



Fall-Nr.: IV 2025/251
Stelle: Versicherungsgericht
Rubrik: IV - Invalidenversicherung
Publikationsdatum: 04.05.2026
Entscheiddatum: 09.04.2026

Entscheid Versicherungsgericht, 09.04.2026

**Art. 42 IVG. Art. 42ter IVG. Hilflösenentschädigung für Minderjährige.
Intensivpflegezuschlag. Massgebender behinderungsbedingter
Mehraufwand (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen
vom 9. April 2026, IV 2025/251).**

«Entscheid als PDF»



Sachverhalt

A.

A.a A.____ wurde im Dezember 2023 zum Bezug einer Hilflosenentschädigung für Minderjährige angemeldet (IV-act. 13). Im Anmeldeformular wurde angegeben, dass sie unter einem grossen Entwicklungsrückstand sowie an Knick-Hackenfüssen leide und dass sie deshalb in allen Lebensbereichen auf eine erhebliche Unterstützung angewiesen sei. Sie könne nicht sprechen und nur vier Laute von sich geben, mit denen sie Hunger und den Drang, die Toilette aufzusuchen, ausdrücken könne. Sie könne nicht selber essen oder trinken und sie könne sich nicht alleine anziehen. Die Behinderung bestehe seit der Geburt. Sie lebe zuhause bei ihrer Familie, mit der sie im Dezember 2022 in die Schweiz eingereist sei.

A.b Mit einem Vorbescheid vom 28. Februar 2024 teilte die IV-Stelle den Eltern der Versicherten mit, dass sie die Abweisung des Begehrens um eine Hilflosenentschädigung vorsehe, weil die versicherungsmässigen Voraussetzungen nicht erfüllt seien (IV-act. 32). Die Eltern reagierten nicht auf diesen Vorbescheid. Mit einer Verfügung vom 23. April 2024 wurde das Begehren abgewiesen (IV-act. 39). Am 28. Juni 2024 liess die Versicherte um eine Wiedererwägung „des verfügten Vorbescheides vom 28. Februar 2024“ ersuchen (IV-act. 40). Sie liess geltend machen, dass sie als Flüchtling anerkannt sei, weshalb die versicherungsmässigen Voraussetzungen als erfüllt qualifiziert werden müssten. Eine Sachbearbeiterin der IV-Stelle notierte im August 2024 (IV-act. 57), die Verfügung vom 23. April 2024 sei zweifellos unrichtig. Aus den damals vorhandenen Akten sei ersichtlich gewesen, dass die Versicherte als Flüchtling anerkannt sei. Die Berichtigung sei von erheblicher Bedeutung, weshalb die Verfügung vom 23. April 2024 in Wiedererwägung zu ziehen sei. Bezüglich des Beginns sei auf den Art. 88^{bis} Abs. 1 lit. c IVV zu verweisen, der auch dann zur Anwendung komme, wenn der Fehler bei der IV-Stelle liege.

A.c Am 8. Januar 2025 führte eine Sachbearbeiterin der IV-Stelle eine Abklärung in der Wohnung der Eltern der Versicherten durch. Sie berichtete (IV-act. 70), gemäss den Angaben der Eltern werde die Versicherte nach dem Aufstehen jeweils ins Badezimmer begleitet, wo sie zur Toilette gehe. Ihr werde beim Ausziehen des Pyjamas geholfen. Anschliessend werde sie in die Badewanne gesetzt und gewaschen. Diese gründliche Morgenreinigung sei notwendig, weil sich die Versicherte nachts regelmässig einnässe und weil sie zudem stark speichle. Beim anschliessenden Ankleiden könne die Versicherte nicht mithelfen, weil sie kein Verständnis für den Ablauf habe und auch nicht auf Aufforderungen reagiere. Nach dem Frühstück müsse das Gesicht der Versicherten erneut gründlich gewaschen werden. Anschliessend würden ihr die Zähne geputzt. Die Mutter müsse die Versicherte bis zum Sitzplatz im Schulbus begleiten und dafür sorgen, dass sie sicher angeschnallt sei. Das Mittagessen werde in der Regel in der Schule eingenommen. Wenn die Versicherte zuhause esse,



werde ihr das Essen sofort nach der Heimkehr angeboten, weil sie mit Frustration reagiere, wenn ihr Hunger nicht unmittelbar gestillt werde. Am Nachmittag werde die Versicherte wieder vom Schulbus abgeholt. Nach der Einnahme einer Zwischenmahlzeit werde der nahegelegene Spielplatz aufgesucht. Während zwei Stunden müsse die Versicherte ein Okklusionspflaster am linken Auge tragen. In dieser Zeit werde auch während 30–40 Minuten gezielt an ihrer Wahrnehmung gearbeitet; die Eltern führten physiotherapeutische Übungen durch und absolvierten mit der Versicherten ein Treppentraining. Das Nachtessen werde in der Regel gegen 18 Uhr eingenommen. Grundsätzlich fordere die Versicherte aber immer wieder etwas zu essen, wenn sie Hunger habe. Nach dem Nachtessen werde mit der Abendtoilette begonnen. Die Eltern begleiteten ihre Tochter dabei, weil diese auf Unterstützung angewiesen sei, um ihre Hygiene zu gewährleisten. Diese Routine sei ein fester Bestandteil des Abends und Sorge für einen geregelten Tagesabschluss. Um 20 Uhr werde die Versicherte zu Bett gebracht. Die Mutter lege sich bis etwa 21 Uhr zu ihr, um sicherzustellen, dass sie einschlafe. Die Mutter schlafe nachts bei der Versicherten, weil diese regelmässig zwei- bis dreimal pro Nacht erwache und dann jeweils wieder in den Schlaf begleitet werden müsse. Um Mitternacht trinke sie jeweils ein Glas warme Milch. Die Versicherte benötige also eine regelmässige und erhebliche Dritthilfe beim An- und Auskleiden. Der behinderungsbedingte Mehraufwand betrage 25 Minuten. Die Positionswechsel (Aufstehen, Absitzen, Abliegen) könne die Versicherte grundsätzlich selbständig durchführen. Das Aufstehen vom Bett gelinge ihr aber erst seit kurzem, aber nicht auf Aufforderung, sondern nur, wenn sie selbst es möchte, weshalb ihr dabei noch regelmässig geholfen werden müsse. Zu Bett könne die Versicherte nicht selbständig gehen. Sie verstehe nicht, wie sie sich hinlegen sollte, weshalb sie jeweils einfach vor dem Bett stehen bleibe. Die Eltern müssten sie hinsetzen und dann zum Schlafplatz legen, wogegen sich die Versicherte jedoch teilweise wehre. Beim Essen sei die Versicherte auf eine regelmässige und erhebliche Dritthilfe angewiesen. Der behinderungsbedingte Mehraufwand belaufe sich auf 63 Minuten pro Tag. Auch bei der Körperpflege sei die Versicherte hilflos. Der behinderungsbedingte Mehraufwand betrage 29 Minuten pro Tag. Im Zusammenhang mit dem Verrichten der Notdurft falle ein durchschnittlicher behinderungsbedingter Mehraufwand von 23 Minuten pro Tag an. Für die Fortbewegung im Freien und für die Pflege gesellschaftlicher Kontakte sei die Versicherte auf eine regelmässige und erhebliche Dritthilfe angewiesen. Für die Begleitung zu Arztbesuchen und Therapien würden durchschnittlich acht Minuten pro Tag benötigt (1min Augenarzt, 2min Kinderspital, 2min Orthopädie, 3min Physiotherapie). Die Versicherte sei überwachungsbedürftig, weshalb die Überwachungspauschale von zwei Stunden pro Tag zu berücksichtigen sei. Seit Ende September 2024 sei die Mutter für die Grundpflege der Versicherten als pflegende Angehörige der Spitex-Organisation C. ___ angestellt. Der behinderungsbedingte Mehraufwand belaufe sich auf rund 4,5 Stunden pro Tag.

A.d Mit einem Vorbescheid vom 9. Juli 2025 teilte die IV-Stelle der Versicherten mit (IV-act. 76), dass sie die Zusprache einer Entschädigung bei einer Hilflosigkeit schweren Grades sowie eines Intensivpflegezuschlages bei einem Betreuungsaufwand von vier Stunden mit Wirkung ab dem 1. Juni



2024 vorsehe. Die Versicherte sei zwar bereits seit September 2021 schwergradig hilflos, aber nach Art. 88^{bis} Abs. 1 lit. c IVV komme eine Leistungszusprache vor Juni 2024 nicht in Frage. Dagegen liess die Versicherte am 2. September 2025 einwenden (IV-act. 85), wegen des ausgeprägten Oppositionsverhaltens müsse beim An- und Auskleiden, bei allen Mahlzeiten, bei der Körperpflege und beim Windelwechsel ein deutlich höherer Mehraufwand berücksichtigt werden. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die Kleider zweimal täglich gewechselt werden müssten, weil die Versicherte daran lutsche. Für das An- und Ausziehen der Spezialschuhe falle ebenfalls ein Zusatzaufwand an. Das Einschlafritual nehme eine Stunde in Anspruch; der Zusatzaufwand in der Nacht betrage 30 Minuten. Mit einer Verfügung vom 12. September 2025 sprach die IV-Stelle der Versicherten mit Wirkung ab dem 1. Juni 2024 eine Entschädigung bei einer Hilflosigkeit schweren Grades sowie einen Intensivpflegezuschlag bei einem Betreuungsaufwand von vier Stunden zu (IV-act. 87). Bezugnehmend auf die Einwände der Versicherten führte sie aus, der Mehraufwand sei vor Ort aufgrund der Angaben der Eltern ermittelt worden. Der nun geltend gemachte Zusatzaufwand wegen des Oppositionsverhaltens sei unter Berücksichtigung der Abklärungsergebnisse nicht nachvollziehbar. Zudem habe das Ostschweizer Kinderspital in einem Bericht einen konsequenteren Erziehungsstil mit klaren Grenzsetzungen und mit einer Förderung der Selbständigkeit empfohlen (vgl. IV-act. 47–5). Der Aufwand für die zusätzlichen Wechsel der Kleidung könne hingegen berücksichtigt werden. Im Zusammenhang mit dem Einschlafen seien keine besonderen Massnahmen der Mutter erforderlich. Zudem würden die Ein- und Durchschlafstörungen „nicht medikamentös behandelt (Schadenminderungspflicht)“.

B.

B.a Am 10. Oktober 2025 liess die Versicherte (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) eine Beschwerde gegen die Verfügung vom 12. September 2025 erheben (act. G 1). Sie liess die Zusprache eines Intensivpflegezuschlages bei einem Betreuungsaufwand von sechs Stunden sowie eventualiter die Rückweisung der Sache an die IV-Stelle (nachfolgend: die Beschwerdeführerin) zu weiteren Abklärungen beantragen. Zur Begründung liess sie ausführen, die Beschwerdegegnerin habe einen zu tiefen Betreuungsaufwand berücksichtigt. Richtig berechnet belaufe sich der behinderungsbedingte Mehraufwand auf 442 Minuten pro Tag, nämlich auf 35 Minuten für das An- und Auskleiden, auf 60 Minuten im Zusammenhang mit dem Aufstehen, Absitzen und Abliegen, auf 130 Minuten für das Essen, auf 49 Minuten für die Körperpflege, auf 45 Minuten im Zusammenhang mit dem Verrichten der Notdurft, auf drei Minuten für die Behandlungspflege sowie auf 120 Minuten für die Überwachung.

B.b Die Beschwerdegegnerin beantragte am 5. Dezember 2025 die teilweise Gutheissung der Beschwerde (act. G 5). Zur Begründung führte sie an, der behinderungsbedingte Mehraufwand sei korrekt ermittelt und bemessen worden, aber der Wirkungszeitpunkt sei falsch festgesetzt worden, weil der Art. 88^{bis} Abs. 1 lit. c IVV hier keine Anwendung finde. Diese Bestimmung betreffe nämlich nur IV-



spezifische Aspekte, aber hier gehe es um einen AHV-spezifischen Gesichtspunkt, nämlich um die versicherungsmässigen Voraussetzungen. Folglich seien der Art. 24 Abs. 1 ATSG und der Art. 48 IVG anwendbar. Der Anspruch auf die Hilflosenentschädigung und auf den Intensivpflegezuschlag sei folglich bereits am 1. Dezember 2022 (Anmeldung im Dezember 2023) entstanden.

B.c Die Beschwerdeführerin liess am 23. Januar 2026 an ihren Anträgen festhalten (act. G 8). Die Beschwerdegegnerin verzichtete auf eine Duplik (act. G 10).

Erwägungen

1.

1.1 Bei richtiger Interpretation regelt die Verfügung vom 12. September 2025 zwei Rechtsverhältnisse, nämlich zum Einen den Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung und zum Andern den Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag. Auch wenn zwischen diesen beiden Rechtsverhältnissen ein Zusammenhang besteht, weil ein Intensivpflegezuschlag nur in Frage kommen kann, sofern ein Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung besteht, sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die beiden Leistungen doch unterschiedlich, weshalb weder die gesetzlichen Tatbestände noch der unter diese Tatbestände zu subsumierende massgebende Sachverhalt identisch sind. Diesbezüglich verhält es sich ähnlich wie beispielsweise bei einer Umschulung und einem dazu gehörenden Taggeld: Der Taggeldanspruch setzt den Anspruch auf eine Umschulung voraus, aber niemand käme auf die Idee, die beiden Gegenstände als eine untrennbare Einheit zu qualifizieren. Die gemeinsame Behandlung der beiden hier zur Diskussion stehenden Rechtsverhältnisse im Verwaltungsverfahren hat deshalb nur den administrativen Aufwand reduziert, aber keine „Verschmelzung“ der beiden Rechtsverhältnisse zur Folge gehabt. Der Beschwerdeführerin hat es deshalb frei gestanden, die Verfügung vom 12. September 2025 nur bezüglich eines der beiden Rechtsverhältnisse anzufechten. Die Beschwerde richtet sich eindeutig nur gegen den verfügten Intensivpflegezuschlag, nicht gegen die Zusprache der Hilflosenentschädigung. Erst in der Replik hat die Beschwerdeführerin (als Reaktion auf entsprechende Ausführungen in der Beschwerdeantwort) eine Korrektur der Verfügung vom 12. September 2025 auch bezüglich der Hilflosenentschädigung beantragt. In jenem Zeitpunkt ist die Verfügung vom 12. September 2025 betreffend die Hilflosenentschädigung aber bereits unangefochten in formelle Rechtskraft erwachsen gewesen. Die Rechtmässigkeit der Verfügung vom 12. September 2025 bezüglich der Hilflosenentschädigung kann folglich in diesem Beschwerdeverfahren nicht überprüft werden. Das Beschwerdeverfahren hat sich auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung vom 12. September 2025 bezüglich des Intensivpflegezuschlages zu beschränken.

1.2 Die hier zu überprüfende Verfügung betreffend den Intensivpflegezuschlag ist eine Wiedererwägungsverfügung im Sinne des Art. 53 Abs. 2 ATSG gewesen. Die Beschwerdegegnerin



hatte das Begehren um einen Intensivpflegezuschlag nämlich zunächst mit einer unangefochten in formelle Rechtskraft erwachsenen Verfügung vom 23. April 2024 abgewiesen, ist dann aber wieder darauf zurückgekommen, nachdem sie festgestellt hatte, dass ihr bezüglich der versicherungsmässigen Voraussetzungen ein Fehler unterlaufen war. Das bedeutet, dass die hier zu überprüfende Verfügung bei genauer Betrachtung zwei rechtsgestaltende Anordnungen enthalten hat, nämlich einerseits die wiedererwägungsweise Aufhebung der Verfügung vom 23. April 2024 und andererseits die Zusprache eines Intensivpflegezuschlages. Die wiedererwägungsweise Aufhebung der Verfügung vom 23. April 2024 ist richtig gewesen, weil die Verneinung des Erfüllens der versicherungsmässigen Voraussetzungen zweifellos unrichtig und weil die Berichtigung dieses Fehlers von erheblicher Bedeutung gewesen ist, da die Prüfung eines Anspruchs auf einen Intensivpflegezuschlag unterblieben war. Die Beschwerdeführerin hat das Begehren um einen Intensivpflegezuschlag folglich zu Recht wiedererwägungsweise erneut geprüft.

2.

2.1 Für einen minderjährigen, sich nicht in einem Heim aufhaltenden Bezüger einer Hilflosenentschädigung besteht gemäss dem Art. 42^{ter} Abs. 3 IVG ein Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag, wenn der Bezüger eine intensive Betreuung benötigt. Der invaliditätsbedingte Betreuungsaufwand muss mindestens vier Stunden pro Tag betragen. Als Betreuungsaufwand anrechenbar ist der Mehrbedarf an Behandlungs- und Grundpflege im Vergleich zu nicht behinderten Minderjährigen gleichen Alters (Art. 39 Abs. 2 IVV). Bedarf der minderjährige Bezüger der Hilflosenentschädigung infolge einer Gesundheitsbeeinträchtigung zusätzlich einer dauernden Überwachung, so kann diese als eine Betreuung von zwei Stunden angerechnet werden; eine besonders intensive Überwachung gilt als eine Betreuung von vier Stunden (Art. 39 Abs. 3 IVV).

2.2 Die Beschwerdeführerin ist minderjährig, lebt nicht in einem Heim und bezieht eine Hilflosenentschädigung für Minderjährige. Entscheidend für die Beantwortung der Frage, ob sie einen Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag hat, ist folglich das Ausmass des behinderungsbedingten Mehraufwandes. Gestützt auf die Akten steht mit dem erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit fest, dass sie eine dauernde, aber keine besonders intensive Überwachung benötigt, weshalb eine Überwachungspauschale von zwei Stunden zu berücksichtigen ist. Zu prüfen bleibt, wie hoch der übrige behinderungsbedingte Betreuungsaufwand ist.

2.3 Die Beschwerdegegnerin hat einmal mehr keinen „echten“ Augenschein durchgeführt hat, sondern lediglich die Eltern der Beschwerdeführerin befragt. Zwar hat sie zusätzlich auch die medizinischen, therapeutischen sowie schulischen Berichte gewürdigt. Aber das hat das Unterbleiben eines „echten“ Augenscheins nicht aufgewogen. Zudem hat die abklärende Person offensichtlich der für Fälle wie diesen massgebenden Praxis des Bundesgerichtes nicht Rechnung getragen, nach der



bereits dann ein anspruch relevanter Bedarf nach einer erheblichen und regelmässigen indirekten Dritthilfe beim Aufstehen, Absitzen und Abliegen vorliegt, wenn die Eltern abends jeweils eine halbe bis eine dreiviertel Stunde bei ihrem Kind bleiben, es beruhigen, mit ihm reden, es in den Arm nehmen und streicheln müssen, damit es im Bett bleibe und einschlafe (Urteil 8C_533/2019 des Bundesgerichtes vom 11. Dezember 2019, E. 4.9). Das Bundesgericht hat damit nämlich den Bedarf nach einer indirekten Dritthilfe beim Aufstehen, Absitzen und Abliegen – trotz der ausgewiesenen Fähigkeit des Kindes, selbständig aufzustehen, abzusetzen und abzuliegen – mit einer überdurchschnittlichen Betreuungsbedürftigkeit des Kindes beim Zubettgehen begründet. Dieser Auffassung liegt eine sehr weite Interpretation des Begriffs einer erheblichen indirekten Dritthilfe bei einer der sechs alltäglichen Lebensverrichtungen zugrunde. Folgt man dieser Auslegung, muss jede Form einer notwendigen „Begleitung“ einer versicherten Person bei einer alltäglichen Lebensverrichtung als eine erhebliche indirekte Dritthilfe qualifiziert werden, sofern diese „Begleitung“ einen erheblichen Aufwand verursacht. Folglich muss der hier geltend gemachte erhebliche Mehraufwand für die Betreuung der Beschwerdeführerin beim Zubettgehen sowie während der Nacht, deren behinderungsbedingter Anteil sich auf eine Stunde beläuft, entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin als ein relevanter Mehraufwand berücksichtigt werden. Damit erhöht sich der von der Beschwerdegegnerin ermittelte Betreuungsaufwand von 272 Minuten um 60 Minuten auf 332 Minuten, also auf rund fünfeinhalb Stunden. Nicht beantworten lässt sich wegen der ungenügenden Ermittlung des massgebenden Sachverhaltes, ob ein solcher Betreuungsaufwand auch bei den übrigen alltäglichen Lebensverrichtungen anfällt, weil die Beschwerdegegnerin bei der Sachverhaltsabklärung diesem Umstand keine Beachtung geschenkt und den Sachverhalt deshalb diesbezüglich unzureichend ermittelt hat. Weil mit nur einer halben Stunde mehr Aufwand bereits die nächste Stufe des Intensivpflegezuschlages erreicht ist, kann nicht zum Vorneherein behauptet werden, weitere Abklärungen wären unverhältnismässig, weil deren Erkenntnisse zum Vorneherein nichts am Ergebnis ändern würden. Folglich ist die Sache zur Fortsetzung der Sachverhaltsermittlung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Diese wird einen „echten“ Augenschein durchführen, das heisst die Beschwerdeführerin während eines ganzen Tages beobachten lassen und dabei ein besonderes Augenmerk darauf richten, wie hoch der „Begleitungsaufwand“ ist, der als eine indirekte Dritthilfe zu berücksichtigen ist.

2.4 Bezüglich der von der Beschwerdeführerin unter Hinweis auf die entsprechenden Richtwerte im Kreisschreiben über Invalidität und Hilflosigkeit (KSIH) vertretene Ansicht, wegen des ausgeprägten Oppositionsverhaltens müsse jeweils ein pauschaler Zusatzaufwand berücksichtigt werden, ist im Sinne eines obiter dictum Folgendes festzuhalten: Für die Bemessung des behinderungsbedingten Mehraufwandes sind nicht allgemeine Richtwerte, sondern der konkret ermittelte Sachverhalt massgebend. Die Verwendung eines allgemeinen Richtwertes anstelle des effektiven Wertes stellt nämlich offensichtlich eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes, eine Missachtung des



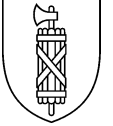
Beweisgrades der überwiegenden Wahrscheinlichkeit und ein bewusstes Ignorieren des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Ungleiches muss nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden) dar. Die mit dem Abstellen auf allgemeine Richtwerte verbundene Einsparung an Verwaltungsaufwand zur Sachverhaltsabklärung vermag diese Verletzung geltender Rechtsgrundsätze offensichtlich nicht zu rechtfertigen.

3.

Bezüglich des Wirkungszeitpunktes ist entscheidend, dass die Beschwerdeführerin erst ab dem 1. Juni 2024 eine Hilflosenentschädigung bezogen hat. Die Zusprache eines Intensivpflegezuschlages auf einen früheren Zeitpunkt hin kann deshalb zum Vorneherein nicht in Frage kommen. Auf die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdegegnerin ist folglich nicht weiter einzugehen. Dem übereinstimmenden Antrag der Parteien kann nicht gefolgt werden, weil die Zusprache eines Intensivpflegezuschlages für einen Zeitraum, für den kein Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung besteht, rechtswidrig wäre.

4.

Rechtsprechungsgemäss gilt die Rückweisung einer Sache hinsichtlich der Kosten- und Entschädigungsfolgen als ein vollständiges Obsiegen der beschwerdeführenden Partei. Die praxisgemäss auf 600 Franken festzusetzenden Gerichtskosten sind deshalb der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Diese hat zudem der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung auszurichten. Der für deren Bemessung massgebende erforderliche Vertretungsaufwand ist als deutlich unterdurchschnittlich zu qualifizieren, weil der Aktenumfang gering gewesen ist und weil sich die Streitigkeit auf wenige isolierte Aspekte der Sachverhaltswürdigung beschränkt hat. Die Entschädigung wird deshalb auf 2'500 Franken (einschliesslich Barauslagen und Mehrwertsteuer) festgesetzt.



Entscheid

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP

1.

Die Sache wird zur Fortsetzung des Verwaltungsverfahrens im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

2.

Die Beschwerdegegnerin hat die Gerichtskosten von 600 Franken zu bezahlen.

3.

Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführerin mit 2'500 Franken zu entschädigen.