Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C_730/2023

Urteil vom 27. Januar 2025

IV. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Viscione, Präsidentin,
Bundesrichter Maillard, Bundesrichterin Scherrer Reber,
Gerichtsschreiberin Betschart.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
handelnd durch seine Mutter und diese vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Hardy Landolt,
Beschwerdeführer,

gegen

Ausgleichskasse des Kantons Solothurn, Allmendweg 6, 4528 Zuchwil,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Ergänzungsleistung zur AHV/IV,

Beschwerde gegen das Urteil des Versicherungsgerichts des Kantons Solothurn vom 10. Oktober 2023 (VSBES.2023.105).

Sachverhalt:

A.

A.a. Der 1993 geborene A._____ leidet seit Geburt am Angelmann-Syndrom und bezieht seit seiner Volljährigkeit eine ganze ausserordentliche Invalidenrente, Ergänzungsleistungen und eine Entschädigung für schwere Hilflosigkeit. Er lebt je zur Hälfte in der Institution B._____ und zu Hause bei seiner Mutter, die auch seine Beiständin ist. Am 27. März 2020 liess A._____ die Vergütung von Kosten für Pflege und Betreuung durch Familienangehörige beantragen. Die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (nachfolgend: Ausgleichskasse) gewährte ihm am 16. Juli 2021 unter diesem Titel eine Vergütung von Fr. 17'575.80 für das Jahr 2019 und von Fr. 18'042.- für das Jahr 2020, entsprechend dem Erwerbsausfall der Mutter (und je unter Anrechnung eines Anteils der Hilflosenentschädigung).

A.b. In der Folge wurde die Mutter und Beiständin wiederholt zur Anmeldung des Arbeitsverhältnisses für das vereinfachte Abrechnungsverfahren aufgefordert. Am 8. November 2021 und 20. Januar 2022 liess der nunmehr anwaltlich vertretene Versicherte die Qualifikation des Pflegeverhältnisses zur Diskussion stellen. In einer ergänzenden Stellungnahme vom 7. März 2022 machte er geltend, es sei von einem "faktischen Arbeitsvertragsverhältnis" auszugehen. Dies habe zur Folge, dass ihm nicht bloss der durch die Mutter erlittene Erwerbsausfall, sondern die Lohnkosten unter Einschluss der Sozialversicherungsbeiträge zu vergüten seien. Nach Einholung einer Stellungnahme der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) vom 17. März 2022 teilte die Ausgleichskasse dem Versicherten am 4. Mai 2022 mit, sie werde seit dem erstmaligen Anspruchsbeginn die Arbeitgeberbeiträge für AHV/IV/EO sowie ALV vergüten, falls die Anmeldung für Hausdienstarbeitgebende eingereicht werde.

A.c. Mit Verfügung vom 8. April 2022 legte die Ausgleichskasse die dem Versicherten für die Pflege durch Familienangehörige unter dem Titel «Krankheits- und Behinderungskosten» zustehende Vergütung für das Jahr 2021 auf insgesamt Fr. 16'114.00 fest.

A.d. Hiergegen liess A._____ Einsprache erheben. Er machte wiederum im Wesentlichen geltend, es sei von einem faktischen Arbeitsverhältnis auszugehen und vorfrageweise ein Lohn festzustellen, damit die Sozialversicherungsbeiträge berechnet werden könnten. Dieser Lohn sei nicht mit dem Erwerbsausfall gleichzusetzen. Am 23. Mai 2022 ergänzte er, selbstverständlich könne nicht der gesamte Lohn im Rahmen der Vergütung für Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden. Die Ausgleichskasse trat mit Entscheid vom 21. März 2023 auf die Einsprache nicht ein.

B.
Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Versicherungsgericht des Kantons Solothurn mit Urteil vom 10. Oktober 2023 ab.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten lässt A._____ beantragen, das kantonale Urteil sei aufzuheben und die Ausgleichskasse sei zu verpflichten, auf die Einsprache vom 9. Mai 2022 gegen die Verfügung vom 22. März 2022 einzutreten; eventualiter sei das kantonale Urteil aufzuheben und die Sache im Sinn der Erwägungen an die Ausgleichskasse zurückzuweisen. Zudem ersucht er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.
Das Bundesgericht holt die vorinstanzlichen Akten ein. Einen Schriftenwechsel führt es nicht durch.

Erwägungen:

1.
Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann eine Rechtsverletzung nach Art. 95 f. BGG gerügt werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Dennoch prüft es - offensichtliche Fehler vorbehalten - nur die in seinem Verfahren gerügten Rechtsmängel (Art. 42 Abs. 1 f. BGG; **BGE 135 II 384** E. 2.2.1). Es legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann ihre Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2 BGG).
Soweit sich der angefochtene Entscheid - wie hier - auf Quellen des kantonalen Rechts stützt, die nicht in Art. 95 lit. c-e BGG genannt werden, beschränkt sich die Überprüfung durch das Bundesgericht demgegenüber thematisch auf die erhobenen und begründeten Rügen (Art. 106 Abs. 2 BGG) und inhaltlich auf die Frage, ob die Anwendung des kantonalen Rechts zu einer Bundesrechtswidrigkeit führt. Im Vordergrund steht dabei eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere des Willkürverbots nach Art. 9 BV. Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht, **BGE 133 II 249** E. 1.4.3) prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs.2 BGG; **BGE 138 I 225** E. 3.2; **133 II 249** E. 1.4.2 mit Hinweisen; Urteil 8C_499/2023 vom 6. März 2024 E. 3).

2.

2.1. Streitig und zu prüfen ist, ob das kantonale Gericht Bundesrecht verletzt hat, indem es entschieden hat, die Beschwerdegegnerin sei zu Recht nicht auf die Einsprache des Beschwerdeführers gegen die Verfügung vom 8. April 2022 eingetreten.

2.2. Die Vorinstanz hat die massgebenden rechtlichen Grundlagen betreffend die zusätzlich zur jährlichen Ergänzungsleistung vergüteten Krankheits- und Behinderungskosten, zu denen namentlich die Kosten für Hilfe, Pflege und Betreuung durch Familienangehörige zählen, zutreffend dargelegt (Art. 14 ELG). Darauf wird verwiesen (Art. 109 Abs. 3 BGG).
Hervorzuheben ist, dass das Reglement des Kantons Solothurn vom 18. Januar 2011 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (RKEL; BGS 831.3) zwischen der Übernahme der Kosten für direkt angestelltes Pflegepersonal (§ 15 RKEL) und der Kosten für Pflege und Betreuung durch Familienangehörige (§ 16 RKEL) unterscheidet. Kosten für direkt angestelltes Pflegepersonal werden zu Hause wohnenden Bezügerinnen und Bezügern mit einer Hilflosenentschädigung der Invaliden- und der Unfallversicherung für schwere und mittelschwere Hilflosigkeit nur für den Teil der Pflege und Betreuung vergütet, der nicht durch eine anerkannte Spitex-Organisation im Sinne von Art. 51 der Verordnung vom 27. Juni 2024 über die Krankenversicherung [KVV; SR 832.102]) erbracht werden kann (§ 15 Abs. 1 RKEL). Die Ausgleichskasse kann eine externe Fachstelle (wie z.B. den Kantonalen Spitex-Verband) mit der Bedarfsabklärung beauftragen. Ohne Bedarfsabklärung oder bei Nichteinhaltung der Vorgaben der externen Fachstelle werden keine Kosten übernommen (§ 15 Abs. 2 RKEL). Kosten für Pflege und Betreuung, die durch Familienangehörige erbracht wird, werden nur vergütet, wenn die betreffenden Familienangehörigen nicht in der EL-Berechnung eingeschlossen sind und durch die Pflege eine länger dauernde, wesentliche Erwerbseinbusse erleiden (§ 16 Abs. 1 RKEL). Die Kosten werden im Umfang des

Erwerbsausfalls vergütet, jedoch höchstens in der Höhe von Kosten, die bei Inanspruchnahme einer Pflegefachperson erwachsen würden (§ 16 Abs. 2 RKEL). Die Vorinstanz hat zudem aufgezeigt, dass diese Regelung weitestgehend der früheren bundesrechtlichen Normierung entspricht (vgl. Art. 13-13b der Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen [ELKV; SR 831.301.1], in Kraft bis 31. Dezember 2007).

3.
Das kantonale Gericht hat im Wesentlichen dargelegt, dass der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer im Einspracheverfahren lediglich beantragt habe, es sei im Rahmen der Prüfung der Vergütung der Kosten der Pflege durch seine Mutter als Familienangehörige durch die Beschwerdegegnerin vorfrageweise ein Lohn festzusetzen, damit die Sozialversicherungsbeiträge berechnet werden könnten. Dieser Ansicht sei die Beschwerdegegnerin zu Recht nicht gefolgt, weil ihre Aufgabe darin bestehe, die Höhe der Vergütung festzulegen. Falls diese den gesetzlich vorgesehenen Höchstbetrag erreiche, was hier der Fall sei, erübrigten sich weitere Abklärungen (vgl. § 16 Abs. 2 RKEL). Die Beschwerdegegnerin habe zudem bereits vor der Erhebung der Einsprache formlos zugesichert, die Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich zu übernehmen, sobald die entsprechende Anmeldung erfolgt sei.
Erst in der Beschwerdeschrift sei vorgetragen worden, dass auch eine Entschädigung gemäss § 15 RKEL für direkt angestelltes Personal in Frage komme. Da die Pflege durch die Mutter des Beschwerdeführers erfolge und das Gesuch vom 27. März 2020 ausdrücklich auf "Geltendmachung von Kosten für Pflege und Betreuung durch Familienangehörige § 16 RKEL" gelautet habe, habe bis zum Abschluss des Einspracheverfahrens kein Anlass bestanden, die Sache unter diesem keineswegs naheliegenden Aspekt zu prüfen. Im Verlauf des Verwaltungsverfahrens habe der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer die Argumentation, die Mutter sei "direkt angestelltes Pflegepersonal" im Sinn von § 15 RKEL, so nicht vorgebracht und nicht beanstandet, dass die Verfügung vom 8. April 2022 von "Pflegepersonal Familienangehörige" spreche. Vor diesem Hintergrund habe die Beschwerdegegnerin davon ausgehen dürfen und müssen, die Einsprache richte sich gegen die Bemessung der Vergütung von Kosten für die Pflege und Betreuung durch Angehörige im Sinne von § 16 RKEL. Die Vergütung sei im Umfang des durch Gesetz und Verordnung festgelegten Höchstbetrags zugesprochen worden und dessen Berechnung sei unbeanstandet geblieben. Deshalb sei die Festlegung eines von der Höhe der Vergütung unabhängigen Lohns in diesem Verfahren entbehrlich gewesen. Folglich sei die Beschwerdegegnerin zu Recht nicht auf die Einsprache eingetreten.
Schliesslich merkte die Vorinstanz an, dass die Einsprache auch materiell unbegründet wäre, weil eine Entschädigung gestützt auf § 15 RKEL vorliegend nicht infrage komme.

4.

4.1. Der Beschwerdeführer anerkennt, dass im Gesuch vom 27. März 2020 explizit eine Entschädigung gemäss § 16 RKEL beantragt wurde. Er weist jedoch darauf hin, dass es sich bei seiner Mutter um eine juristisch unerfahrene Person handle, weshalb von ihr keine Gesetzeskenntnis verlangt werden könne. Folglich hätte die Beschwerdegegnerin das Recht von Amtes wegen anwenden müssen und § 16 RKEL (wegen des Bestehens eines faktischen Arbeitsverhältnisses gemäss Art. 320 Abs. 2 und 3 OR) nicht anwenden dürfen. Indem sie jedoch die unzutreffende Begründung durch die in rechtlichen Dingen unerfahrene Gesuchstellerin zum Massstab genommen habe, habe sie den Anspruch auf ein faires Verfahren verletzt. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden, da der Beschwerdeführer seit November 2021, d.h. schon vor Erlass der hier angefochtenen Verfügung, rechtskundig vertreten war.

4.2. Nicht zu beanstanden ist sodann die Feststellung der Vorinstanz, dass es keinen Anlass gegeben habe, die Sache im Einspracheverfahren unter dem Aspekt der Anwendbarkeit von § 15 RKEL zu prüfen. Denn entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers lässt sich der Begründung der Einsprache, wonach unter Annahme eines faktischen Arbeitsverhältnisses vorfrageweise ein Lohn festzusetzen sei, nicht entnehmen, dass er eine derartige Überprüfung bzw. die Ausrichtung einer Entschädigung gemäss § 15 RKEL beantragt hätte, zumal er gleichzeitig einschränkend festgehalten hat, es sei selbstverständlich "klar, dass nicht der gesamte Lohn im Rahmen der Vergütung für Krankheits- und Behinderungskosten vergütet werden" könne.

4.3. Der Beschwerdeführer rügt sodann, die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin hätten seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie sich nicht ernsthaft mit seinem Vorbringen, es bestehe ein faktisches Arbeitsverhältnis, auseinandergesetzt hätten; zudem hätten sie nachvollziehbar begründen müssen, weshalb Art. 320 Abs. 2 und 3 OR nicht zur Anwendung gelangten. Da die für pflegende Angehörige auszurichtende Entschädigung gemäss § 16 RKEL betragsmässig auf den Erwerbsausfall begrenzt ist, ist die rechtliche Qualifikation der Beziehung zwischen der oder dem pflegenden Angehörigen und der pflegeempfangenden Person im hier zu beurteilenden Zusammenhang von untergeordneter Bedeutung. Mit der Vorinstanz ist sodann auf die Stellungnahme der KESB vom 17. März 2022 zu verweisen, wonach selbst das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses nicht den Umkehrschluss zulasse, dass die pflegende angehörige Person Anspruch auf ein ihrem Aufwand adäquates Entgelt hätte. Damit hatte sich der Beschwerdeführer in der Einsprache nicht auseinandergesetzt. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der von ihm angerufenen Rechtsprechung (z.B. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-855/2011 vom 9. November 2012).

4.4. Des Weiteren bringt der Beschwerdeführer vor, die Beschwerdegegnerin habe den Untersuchungsgrundsatz sowie die kantonalrechtlichen Vorgaben missachtet, indem sie es unterlassen habe, den Zeitaufwand abzuklären, der seiner Mutter durch seine Pflege und Betreuung entstehe, und dafür einen Lohn festzusetzen. Die Vorinstanz hielt hierzu zutreffend fest, dass eine solche Bedarfsabklärung nur notwendig wäre, wenn der Erwerbsausfall höher ausfiele als die Kosten für die Inanspruchnahme einer Pflegefachperson. Der Beschwerdeführer macht jedoch nicht geltend, dass dies hier der Fall wäre.

4.5. Schliesslich wirft der Beschwerdeführer der Vorinstanz vor, Art. 14 ELG verletzt zu haben, indem sie den Erwerbsausfall der Mutter zu tief angesetzt habe. Mit der Gewährung einer zu geringen Entschädigung verletze die Beschwerdegegnerin sodann seinen Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäss Art. 8 in Verbindung mit Art. 14 EMRK sowie den Anspruch auf ein selbstbestimmtes Leben ausserhalb einer stationären Einrichtung gemäss Art. 19 des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-Behindertenrechtskonvention, BRK; SR 0-109). Diese Einwände betreffen die materiellrechtliche Frage der Höhe der Entschädigung, die nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet. Sie sind daher nicht weiter zu prüfen.

5.
Die Beschwerde ist offensichtlich unbegründet, weshalb sie im vereinfachten Verfahren nach Art. 109 Abs. 2 lit. a BGG mit summarischer Begründung erledigt wird (Art. 109 Abs. 3 BGG).

6.
Die Gerichtskosten werden dem unterliegenden Beschwerdeführer auferlegt (Art. 66 Abs. 1 BGG). Gemäss Art. 64 Abs. 1 BGG wird einer Partei die unentgeltliche Rechtspflege nur gewährt, wenn sie bedürftig ist und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Dem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege kann zufolge Aussichtslosigkeit der Beschwerde (**BGE 129 I 129** E. 2.3.1) nicht entsprochen werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.

3.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons Solothurn und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 27. Januar 2025

Im Namen der IV. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Viscione

Die Gerichtsschreiberin: Betschart