EL 2019/3).**

Entscheid vom 22. März 2019

Besetzung

Präsident Ralph Jöhl, Versicherungsrichterinnen Monika Gehrler-Hug und Karin Huber-Studerus; Gerichtsschreiber Tobias Bolt

Geschäftsnr.

EL 2019/3

Parteien

**A.**\_\_\_\_,

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Stark,



Hauptstrasse 59, 9113 Degersheim,

gegen

**Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen**, EL-Durchführungsstelle,  
Brauerstrasse 54, Postfach, 9016 St. Gallen,

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Ergänzungsleistung zur IV (Pflegefamilie-Finanzierung)**

**Sachverhalt**

A.

A.a Der Vater von A.\_\_\_\_ bezog Ergänzungsleistungen zu einer Rente der Invalidenversicherung (vgl. elektronische Notiz zu EL-act. 55). Im Mai 2013 wurde die nicht beim Vater, sondern bei der Mutter lebende A.\_\_\_\_ zum Bezug von Ergänzungsleistungen angemeldet (EL-act. 55). Mit einer Verfügung vom 15. September 2013 sprach die EL-Durchführungsstelle dem Vater von A.\_\_\_\_ mit Wirkung ab dem 1. Mai 2013 eine für A.\_\_\_\_ gesondert berechnete Ergänzungsleistung im Sinne des Art. 7 Abs. 1 lit. c ELV zu, deren Betrag sich auf 552 Franken pro Monat belief (EL-act. 42). Am 13. Oktober 2015 meldete das Sozialamt der Wohngemeinde, A.\_\_\_\_ werde nun durch eine Pflegefamilie betreut; der Tagessatz belaufe sich auf 180 Franken (EL-



act. 28). Ein Sachbearbeiter der EL-Durchführungsstelle notierte, es handle sich um ein kantonal bewilligtes Pflegeverhältnis (EL-act. 27). Mit einer Verfügung vom 26. November 2015 erhöhte die EL-Durchführungsstelle die laufende Ergänzungsleistung per 1. Oktober 2015 auf 1'001 Franken pro Monat (EL-act. 24). Bei der Anspruchsberechnung hatte sie eine („maximale“) Tagestaxe von 33 Franken berücksichtigt (EL-act. 25). Diese Verfügung erwuchs unangefochten in formelle Rechtskraft.

A.b Mit einer Verfügung vom 19. Dezember 2016 erhöhte die EL-Durchführungsstelle die Ergänzungsleistung infolge einer Erhöhung der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung mit Wirkung ab dem 1. Januar 2017 auf 1'007 Franken pro Monat fest (EL-act. 21). Am 6. Januar 2017 liess die nun durch einen Rechtsagenten vertretene A.\_\_\_\_ eine Einsprache gegen diese Verfügung erheben (EL-act. 6). Ihr Rechtsvertreter beantragte die Anrechnung der vollen Kosten der Pflegefamilie für die Zeit ab dem 1. Januar 2017. Zur Begründung führte er aus, die kantonale Ergänzungsleistungsordnung dürfe nicht dazu führen, dass ein EL-Bezüger sozialhilfeabhängig werde. Vorliegend müsse deshalb die ganze Tagestaxe für den Aufenthalt in der Pflegefamilie berücksichtigt werden. Das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen habe in seinem Entscheid EL 2012/21 vom 19. Juni 2015 unmissverständlich ausgeführt, dass eine Subsumtion von Sachverhalten mit Kindern in einer Pflegefamilie, die einen Anspruch auf eine Kinderrente begründeten, unter den Art. 1a Abs. 2 der Verordnung über die nach dem ELG anrechenbare Tagespauschale ausgeschlossen sei. Für Kinder mit Aufenthalt in Pflegefamilien sehe das St. Galler Sozialhilfegesetz nämlich (anders als für Kinder in Kinder- und Jugendheimen, die der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen unterstellt seien) keine Staatsbeiträge vor. Mit einem Entscheid vom 14. März 2017 wies die EL-Durchführungsstelle die Einsprache ab (EL-act. 3). Zur Begründung führte sie an, eine EL-Verfügung „entfalte“ jeweils nur für ein Kalenderjahr „Rechtsbeständigkeit“, weshalb die Frage nach der Höhe der anzurechnenden Tagestaxe frei überprüft werden könne. Das Bundesgericht habe in seinem Urteil 9C\_459/2016 vom 13. Januar 2017 festgehalten, dass der Art. 10 Abs. 1 lit. a ELG die Kantone nicht verpflichte, die Tagestaxen auch bei anderen Einrichtungen als anerkannten Pflegeheimen nach Art. 39



Abs. 3 KVG so festzusetzen, dass die dort lebenden EL-Bezüger in der Regel nicht Sozialhilfe beantragen müssten. Da sich A.\_\_\_\_ nicht in einem anerkannten Pflegeheim aufhalte und da das kantonale Recht für ihren Fall keinen Ersatz der vollen Tagestaxe vorsehe, erweise sich die Anrechnung des Maximalbetrages von 33 Franken pro Tag als rechtmässig.

B.

B.a Mit einem Entscheid vom 29. Mai 2018 (EL 2017/17) wies das Versicherungsgericht eine gegen den Einspracheentscheid vom 14. März 2017 erhobene Beschwerde ab. Zur Begründung führte es aus, bei der Verfügung vom 19. Dezember 2016 handle es sich um eine gewöhnliche Revisionsverfügung im Sinne des Art. 17 Abs. 2 ATSG. Der Inhalt des Verwaltungsverfahrens habe sich auf eine Anpassung der Ergänzungsleistung an eine Erhöhung der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung beschränkt. Die EL-Durchführungsstelle (nachfolgend: die Beschwerdegegnerin) habe die sich nicht auf den Gegenstand des mit der Verfügung vom 19. Dezember 2016 abgeschlossenen Verwaltungsverfahrens beziehende Einsprache unter Hinweis auf die sog. „Kalenderjahr-Praxis“ des Bundesgerichtes materiell geprüft. Diese Praxis entbehre aber einer gesetzlichen Grundlage und sie lasse sich nicht mit dem System des Ergänzungsleistungsverfahrensrechtes in Übereinstimmung bringen. Eine Notwendigkeit für die vom Bundesgericht postulierte voraussetzungslose Prüfung bei jedem Kalenderjahrwechsel bestehe nicht, denn die jederzeitige Revisionsmöglichkeit lasse Anpassungen an relevante Sachverhaltsveränderungen ohne Weiteres zu, weshalb die „Kalenderjahr-Praxis“ sinn- und zwecklos sei. Das Bundesgericht habe sogar schon mehrfach festgehalten, dass sich ein EL-Ansprecher dem Vorwurf einer mutwilligen Prozessführung aussetze, wenn er mehrfach dieselben Berechnungsgrundlagen beanstande. Auch in der Lehre werde sogar von Autoren, die für die „Kalenderjahr-Praxis“ plädierten, die Auffassung vertreten, dass EL-Verfügungen teilweise über einen Kalenderjahrwechsel hinaus rechtsbeständig blieben. Die Beschwerdegegnerin hätte sich also im Einspracheverfahren gar nicht materiell mit dem Anliegen von A.\_\_\_\_ (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) auseinandersetzen



dürfen. Wenn sie aber schon die „Kalenderjahr-Praxis“ hätte anwenden wollen, hätte sie in Erfüllung der Untersuchungspflicht gemäss dem Art. 43 Abs. 1 ATSG den gesamten massgebenden Sachverhalt umfassend abklären müssen. Im Ergebnis erweise sich der Einspracheentscheid vom 14. März 2017 jedenfalls als rechtmässig.

B.b Mit einem Urteil vom 30. Januar 2019 (9C\_480/2018) hiess das Bundesgericht eine gegen den Entscheid EL 2017/17 des Versicherungsgerichtes vom 29. Mai 2018 erhobene Beschwerde gut. Es hob den Entscheid EL 2017/17 auf und wies die Sache zur neuen Entscheidung – einschliesslich einer materiellen Auseinandersetzung mit der Höhe des beanstandeten Tagessatzes – an das Versicherungsgericht zurück. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die Voraussetzungen für die Änderung der „Kalenderjahr-Praxis“ seien nicht erfüllt.

### Erwägungen

1.

Laut der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. statt vieler das Urteil 9C\_703/2009 vom 30. Oktober 2009, E. 2.2 f., mit Hinweisen) ist nur das Dispositiv, nicht aber die Begründung eines Entscheides anfechtbar. Nur wenn das Dispositiv eines Rückweisungsentscheides ausdrücklich auf die Erwägungen verweist, werden diese zum Bestandteil des anfechtbaren Entscheides und damit für die Vorinstanz verbindlich. Im Schrifttum ist aber mit einer überzeugenden Begründung aufgezeigt worden, dass es entgegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung keine entscheidende Rolle spielen kann, ob im Dispositiv eines Entscheides explizit auf die Erwägungen verwiesen wird. Das Dispositiv eines Gerichtsentscheides ist vielmehr genauso auslegungsbedürftig wie jenes einer Verfügung der Verwaltung. Für die Auslegung muss – ob mit oder ohne ausdrücklichen Verweis im Dispositiv – die Begründung herangezogen werden, denn dieser lassen sich in aller Regel die



Überlegungen und Motive entnehmen, von denen sich das Gericht bei seiner Entscheidungsfindung hat leiten lassen. Die Begründung eines Entscheides ist mit anderen Worten die primäre Quelle, auf die bei der Auslegung eines Dispositivs zurückgegriffen werden muss (vgl. zum Ganzen auch PHILIPP GEERTSEN, Zur Mündigkeit der Urteilsbegründung von Rückweisungsentscheiden in der sozialversicherungsrechtlichen Rechtsprechung, in: SZS 2018, S. 505 f.). Der Begründung des Urteils des Bundesgerichtes 9C\_480/2018 vom 30. Januar 2019 lässt sich eindeutig entnehmen, dass das Versicherungsgericht vorliegend die „Kalenderjahr-Praxis“ anwenden muss. Auch wenn das Dispositiv des Bundesgerichtsurteils keinen ausdrücklichen Verweis auf die Erwägungen enthält, zwingt die sorgfältige Interpretation des Urteilsdispositivs das Versicherungsgericht dazu, sich an diese Anweisung zu halten.

2.

2.1 Bei der Verfügung vom 19. Dezember 2016 hat es sich ganz offensichtlich um eine gewöhnliche Revisionsverfügung im Sinne des Art. 17 Abs. 2 ATSG gehandelt, deren Inhalt sich allein darauf beschränkt hat, die laufende Ergänzungsleistung mit Wirkung ab dem 1. Januar 2017 an eine Erhöhung der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung anzupassen. Die Verfügung enthält nicht einen einzigen Hinweis darauf, dass die Beschwerdegegnerin die „Kalenderjahr-Praxis“ hätte zur Anwendung bringen wollen beziehungsweise dass die Beschwerdegegnerin die Ergänzungsleistung für die Zeit ab dem 1. Januar 2017 komplett und ohne jede Bindung an ihre früheren Verfügungen hätte neu festsetzen wollen. Auch die Akten jenes Verwaltungsverfahrens, das mit dieser Verfügung abgeschlossen worden ist, enthalten keine entsprechenden Hinweise. Bei genauer Betrachtung kann also kein Zweifel daran bestehen, dass die Verfügung vom 19. Dezember 2016 eine gewöhnliche Revisionsverfügung im Sinne des Art. 17 Abs. 2 ATSG gewesen ist. Im Übrigen entspricht es auch der ständigen Praxis der Beschwerdegegnerin, die „Kalenderjahr-Praxis“ nicht anzuwenden, denn in den allermeisten Fällen erlässt sie auf einen Kalenderjahrwechsel hin ganz gewöhnliche Revisionsverfügungen, das heisst sie setzt die Ergänzungsleistung eben gerade nicht umfassend neu fest. Ganz offensichtlich



verstösst sie vor diesem Hintergrund in krasser Weise gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, wenn sie in einem Einzelfall entgegen ihrer eigenen Praxis eine Verfügung in Anwendung der „Kalenderjahr-Praxis“ erlässt. Die vorliegend (erst) im Einspracheverfahren aus nicht nachvollziehbaren Gründen vorgenommene Umdeutung der Verfügung vom 19. Dezember 2016 erweist sich damit als rechtsmissbräuchlich. Mit diesem Vorgehen hat die Beschwerdegegnerin letztlich den Inhalt der Verfügung vom 19. Dezember 2016 vollständig „ausgewechselt“. Das Bundesgericht muss das übersehen und deshalb fälschlicherweise angenommen haben, die Verfügung vom 19. Dezember 2016 sei von Beginn weg eine „Kalenderjahr-Praxis-Verfügung“ gewesen. Dieses Versehen ändert allerdings nichts daran, dass das Bundesgericht das Versicherungsgericht verbindlich verpflichtet hat, die „Kalenderjahr-Praxis“ anzuwenden. Dem Versicherungsgericht bleibt deshalb nichts anderes übrig, als die Umdeutung der Verfügung vom 19. Dezember 2016 zu ignorieren und davon auszugehen, dass diese eine Anwendung der „Kalenderjahr-Praxis“ beinhaltet habe.

2.2 Da die „Kalenderjahr-Praxis“ darin besteht, dass eine Ergänzungsleistung auf den Beginn jeden neuen Kalenderjahres ohne jede Bindung an frühere, formell rechtskräftige und damit eigentlich verbindliche Verfügungen komplett neu festgesetzt wird, unterscheidet sich eine Verfügung, die in Anwendung der „Kalenderjahr-Praxis“ ergeht, in nichts von einer erstmaligen Zusprache einer Ergänzungsleistung. Folglich muss das Verwaltungsverfahren, das mit einer Anwendung der „Kalenderjahr-Praxis“ abgeschlossen werden soll, in jeder Hinsicht einem Verwaltungsverfahren entsprechen, in dem erstmals eine Anmeldung zum Bezug einer Ergänzungsleistung geprüft wird. Das bedeutet, dass in einem „Kalenderjahr-Verfahren“ alle Anspruchsvoraussetzungen überprüft und insbesondere sämtliche Berechnungspositionen neu ermittelt werden müssen, denn von den früheren Verfügungen bleibt ja nichts übrig, das verbindlich wäre. Eine solch umfassende Prüfung und Neufestsetzung der Ergänzungsleistung setzt gemäss dem Art. 43 Abs. 1 ATSG eine ebenso umfassende Ermittlung des gesamten massgebenden, aktuellen Sachverhaltes voraus. Nichts anderes gilt ja schliesslich bei einer erstmaligen Zusprache einer Ergänzungsleistung. Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin diese umfassende Untersuchungspflicht aber natürlich nicht erfüllt, denn sie ist ja davon ausgegangen, dass es sich um ein Revisionsverfahren im



Sinne des Art. 17 Abs. 2 ATSG handle, sodass der Sachverhalt nur auf eine allfällige Änderung auf den 1. Januar 2017 geprüft werden müsse. Selbstverständlich kann es nicht die Sache des Versicherungsgerichtes sein, die ureigenste Aufgabe der Beschwerdegegnerin, nämlich die umfassende Sachverhaltsabklärung, an deren Stelle zu erfüllen. Gegen eine nachträgliche Sachverhaltsabklärung im Beschwerdeverfahren spricht auch der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin selbst den Verfahrensgegenstand durch ihre rechtsmissbräuchliche Umdeutung der Verfügung vom 19. Dezember 2016 im Einspracheverfahren massiv ausgedehnt hat, womit sie verpflichtet gewesen wäre, den Sachverhalt nachträglich im Einspracheverfahren dementsprechend abzuklären. Hinzu kommt, dass bei einer im nachträglichen Beschwerdeverfahren erfolgten Sachverhaltsabklärung ein wesentlicher Teil des ordentlichen Rechtsmittelweges vorenthalten würde. Die Sache erweist sich folglich als noch nicht spruchreif, weshalb es objektiv unmöglich ist, die vom Bundesgericht geforderte Auseinandersetzung mit der Höhe des beanstandeten Tagessatzes bereits jetzt durchzuführen. Zuerst muss der Sachverhalt umfassend abgeklärt werden, weshalb die Sache zur vollständigen Ermittlung des massgebenden Sachverhaltes (insbesondere sämtlicher Ausgaben- und Einnahmenpositionen für die Zeit ab dem 1. Januar 2017) an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen ist.

2.3 Im Sinne eines obiter dictum ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdegegnerin nach dem Abschluss der Sachverhaltsabklärung eingehend zu prüfen haben wird, ob der Art. 1b Abs. 2 der Verordnung über die nach dem Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale (sGS 351.52) verfassungs- und gesetzeskonform ist. Da davon auszugehen ist, dass der Ordnungsgeber wohl einen guten Grund für die ins Auge springende Ungleichbehandlung von Waisen (Art. 1b Abs. 1 der erwähnten Verordnung) und von Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente begründen (Art. 1b Abs. 2 der erwähnten Verordnung), gehabt hat, wird die Beschwerdegegnerin insbesondere beim für die Ausarbeitung der Verordnung zuständigen Amt abklären, welche Überlegungen hinter der Dichotomie des Art. 1b der Verordnung stehen.



Rechtsprechungsgemäss gilt eine Rückweisung zur weiteren Abklärung hinsichtlich der Kosten- und Entschädigungsfolgen als ein vollständiges Obsiegen der beschwerdeführenden Person. Gerichtskosten sind keine zu erheben (Art. 61 lit. a ATSG). Die Beschwerdeführerin hat einen Anspruch auf eine Parteientschädigung, deren Höhe sich nach dem erforderlichen Vertretungsaufwand bemisst. Dieser ist angesichts des geringen Aktenumfangs und der Beschränkung des kantonalen Beschwerdeverfahrens auf die Frage nach der Höhe der massgebenden Tagestaxe als deutlich unterdurchschnittlich zu qualifizieren, weshalb die Parteientschädigung auf 2'000 Franken (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) festzusetzen ist.

### Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der angefochtene Einspracheentscheid vom 14. März 2017 aufgehoben und die Sache wird zur weiteren Sachverhaltsabklärung und zur anschliessenden neuen Verfügung im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin mit 2'000 Franken zu entschädigen.