Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
P 51/04

Urteil vom 22. April 2005
I. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Ferrari, Schön und Ursprung; Gerichtsschreiber Ackermann

Parteien
Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen, Brauerstrasse 54, 9016 St. Gallen, Beschwerdeführerin,

gegen

F._____, 1920, Beschwerdegegnerin, vertreten durch die Finalis AG Treuhandgesellschaft, Sägestrasse 5, 9230 Flawil

Vorinstanz
Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen, St. Gallen

(Entscheid vom 16. September 2004)

Sachverhalt:
A.
Mit Verfügung vom 23. Dezember 2002 sprach die Sozialversicherungsanstalt St. Gallen der in einem Alters- und Pflegeheim lebenden AHV-Rentnerin F._____, geboren 1920, für das Jahr 2003 monatliche Ergänzungsleistungen in Höhe von Fr. 1'440.– zu. Nachdem das Alters- und Pflegeheim Mitte Februar 2003 eine rückwirkende Erhöhung der Pflegetaxe ab Oktober 2002 mitgeteilt hatte, gewährte die Sozialversicherungsanstalt mit Verfügungen vom 27. März 2003 F._____ mit Wirkung ab Oktober 2002 entsprechend erhöhte Ergänzungsleistungen.

Am 30. Dezember 2003 verfügte die Sozialversicherungsanstalt die Ergänzungsleistungen für das Jahr 2004 in Höhe von monatlich Fr. 1'566.–.

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2003 hatte das Alters- und Pflegeheim F._____ mitgeteilt, dass sie rückwirkend per 1. Juli 2003 in eine neue Pflegestufe eingeteilt werden müsse. Nachdem mit Datum vom 14. Januar 2004 Rechnung gestellt und dies von F._____ der Sozialversicherungsanstalt gemeldet worden war, berücksichtigte diese die Kosten der Neueinstufung ab Januar 2004 und sprach mit Verfügung vom 5. Februar 2004 Ergänzungsleistungen von monatlich Fr. 2'088.– zu. Die dagegen erhobene Einsprache mit Antrag auf Vergütung der Taxerhöhung auch für die Monate Juli bis Dezember 2003 hiess die Sozialversicherungsanstalt mit Einspracheentscheid vom 30. März 2004 teilweise gut und stellte fest, dass F._____ Anspruch auf eine entsprechende Nachzahlung für den Monat Dezember 2003 habe, da in diesem Monat die Taxe erhöht worden sei. Für die Zeit von Juli bis November 2003 handle es sich dagegen um eine rückwirkende Taxerhöhung, die gemäss Ziff. 4021.1 der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (WEL) nicht berücksich-

tigt werden könne.
B.
Die dagegen erhobene Beschwerde hiess das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 16. September 2004 gut, da die Regelung in Ziff. 4021.1 WEL gesetzwidrig sei. Es wies die Sache zur Neuberechnung der Ergänzungsleistungen an die Verwaltung zurück.
C.
Die Sozialversicherungsanstalt führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, den vorinstanzlichen Entscheid aufzuheben.

Das kantonale Gericht und F._____ schliessen auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.
D.
Die nachträglich vom BSV einverlangte Vernehmlassung wurde den Parteien zur Kenntnisnahme zugestellt.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Nach Art. 17 Abs. 2 ATSG wird - neben Rentenleistungen (Art. 17 Abs. 1 ATSG) - auch jede andere formell rechtskräftig zugesprochene Dauerleistung von Amtes wegen oder auf Gesuch hin erhöht, herabgesetzt oder aufgehoben, wenn sich der ihr zu Grunde liegende Sachverhalt nachträglich erheblich verändert hat. Diese Regelung ist auf die - Dauerleistungen darstellenden - Ergänzungsleistungen anwendbar.
1.2 In Art. 3a Abs. 7 lit. e ELG wird der Bundesrat beauftragt, Beginn und Ende des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen zu regeln; in lit. f dieser Norm erfolgt die Kompetenzerteilung an den Bundesrat zur Regelung der Nachzahlung von Leistungen (auch unter Abweichung von Artikel 24 Absatz 1 ATSG) sowie anderer Einzelheiten der Anspruchsvoraussetzungen, soweit dieses Gesetz hierfür nicht die Kantone zuständig erklärt.

Art. 25 Abs. 1 lit. c ELV bestimmt, dass die jährliche Ergänzungsleistung zu erhöhen, herabzusetzen oder aufzuheben ist bei Eintritt einer voraussichtlich längere Zeit dauernden Verminderung oder Erhöhung der vom ELG anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen sowie des Vermögens. Weiter hält diese Norm fest, dass die neuen, auf ein Jahr umgerechneten dauernden Ausgaben und Einnahmen und das bei Eintritt der Veränderung vorhandene Vermögen massgebend sind; macht die Änderung weniger als 120 Franken im Jahr aus, so kann auf eine Anpassung verzichtet werden. Gemäss Art. 25 Abs. 2 lit. b ELV erfolgt die Neuverfügung der jährlichen Ergänzungsleistung bei Erhöhung des Ausgabenüberschusses auf den Beginn des Monats, in dem die Änderung gemeldet wurde, frühestens aber auf den Beginn des Monats, in dem diese eingetreten ist.
Ziff. 4021 WEL in der bis Ende 2004 geltenden Fassung sieht bei einer laufenden Ergänzungsleistung hinsichtlich der Änderung der Heimtaxe, der Pflegestufe und der Krankenversicherungsleistung eine sechsmonatige Frist für die Einreichung des Gesuchs um Anpassung der Ergänzungsleistungen vor, wobei Ziff. 4021.1 WEL vorbehalten bleibt. Nach dieser - auf Januar 2005 aufgehobenen - Regelung werden rückwirkende Taxerhöhungen nicht berücksichtigt.

Der Anspruchsberechtigte oder gegebenenfalls andere Personen oder Institutionen haben schliesslich nach Art. 24 Satz 1 ELV von jeder Änderung der persönlichen und von jeder ins Gewicht fallenden Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse der kantonalen Durchführungsstelle unverzüglich Mitteilung zu machen.
2.
Streitig ist die Höhe der Ergänzungsleistungen für die Monate Juli bis November 2003 und in diesem Zusammenhang die Frage, ob die vom Alters- und Pflegeheim im Dezember 2003 mitgeteilte, auf Juli 2003 rückwirkende Neueinstufung (resp. die daraus folgenden Mehrkosten für den Aufenthalt im Alters- und Pflegeheim) bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen zu berücksichtigen ist.
2.1 Das kantonale Gericht erachtet die Regelung in Ziff. 4021 WEL, wonach die Einreichungsfrist für die Geltendmachung von Änderungen hinsichtlich Heimtaxen etc. sechs Monate beträgt, als gesetzwidrig, denn es sei "nicht einzusehen, weshalb Heimbewohner nicht ebenso wie alle anderen EL-Bezüger Veränderungen kurzfristig sollten melden können", so dass kein Bedarf nach einer Ausnahme von Art. 25 Abs. 2 lit. b ELV für Heimbewohner und mithin auch keine auszufüllende Lücke bestehe. Im völligen Gegensatz dazu sehe Ziff. 4021.1 WEL vor, dass rückwirkende Taxerhöhungen nicht berücksichtigt würden. Art. 25 Abs. 2 lit. b ELV bezwecke jedoch, den EL-Bezüger den Nachteil einer Nachlässigkeit bei der Erfüllung der Meldepflichten tra-

gen zu lassen; melde dieser eine rückwirkende Taxerhöhung unverzüglich, sei es nicht angebracht, ihm einen Nachteil aufzuerlegen. Weil es sich nicht rechtfertige, in diesen Fällen vom Grundsatz der Leistungsanpassung auf den Zeitpunkt der Sachverhaltsänderung abzuweichen, müsse eine Lücke angenommen werden, die durch Anwendung des Grundsatzes des Art. 17 Abs. 2 ATSG zu füllen sei. Damit erweise sich Ziff. 4021.1 WEL als gesetzwidrig und die rückwirkende Taxerhöhung führe zu einer entsprechenden Anpassung der Ergänzungsleistungen.

Die Beschwerde führende Sozialversicherungsanstalt ist demgegenüber der Auffassung, die sechsmonatige Meldefrist gemäss Ziff. 4021 WEL sei zweckmässig: Einerseits bliebe den Heimbewohnern und ihren Angehörigen mehr Zeit, um die Meldung einzureichen, andererseits würden viele Alters- und Pflegeheime auf Anfang Jahr die Taxen ändern, was sie aber nicht immer sofort meldeten; bei einer unverzüglichen Mitteilung würden sich die gemeldeten Daten im Nachhinein oft als falsch herausstellen, so dass es vermehrt zu aufwendigen Anpassungen käme. Auch Ziff. 4021.1 WEL sei nicht gesetzwidrig, da es "nicht im Sinne des ELG sein [könne], rückwirkende Taxerhöhungen, welche auf Nachlässigkeiten der Heimleitung zurückzuführen sind, bei der Anpassung von EL zu berücksichtigen." Im Übrigen stünde den betroffenen Bezügern von Ergänzungsleistungen der zivilrechtliche Weg gegen rückwirkende Taxerhöhungen offen.
2.2 Verwaltungsweisungen richten sich an die Durchführungsstellen und sind für das Sozialversicherungsgericht nicht verbindlich. Dieses soll sie bei seiner Entscheidung aber berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht also nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (BGE 130 V 172 Erw. 4.3.1, 232 Erw. 2.1, 129 V 204 Erw. 3.2, 127 V 61 Erw. 3a, 126 V 68 Erw. 4b, 427 Erw. 5a).

Art. 25 Abs. 2 lit. b ELV geht davon aus, dass eine Änderung in den für die Bemessung der Ergänzungsleistungen massgeblichen Verhältnissen sofort gemeldet wird; dies ergibt sich aus der (systematisch direkt vorangehenden) Regelung des Art. 24 Satz 1 ELV, welcher eine unverzügliche Meldepflicht statuiert. Die Ergänzungsleistungen sind auf den Beginn des Monats anzupassen, in welchem die Änderung gemeldet worden ist. Erfolgt bereits vor Eintritt der - absehbaren - Änderung eine Meldung, wird auf denjenigen Zeitpunkt hin angepasst, in dem die Änderung eintritt.
Ziff. 4021 WEL durchbricht diesen Zusammenhang zwischen Meldung einer Änderung und deren Berücksichtigung im Rahmen der Ergänzungsleistungen, indem für gewisse Sachverhaltsänderungen (Heimeintritt, Änderung der Heimtaxe, Pflegestufe oder Krankenversicherungsleistung) keine unverzügliche Meldepflicht verlangt, sondern eine Frist von sechs Monaten gesetzt wird. Damit wird auf die Geltendmachung einer den Versicherten belastenden Obliegenheit verzichtet. Weil diese Regelung - gemäss den Ausführungen der Beschwerde führenden Verwaltung sowie des BSV - aus Praktikabilitätsgründen geschaffen worden ist und sie den Versicherten auch keine zusätzlichen Pflichten auferlegt, spricht nichts gegen die Anwendbarkeit dieser Bestimmung. Aus diesem Grund hat die Verwaltung im Einspracheentscheid von März 2004 die Erhöhung der Ausgaben für die Bemessung der Ergänzungsleistungen für den Monat Dezember 2003 zu Recht berücksichtigt, obwohl die Meldung erst im Januar 2004 eingegangen ist. Die Höhe der Ergänzungsleistungen ab Dezember 2003 ist denn auch nicht mehr streitig.
2.3 Ziff. 4021 WEL behält nun aber Ziff. 4021.1 WEL vor, wonach rückwirkende Taxerhöhungen nicht berücksichtigt werden. Die Weisungen führen dazu folgendes Beispiel an: Ein Heim erhöht die Tagestaxe im Februar rückwirkend ab Januar, was vom EL-Bezüger erst im Juni gemeldet wird; diesfalls könnten die Ergänzungsleistungen erst ab Februar erhöht werden. Ziff. 4021.1 WEL beschlägt damit den Problemkreis der Nachzahlung von Ergänzungsleistungen.

Die Nachzahlung von Leistungen ist nur für den Fall der erstmaligen Geltendmachung des Ergänzungsleistungsanspruchs ausdrücklich geregelt: Gemäss Art. 22 Abs. 1 ELV beginnt der Anspruch mit dem Monat der Anmeldung für die Rente, frühestens jedoch mit der Rentenberechtigung, wenn die Anmeldung für eine Ergänzungsleistung innert sechs Monaten seit der Zustellung der Rentenverfügung eingereicht wird. Diese Bestimmung findet auch Anwendung, wenn eine laufende Rente der AHV oder Invalidenversicherung verfügungsweise geändert wird (Art. 22 Abs. 2 ELV). Art. 25 ELV, der die Revision der Ergänzungsleistung im Falle von

Veränderungen in den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen der Ergänzungsleistungsbezüger regelt, normiert die Nachzahlung zumindest indirekt, indem bei Verminderung des anrechenbaren Einkommens (Art. 25 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Abs. 1 lit. c ELV) auf den Zeitpunkt der Meldung abzustellen ist, wodurch weiter zurückgehende Nachzahlungen ausgeschlossen werden (BGE 119 V 193 Erw. 2c). Insoweit deckt sich Ziff. 4021.1 WEL mit Art. 25 Abs. 2 lit. b ELV. Es bleibt jedoch die Gesetzmässigkeit des Art. 25 Abs. 2 lit. b ELV zu prüfen, soweit damit ein Nachzahlungsverbot normiert worden ist. Ist diese zu verneinen,
fehlt auch Ziff. 4021.1 WEL die gesetzliche Grundlage.
2.4 Nach der Rechtsprechung kann das Eidgenössische Versicherungsgericht Verordnungen des Bundesrates grundsätzlich, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfen. Bei (unselbstständigen) Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sie sich in den Grenzen der dem Bundesrat im Gesetz eingeräumten Befugnisse halten. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, muss sich das Gericht auf die Prüfung beschränken, ob die umstrittenen Verordnungsvorschriften offensichtlich aus dem Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen herausfallen oder aus andern Gründen verfassungs- oder gesetzwidrig sind. Es kann jedoch sein eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen und es hat auch nicht die Zweckmässigkeit zu untersuchen. Die vom Bundesrat verordnete Regelung verstösst allerdings dann gegen das Willkürverbot oder das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 9 und Art. 8 Abs. 1 BV), wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt, wenn sie sinn- oder zwecklos ist oder wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für
die sich ein vernünftiger Grund nicht finden lässt. Gleiches gilt, wenn die Verordnung es unterlässt, Unterscheidungen zu treffen, die richtigerweise hätten berücksichtigt werden sollen (BGE 130 I 32 Erw. 2.2.1, 129 II 164 Erw. 2.3, 129 V 271 Erw. 4.1.1, 329 Erw. 4.1, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 130 V 45 Erw. 4.3).

Art. 3a Abs. 7 lit. e und f ELG erteilen dem Bundesrat die Kompetenz, Anfang und Ende des Anspruches sowie die Nachzahlung von Leistungen zu regeln. Damit hält sich die Regelung des Art. 25 Abs. 2 lit. b ELV im Rahmen der Delegation durch das Gesetz.

Art. 25 Abs. 2 lit. b ELV (mit der ihm gemäss BGE 119 V 193 Erw. 2c zukommenden Bedeutung des Ausschlusses einer Nachzahlung; vgl. Erw. 2.3 hievor) geht davon aus, dass Änderungen im Sachverhalt unverzüglich gemeldet werden. Nicht beantwortet wird jedoch die Frage, wie es sich verhält, wenn ein Bezüger von Ergänzungsleistungen durch Dritte verspätet informiert worden ist, diese Information aber in Erfüllung der Meldepflicht sofort weiterleitet. Auf solche Fälle ist die Regelung des Art. 25 Abs. 2 lit. b ELG ihrem Sinn nach nicht anwendbar, da keine Verletzung der Meldepflicht durch den Versicherten vorliegt, die sanktioniert werden soll. Insoweit hat der Bundesrat von seiner Kompetenz zur Regelung von Beginn und Ende des Anspruches sowie der Nachzahlungen nicht Gebrauch gemacht; in der Folge liegt keine spezielle Norm vor, weshalb die allgemeinen Rechtsgrundsätze über anspruchsrelevante Änderungen im Sachverhalt Anwendung finden.

Da ein Sachverhalt eine bestimmte Rechtsfolge auslöst, ist eine Änderung des Sachverhalts mit Auswirkungen auf die Anspruchsberechtigung ab dem Zeitpunkt zu berücksichtigen, in dem die Sachverhaltsänderung eintritt (vgl. Art. 17 ATSG). Rechtsfolgen haben also grundsätzlich dann einzutreten, wenn sich ihre Grundlagen im Lebenssachverhalt verwirklichen. Für den hier zu entscheidenden Fall bedeutet dies, dass die Ergänzungsleistungen auf den Zeitpunkt der rückwirkenden Änderung der Taxe anzupassen sind. Eine abweichende Regelung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe steht dem - wie ausgeführt - nicht entgegen. Ziff. 4021.1 WEL stellt dagegen keine genügende gesetzliche Grundlage für ein Nachzahlungsverbot bei einer rechtzeitig gemeldeten rückwirkenden Sachverhaltsänderung dar, da sich diese Regelung nicht auf eine Grundlage in Gesetz oder Verordnung stützen kann, hat doch der Bundesrat die ihm zukommende Kompetenz zur Festlegung des Anspruchsbeginns und -endes sowie der Nachzahlungen nicht abschliessend wahrgenommen und auch nicht an das Departement oder das Amt subdelegiert (wobei offen bleiben kann, ob dies überhaupt zulässig wäre). Mangels gesetzlicher Grundlage muss der Regelung in Ziff. 4021.1 WEL in der Folge die Anwendung
versagt bleiben.
2.5 Aufgrund des Gesagten sind die Ergänzungsleistungen rückwirkend an die von der Beschwerdegegnerin innert der Frist gemäss Ziff. 4021 WEL gemeldete Änderung der Heimtaxen anzupassen.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 22. April 2005
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer: Der Gerichtsschreiber: