Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

9C 334/2014

Urteil vom 10. November 2014

II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kernen, Präsident,
Bundesrichterinnen Pfiffner, Glanzmann,
Gerichtsschreiber Fessler.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
vertreten durch
Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Hardy Landolt,
Beschwerdeführerin,

gegen

Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen, Ausgleichskasse, Brauerstrasse 54, 9016 St. Gallen,
Beschwerdegegnerin,

B._____.

Gegenstand
Ergänzungsleistung zur AHV/IV
(Berechnung des Leistungsanspruchs; Heimtaxe),

Beschwerde gegen den Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 13. März 2014.

Sachverhalt:

A.
B._____ bezog seit Jahren Ergänzungsleistungen (EL) für ihre am ... geborene, seit September 2003 im Wohnheim C._____ lebende Tochter A._____. Mit Verfügungen vom 25. August und 2. September 2011 setzte die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen, Ausgleichskasse (nachfolgend: EL-Durchführungsstelle), die jährliche Ergänzungsleistung für 2011 fest. In der (gesonderten) Berechnung berücksichtigte sie bei den anerkannten Ausgaben u.a. eine Tagestaxe von Fr. 270.-. Mit Verfügung vom 28. Dezember 2011 setzte sie die Ergänzungsleistung für A._____ ab 1. Januar 2012 herab. Neu wurde bei den Ausgaben eine Tagestaxe von Fr. 33.- angerechnet. Im Begleitschreiben wurde festgehalten, aufgrund einer Änderung der Verordnung vom 4. Dezember 2007 über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale würden künftig die Kosten für Betreuung nicht mehr berücksichtigt. Am ... 2012 trat die mittlerweile volljährige A._____, für die am 27. Januar 2012 auf eigenes Begehren eine Beistandschaft errichtet worden war, aus dem Heim aus. Mit Einspracheentscheid vom 20. April 2012 bestätigte die EL-Durchführungsstelle ihre Verfügung vom 28. Dezember 2011.

B.
Die Beschwerde von A._____ wies das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen nach Beiladung ihrer Mutter zum Verfahren mit Entscheid vom 13. März 2014 ab.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt A._____, der Entscheid vom 13. März 2014 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass sie ab 1. Januar 2012 weiterhin Anspruch auf Übernahme einer Tagestaxe von Fr. 270.- habe; eventualiter sei die Sache im Sinne der Erwägungen an das kantonale Versicherungsgericht zurückzuweisen.

Erwägungen:

1.
Die Beschwerdeführerin hat ein schutzwürdiges Interesse an der Anfechtung der für sie gesondert vorgenommenen Berechnung der Ergänzungsleistung (Art. 7 Abs. 1 lit. c ELV; Art. 59 ATSG und Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG; BGE 138 V 292). Ihr Beistand ist zur Vertretung ihrer Interessen im Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht und vor dem Bundesgericht rechtsgültig ermächtigt (Beschluss der Vormundschaftsbehörde der Stadt St. Gallen vom 3. Dezember 2012 und Beschluss der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Region St. Gallen vom 2. Oktober 2014). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt und geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.
Streitgegenstand bildet die gesondert berechnete jährliche Ergänzungsleistung für die Beschwerdeführerin nach Art. 7 Abs. 1 lit. c ELV (i. V. m. Art. 9 Abs. 5 lit. a ELG) für die Zeit vom 1. Januar 2012 bis zu ihrem Austritt aus dem Wohnheim C._____ am ... 2012. Dabei stellt sich einzig die Frage, ob die als Ausgabe anerkannte Tagestaxe von Fr. 33.- für die Kosten des Aufenthalts im Heim gemäss Art. 1a Abs. 2 der kantonalen Verordnung vom 4. Dezember 2007 über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale (sGS 351.52; in der Fassung gemäss II. Nachtrag vom 20. Dezember 2012) gesetz- und verfassungsmässig ist.

Art. 1a der erwähnten Verordnung lautet wie folgt:

1 Bei Aufenthalt von Waisen im Kinder- oder Jugendheim beträgt die anrechenbare Tagespauschale höchstens Fr. 270.-.
2 Bei Aufenthalt im Kinder- oder Jugendheim von Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der Alters- oder Invalidenversicherung begründen, entspricht die anrechenbare Tagespauschale höchstens dem Ansatz für Verpflegung und Unterkunft nach Art. 11 Abs. 1 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947 [AHVV].
Nach Art. 11 Abs. 1 AHVV werden Verpflegung und Unterkunft der Arbeitnehmer im Betrieb und Hausdienst mit 33 Franken im Tag bewertet (Satz 1).

3.
Die Vorinstanz hat erwogen, Ergänzungsleistungen würden von Verfassungs wegen ausgerichtet, um Bezügerinnen und Bezügern von Renten der AHV oder IV das Existenzminimum zu gewährleisten, ohne dass sie Sozialhilfe beziehen müssten. Dabei gehe es nicht um den Grundbedarf der Anspruchsberechtigten allein; vielmehr beziehe sich die EL-Anspruchsberechnung auf den Existenzbedarf der ganzen Familie. Die in Art. 1a Abs. 2 der Verordnung über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale unter Verweisung auf Art. 11 Abs. 1 AHVV auf Fr. 33.- festgesetzte Tagestaxe nach Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG decke zwar keinesfalls alle regelmässig anfallenden Kosten des Heimaufenthalts, was sie laut dem Urteil 9C 787/2011 vom 20. April 2012 E. 3.1, in: SVR 2012 EL Nr. 15 S. 48, im Grundsatz an sich tun sollte. Die Verordnungsbestimmung halte sich jedoch im Rahmen von Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG. Die Umsetzung dieser gesetzlichen Regelung sei Sache der Kantone. Nach den einschlägigen kantonalen Bestimmungen seien bei einer zivilrechtlichen Unterbringung in einem anerkannten Kinder- oder Jugendheim wie dem Wohnheim C._____ die Kosten, welche die Leistungen anderer gesetzlicher Kostenträger (Unterhaltspflichtige, Versicherungen)

überstiegen, voll durch die politische Gemeinde (zwei Drittel) und durch den Kanton gedeckt. Dabei handle es sich bei rechtmässigem Leistungsbezug um nicht rückerstattungspflichtige Staatsbeiträge. Diese Regelung erscheine nicht bundesrechtswidrig.
Demgegenüber hat nach Auffassung der Beschwerdeführerin eine Tagespauschale von Fr. 33.- Sozialhilfeleistungen zur Folge, was Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG verletze. Sodann sei mit dem Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV nicht vereinbar, dass Art. 1a der Verordnung vom 4. Dezember 2007 über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale danach differenziere, ob das Kind einen eigenen EL-Anspruch habe oder nicht (vgl. BGE 138 V 292 E. 3.2 S. 295). Diese unterschiedliche Regelung sei sachlich nicht begründbar.

4.

4.1. Nach Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG werden bei Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, die Tagestaxe als Ausgabe anerkannt; die Kantone können die Kosten begrenzen, die wegen des Aufenthaltes in einem Heim oder Spital berücksichtigt werden; sie sorgen dafür, dass durch den Aufenthalt in einem anerkannten Pflegeheim in der Regel keine Sozialhilfe-Abhängigkeit begründet wird. Diese Bestimmung gilt nach der gesetzlichen Konzeption in erster Linie für die in Art. 4 ELG aufgezählten Personenkategorien mit einem Anspruch auf Ergänzungsleistungen aus eigenem Recht, insbesondere für Bezüger von Altersrenten und Waisenrenten der AHV oder Invalidenrenten der IV. Für Kinder ohne eigenen Anspruch ist daher, auch bei gesonderter Berechnung der Ergänzungsleistung nach Art. 7 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 ELV, lediglich von einer sinngemässen Anwendbarkeit von Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG auszugehen. Im Umstand allein, dass die Tagespauschale von Fr. 33.- nicht alle regelmässig anfallenden Kosten des Heimaufenthalts der Beschwerdeführerin (Fr. 297.75 ab 1. Januar 2012 gemäss den Angaben des Amtes für Soziales vom 7. Februar 2012) deckte (vgl. Urteil 9C 787/2011 vom 20. April 2012 E. 3.1, in: SVR 2012 EL Nr. 15 S. 48),
kann daher keine Verletzung dieser bundesrechtlichen Bestimmung erblickt werden.

4.2.

4.2.1. Im Sinne einer bundesrechtlichen Minimalgarantie haben im Heim lebende Personen Anspruch auf Ergänzungsleistungen, die wenigstens so hoch sind, wie die Berechnung für zu Hause lebende Personen ergibt (BGE 138 II 191 E. 5.4.2 und E. 5.6.2 S. 207 ff.). Die darüber hinausgehenden Kosten im Zusammenhang mit dem Heimaufenthalt gehen voll zu Lasten der Kantone (Art. 13 Abs. 1 und 2 ELG; BGE 138 II 191 E. 5.4.1 S. 206). Die Art und Weise der Finanzierung ist grundsätzlichen ihnen überlassen. Immerhin darf die aufgestellte Ordnung nicht dazu führen, dass im Heim wohnende EL-Bezüger Sozialhilfe beantragen müssen (BGE 138 II 191 E. 5.5.1 und E. 5.5.4 in fine S. 208 ff.).

4.2.2. Die anerkannten Ausgaben der zu Hause lebenden Personen, denen die Tagestaxe (Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG) und der vom Kanton zu bestimmende Betrag für persönliche Auslagen (Art. 10 Abs. 2 lit. b ELG) mindestens zu entsprechen haben, bestehen aus dem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf (Art. 10 Abs. 1 lit. a ELG) und dem Mietzins einer Wohnung und den damit zusammenhängenden Nebenkosten (Art. 10 Abs. 1 lit. b ELG). Die Ausgaben nach Art. 10 Abs. 3 ELG werden bei allen Personen anerkannt und spielen daher in diesem Zusammenhang keine Rolle. Bei Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen und zusammen mit den Eltern leben oder nur mit dem Elternteil, der rentenberechtigt ist oder für den Anspruch auf eine Zusatzrente der AHV besteht, wird die Ergänzungsleistung gemeinsam bzw. zusammen mit diesem Elternteil berechnet (Art. 7 Abs. 1 lit. a und b ELV i. V. m. Art. 9 Abs. 2 und Abs. 5 lit. a ELG). Dabei wird für die ersten zwei Kinder ein Betrag von Fr. 10'035.- für den allgemeinen Lebensbedarf pro Jahr anerkannt (Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 ELG); unter dem Titel Mietzins der Wohnung sind - systematisch abgeleitet - Fr. 1'800.- pro Jahr zu berücksichtigen (Fr. 15'000.- [bei Ehepaaren und
Personen mit rentenberechtigten Waisen oder mit Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der AHV oder IV begründen]- Fr. 13'200.- [bei alleinstehenden Personen]; Art. 10 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 und 2 ELG).
Bei Kindern, die weder bei den Eltern leben noch bei einem Elternteil, der rentenberechtigt ist oder für den Anspruch auf eine Zusatzrente der AHV besteht (Art. 7 Abs. 1 lit. c ELV), müssen somit von den Kosten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt in einem anerkannten Heim mindestens Fr. 11'835.- (Fr. 10'035.- [Lebensbedarf]+ Fr. 1'800.- [Mietzins]) durch die EL gedeckt sein. Das ergibt rund Fr. 32.40 im Tag, somit weniger als

die kantonale Tagespauschale (Tagestaxe) von Fr. 33.-. Dazu kommt der Betrag für persönliche Auslagen (Fr. 17.40 [Fr. 6'360.-/365; vgl. Berechnungsblatt zur Verfügung vom 28. Dezember 2011).

4.2.3. Weiter werden nach unbestrittener Feststellung der Vorinstanz die durch die Tagespauschale nicht gedeckten Kosten des Heimaufenthalts von den Gemeinden und vom Kanton übernommen (vorne E. 2). Der Umstand, dass sich die betreffende Regelung im Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1) befindet, ist ohne Belang. Entscheidend ist, dass die im Heim wohnenden Personen (oder deren Eltern für sie) nicht um Sozialhilfe nachsuchen müssen (vorne E. 4.2.1 in fine). Im Übrigen ist es nicht Aufgabe des Bundesgerichts, sich über die Zweckmässigkeit des vom Kanton gewählten Finanzierungsmodells (zur Verhinderung von Sozialhilfe-Abhängigkeit) zu äussern oder zu prüfen, ob andere Systeme auch denkbar und sogar vorzuziehen wären (BGE 138 II 191 E. 5.6 S. 211).

4.2.4. Nach dem Gesagten hält Art. 1a Abs. 2 der st. gallischen Verordnung vom 4. Dezember 2007 über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale vor Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG Stand.

5.
Im Unterschied zu Kindern, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der Alters- oder Invalidenversicherung begründen, beträgt bei (rentenberechtigten) Waisen die Tagestaxe nach Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG Fr. 270.- (Art. 1a Abs. 1 der kantonalen Verordnung vom 4. Dezember 2007 über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale; vorne E. 2). Nach Auffassung der Beschwerdeführerin verletzt diese unterschiedliche Regelung das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV.

5.1. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) - und der mit diesem eng verbundene Grundsatz des Willkürverbots (Art. 9 BV) - ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidwesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltung, den das Bundesgericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert (BGE 140 I 77 E. 5.1 S. 80; 137 V 121 E. 5.3 S. 125 mit Hinweisen).
Wer eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes oder des Willkürverbots rügt, hat klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids darzulegen, inwiefern diese verfassungsmässigen Rechte verletzt worden sein sollen (BGE 135 III 232 E. 1.2 S. 234; 133 III 589 E. 2 S. 591 f.).

5.2. Die Vorinstanz hat eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots durch die unterschiedliche Regelung der Tagespauschale für rentenberechtigte Waisen einerseits, und Kinder, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der Alters- oder Invalidenversicherung begründen, anderseits, verneint, sinngemäss weil es im Rahmen von Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG nicht darauf ankomme, inwieweit der EL-Existenzbedarf durch - nicht rückzuerstattende - Staatsbeiträge (von Kanton und Gemeinden) bzw. die Tagespauschale gedeckt werde.

5.3. Die Beschwerdeführerin vermag - ausser dem bei Waisen gegebenen, bei den anderen Kindern fehlenden EL-Anspruch aus eigenem Recht - keinen sachlichen Grund zu erkennen, der derart verschieden hohe Tagespauschalen für die Begrenzung der Heimaufenthaltskosten rechtfertigen könnte. Das allein lässt indessen die fragliche Regelung auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nicht als willkürlich erscheinen. Soweit sie geltend macht, der Entscheid der Gemeinden für eine Heimunterbringung oder eine Fremdplatzierung könnte durch die unterschiedlich hohen EL-finanzierten Tagespauschalen beeinflusst werden, und zwar zu Ungunsten der Kinder ohne einen Anspruch aus eigenem Recht gegenüber rentenberechtigten Waisen, braucht darauf im Rahmen der inzidenten Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Art. 1a der Verordnung vom 4. Dezember 2007 über die nach Ergänzungsleistungsgesetz anrechenbare Tagespauschale nicht eingegangen zu werden. Es bestehen keine Hinweise, dass die - von der Vormundschaftsbehörde angeordnete - Unterbringung der

Beschwerdeführerin im Wohnheim C._____ aus Kostenspargründen erfolgt wäre, das Kindeswohl jedoch den Aufenthalt in einem anderen Heim oder eine Fremdplatzierung erfordert hätte (vgl. Urteil 1C 261/2008 vom 29. Januar 2009 E. 6.3, in: Pra 2009 Nr. 129 S. 877). Abgesehen davon wäre auch bei Bejahung einer Ungleichbehandlung noch nichts gewonnen; vielmehr stellte sich die Frage, welche der beiden - gesetzeskonformen - Tagespauschalen (Fr. 33.- oder Fr. 270.-) bei Kindern anzuwenden ist, unabhängig davon, ob sie einen EL-Anspruch aus eigenem Recht haben oder nicht.

5.4. Bis Ende 2011 bestand eine einheitliche Tagespauschale von höchstens Fr. 270.-. Der Regierungsrat änderte am 20. Dezember 2011 die einschlägige Verordnung und legte die Tagespauschale für Kinder, die einen Anspruch auf eine Kinderrente der Alters- oder Invalidenversicherung begründen, neu auf höchstens Fr. 33.- fest. Die Änderung trat sofort am 1. Januar 2012 in Kraft. Eine Übergangsbestimmung für Fälle namentlich langjähriger Heimaufenthalte wurde nicht erlassen. Darin kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben erblickt werden, weder nach Art. 5 Abs. 3 BV noch im Sinne von Art. 9 BV (zum Verhältnis dieser beiden Verfassungsbestimmungen vgl. Urteil 1P.701/2004 vom 7. April 2005 E. 4.2). Vorab kann dem Regierungsrat kein rechtsmissbräuchliches (willkürliches) oder widersprüchliches Verhalten vorgeworfen werden (BGE 136 I 254 E. 5.2 S. 261). Bestehendes Recht kann grundsätzlich jederzeit geändert werden. Es gibt keinen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Rechtsordnung. Einzig bei Vorliegen wohlerworbener Rechte (vgl. dazu BGE 137 V 105 E. 7.2.1 S. 109; Urteil 2P.256/2002 vom 24. März 2003 E. 3) ergibt sich eine gewisse Gesetzesbeständigkeit in dem
Sinne, dass solche Rechte nicht nachträglich durch spätere Gesetzesänderungen entschädigungslos aufgehoben oder eingeschränkt werden können (Urteil 2C 561/2007 vom 6. November 2008 E. 3, in: ZBl 110/2009 S. 571; zu den Ausnahmen vgl. BGE 138 V 366 E. 6.1 S. 372). Die Beschwerdeführerin macht - zu Recht - nicht geltend, die vom Kanton festgelegte Tagestaxe nach Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG stelle ein wohlerworbenes Recht dar, noch bringt sie vor, durch die neue Regelung finanziell schlechter gestellt zu sein als vorher.

5.5. Die Verfassungsrügen sind somit unbegründet.

6.
Ausgangsgemäss ist die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, B._____, dem Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 10. November 2014

Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kernen

Der Gerichtsschreiber: Fessler