

Interpellation Baumgartner-Flawil (31 Mitunterzeichnende) vom 26. Februar 2013

Kommunikationsgeräte für Kinder und Jugendliche mit einer schweren Sprachbeeinträchtigung

Schriftliche Antwort der Regierung vom 14. Mai 2013

Daniel Baumgartner-Flawil erkundigt sich in seiner Interpellation vom 26. Februar 2013 nach einer möglichen Finanzierung von Kommunikationsgeräten durch den Kanton, wenn die Invalidenversicherung (IV) eine Kostengutsprache ablehnt. Zudem regt er eine Verbesserung der Kommunikation an zwischen den Amtsstellen bzw. zwischen der IV-Stelle der Sozialversicherungsanstalt St.Gallen (im Folgenden IV-Stelle) einerseits und dem Bildungsdepartement und dem Departement des Innern andererseits, damit Menschen mit Behinderung möglichst unkonventionell Kommunikationsgeräte zur Verfügung gestellt werden können.

Die Regierung antwortet wie folgt:

A. Im Sonderschulbereich wurden mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie der dadurch erfolgten Ausgliederung der Sonderschulung aus der IV in die Zuständigkeit der Kantone die Grenzen zwischen der Sozialversicherung und der Schule neu gezogen. Seit dem 1. Januar 2008 leistet die IV keine Beiträge mehr an die Sonderschulung. Die Kosten der Sonderschulung werden seither vollumfänglich von den Kantonen getragen. Die IV bleibt aber ausserhalb der Sonderschulung weiterhin zuständig für andere Leistungen an behinderte Kinder und Jugendliche, unter anderem für die Abgabe von Hilfsmitteln, wenn die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (SR 831.20; abgekürzt IVG) erfüllt sind. Da Sonderschulen für die Durchführung ihres Auftrags sowohl Lehrmittel wie auch Hilfsmittel benötigen, stellt sich die Frage, welche Gegenstände als Hilfsmittel von der IV abgegeben und welche von der Schule als Lehrmittel für die individuelle Förderung einzelner Kinder zu Lasten des Kantons angeschafft werden müssen.

Die IV-Stelle hat seit dem Rückzug der IV aus der Sonderschulung vermehrt Gesuche um Hilfsmittel für Sonderschülerinnen und Sonderschüler abgewiesen. Dies in der Regel mit der Begründung, Kommunikationsgeräte für Sonderschülerinnen und Sonderschüler seien als «sonderpädagogisches Mittel» bzw. als «Unterrichtsmaterial» zu qualifizieren, welche vom Kanton zu finanzieren seien.

B. Versicherte haben im Rahmen einer vom Bundesrat aufgestellten Liste einerseits Anspruch auf Hilfsmittel, die sie für die Ausübung der Erwerbstätigkeit oder der Tätigkeit im Aufgabenbereich, zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit, für die Schulung, die Aus- und Weiterbildung oder die funktionelle Angewöhnung benötigen (Art. 21 Abs. 1 IVG). Andererseits haben Versicherte ohne Rücksicht auf die Erwerbsfähigkeit Anspruch auf Hilfsmittel, die sie für die Fortbewegung, die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder die Selbstsorge brauchen (Art. 21 Abs. 2 IVG). In beiden Fällen besteht nur Anspruch auf Hilfsmittel, die in der Liste im Anhang zur Verordnung über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung (SR 831.232.51; abgekürzt HVI) verzeichnet sind. Als Hilfsmittel für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder einer Tätigkeit im Aufgabenbereich, für die Schulung, die Ausbildung und funktionelle Angewöhnung gelten unter anderem Schuheinlagen, Brillen und Kontaktlinsen, behinderungsbedingte Arbeits- und Haushaltsgeräte und die Beseitigung oder Abänderung von baulichen Hindernissen. Hilfsmittel für den Alltag, also für die Fortbewegung, die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt und die Selbstsorge, sind unter anderem Prothesen, Rollstühle, Hilfsmittel für Blinde und

hochgradig Sehgeschwache (z.B. Blindenführhunde, Lesegeräte) sowie Hilfsmittel für den Kontakt mit der Umwelt (elektrische und elektronische Kommunikationsgeräte).

Die IV gibt schwer sprech- und schreibbehinderten Versicherten, die zur Pflege des täglichen Kontakts mit der Umwelt auf ein solches Gerät angewiesen sind und über die notwendigen intellektuellen und motorischen Fähigkeiten zur Bedienung eines solchen Gerätes verfügen, leihweise elektrische und elektronische Kommunikationsgeräte ab (Ziff. 15.02 des Anhangs zur HVI). Unter den Begriff Kommunikationsgeräte fallen elektrische und elektronische Schreibgeräte sowie Geräte mit Sprachausgabe (Rz. 2169 des Kreisschreibens des Bundesamtes für Sozialversicherungen über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung, abgekürzt KHMI). Schülerinnen und Schülern kann von der IV ein Kommunikationsgerät abgegeben werden, wenn dieses zur Kontaktaufnahme mit der Umwelt verwendet wird, d.h. zur Kommunikation mit der Familie, Freunden, Drittpersonen, Mitschülerinnen und Mitschülern sowie Lehrpersonen. Geräte, welche zur Therapie der Lautsprache eingesetzt werden, können nicht von der IV bezahlt werden (KHMI Rz. 2170). Sonderschülerinnen und Sonderschülern kann die IV ein Kommunikationsgerät abgeben, wenn sie in der Anwendung des Gerätes erfolgreich geschult worden sind, das Gerät für die Pflege des Kontaktes mit der Umwelt auch ausserhalb der Schule Verwendung findet, die Sonderschulleitung bestätigt, dass die Intelligenz der Schülerin oder des Schülers einen sinnvollen Einsatz des Gerätes in der Freizeit und einen erheblichen Gewinn an Kontaktmöglichkeiten garantiert und zudem belegt ist, dass das Gerät nach der Schulentlassung weiterhin zur Pflege des Kontaktes mit der Umwelt benutzt werden kann (KHMI Rz. 2170). Die Kosten je Kommunikationsgerät betragen je nach Komplexitätsgrad zwischen 200 Franken und etwa 20'000 Franken (exkl. Einführung durch die entsprechenden Fachpersonen des Verkäufers).

C. Die Kantone haben für einen ausreichenden und an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Grundschulunterricht für alle Kinder und Jugendlichen zu sorgen (Art. 19 und 62 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Der Kanton St.Gallen stellt sicher, dass jedes Kind jene öffentliche Schule oder anerkannte private Sonderschule besuchen kann, das seinen Fähigkeiten entspricht und deren Anforderungen es erfüllt (Art. 51 des Volksschulgesetzes [sGS 213.1; abgekürzt VSG]). Für Kinder mit Behinderung, die nicht in Regel- und Kleinlassen beschult werden können, werden Sonderschulen geführt (Art. 37 ff. VSG und Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen [sGS 213.95; abgekürzt SoG]). Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit der Sonderschulung festgehalten, der in Art. 19 und 62 BV gewährleistete Grundschulunterricht sei «ausreichend» im Sinn der Bundesverfassung, wenn er angemessen und geeignet ist, die Schülerinnen und Schüler auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten. Für Kinder und Jugendliche sei eine ihren besonderen Bedürfnissen angepasste Grundschulung bereit zu stellen, bei deren Ausgestaltung die Kantone jedoch über einen erheblichen Gestaltungsspielraum verfügten. Der verfassungsmässige Anspruch auf Grundschulung umfasse aber nur ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein darüber hinausgehendes Mass an individueller Betreuung und Förderung, das theoretisch immer möglich wäre, könne mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen nicht gefordert werden (BGE 130 I 352).

Der Kanton entrichtet Bau- und Betriebsbeiträge an die privaten Sonderschulen. In den Betriebsbeiträgen sind unter anderem die für die Sonderschulung erforderlichen Lehrmittel enthalten. Die Art der Lehrmittel ist abhängig von der Behinderung der Schülerinnen und Schüler. Sonderschulen, die eine Rückschulung in die Regelschule anstreben, setzen so weit wie möglich die obligatorischen Lehrmittel des Kantons St.Gallen ein. Sonderschulen mit schwer behinderten Kindern und Jugendlichen können ausschliesslich behinderungsspezifische Lehrmittel nutzen. Bei Bedarf haben Sonderschulen die Möglichkeit, im Rahmen ihres Lehrmittelbudgets auch ein Kommunikationsgerät für die individuelle Förderung anzuschaffen. Die mit staatlichen Mitteln beschafften Lehrmittel gehören zum Schulinventar.

Nach dem Gesagten (vorstehend Bst. A) sind die Kantone zwar seit dem 1. Januar 2008 zuständig für die Sonderschulung und damit für die Beschaffung von Lehrmitteln, die zur Förderung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen dienen. Nicht zuständig sind sie hingegen für behinderungsbedingte Massnahmen zugunsten von behinderten Kindern, die nicht als fördernde Massnahmen im schulrechtlichen Sinn gelten (z.B. die Kostengutsprache für Kommunikationsmittel, die nicht zur Therapie der Lautsprache eingesetzt werden). Für solche Massnahmen ausserhalb der Sonderschulung hat weiterhin die IV im Rahmen der IV-Gesetzgebung aufzukommen (vorstehend Bst. B).

D. Das Bundesgericht hat in einem Grundsatzentscheid vom 30. September 2004 festgehalten, dass Kommunikationsgeräte nicht unter den Hilfsmittelbegriff nach Art. 21 IVG fallen, wenn sie nur zum Zweck des Spracherwerbs dienen (BGE 131 V 9, E. 3.3). In einem weiteren Urteil vom 5. März 2013 bestätigt das Bundesgericht aber den Anspruch von schwerstbehinderten Kindern und Jugendlichen auf die Abgabe eines Kommunikationsgeräts durch die IV, wenn dieses nicht hauptsächlich dem Spracherwerb oder dem Aneignen der Sprechfähigkeit dient (BGE 8C_813/2012, E. 6.2.2). Damit der IV-gesetzgeberischen Zielsetzung, auch Schwerstinvaliden den Kontakt zur Umwelt zu ermöglichen, Rechnung getragen werden könne, seien an die Kommunikationsfähigkeit dieser Versichertenkategorie keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Bei einem schwerstbehinderten Kind genüge unter Umständen bereits eine mit dem Kommunikationsgerät erreichbare Verbesserung des Kontaktes mit der Umwelt. Es sei im Einzelfall zu prüfen, ob die Indikation gegeben sei (BGE 8C_813/2012, E. 6.3.1.). Dieser neuste Bundesgerichtsentscheid hat zu einer weiteren Differenzierung und teilweisen Klärung in der Abgrenzungsfrage zwischen Hilfsmitteln zu Lasten IV oder Lehrmittel zu Lasten Kanton beigetragen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung ist sich der Bedeutung der Kommunikation bewusst und fördert diese auf allen Ebenen.

Soweit ein Kommunikationsgerät hauptsächlich im Rahmen einer sonderschulinternen Therapie der Lautsprache eingesetzt wird (Logopädie), gilt es als Lehrmittel. Diese Anschaffungen werden vom Kanton über die Sonderschulrechnung finanziert.

Mit der Präzisierung der Rechtsprechung des Bundesgerichts (vorstehend Bst. D) ist aus der Sicht der Regierung gewährleistet, dass jenen Kindern und Jugendlichen mit schweren Sprech- und Schreibbehinderungen ein Kommunikationsgerät zur Verfügung gestellt wird, welche ein derartiges Hilfsmittel hauptsächlich als Kommunikations- Hilfsmittel für die Pflege des Kontaktes mit der Umwelt bedürfen. Die Regierung lehnt es insoweit ab, eine Leistung aus dem Sozialversicherungsbereich im Rahmen des Schulrechts zu finanzieren. Es ist nicht Aufgabe des Kantons, die Anschaffung von persönlichen Hilfsmitteln, welche gemäss den heute gültigen rechtlichen Grundlagen durch die IV versichert sind, zu finanzieren. Versicherte, die keinen Anspruch auf Hilfsmittel zu Lasten der IV haben, empfiehlt die IV, sich an die Pro Infirmis zu wenden (Merkblatt AHV / IV 4.03).

2. Bei der Beschaffung von Kommunikationsgeräten kommen zwei unabhängige Verfahren zum Tragen:
 - a) Die Beschaffung von persönlichen Hilfsmitteln (unter anderem Kommunikationsgeräte) für Kinder und Jugendliche mit Behinderung ist im Sozialversicherungsrecht (IVG) geregelt. Zuständig für die Abklärung und Kostengutsprache ist die IV-Stelle.
 - b) Die Beschaffung eines Kommunikationsgeräts als Lehrmittel im Rahmen der Sonderschulung basiert auf dem Schulrecht (VSG i.V. mit SoG). Wenn eine Sonderschule die Anschaffung eines Kommunikationsgeräts erwägt, kann sie den Kauf im Rahmen der Budgetvorgaben realisieren. Beim Kauf eines Kommunikationsgerätes ist konkret keine kantonale Stelle involviert.

Eine Zusammenarbeit zwischen der IV-Stelle einerseits und der kantonalen Verwaltung andererseits ist dann unumgänglich, wenn grundsätzliche Abgrenzungsfragen, wie im Nachgang zur NFA, zur Diskussion stehen. Eine solche Absprache ist im Zusammenhang mit der Abgrenzungsproblematik bei der Beschaffung von Kommunikationsgeräten erfolgt. Bei der Beschaffung von persönlichen Hilfsmitteln im Einzelfall (vorgehend Bst. a) sind jedoch keine zusätzlichen Absprachen erforderlich. Es liegt insbesondere nicht in der Kompetenz des Kantons, in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren als Fürsprecher für Sonderschülerinnen und Sonderschüler aufzutreten. Wenn im Rahmen des Sozialversicherungsrechts die Finanzierung eines Hilfsmittels durch die IV-Stelle abgelehnt worden ist, kann der Versicherte oder sein Vertreter die entsprechenden Rechtsmittel ergreifen.

3. Absprachen zwischen der IV-Stelle und der kantonalen Verwaltung können das Abklärungsverfahren der IV nicht beschleunigen, da es sich um zwei unterschiedliche Verfahren handelt. Es ist Aufgabe der IV-Stelle, den Bedarf für ein persönliches Hilfsmittel (z.B. ein Kommunikationsgerät) gemäss den sozialversicherungsrechtlichen Vorgaben sorgfältig abzuklären und bei deren Erfüllung die Abgabe des Hilfsmittels zu verfügen. Umgekehrt haben die Sonderschulen nach schulrechtlichen Kriterien zu entscheiden, ob ein Gerät als Lehr- bzw. Therapiemittel für den Unterricht anzuschaffen ist.
4. Die Abgrenzung zwischen Sozialversicherungsrecht und Schulrecht in Folge der NFA hat bei der konkreten Umsetzung durch die IV-Stellen in den Kantonen einen gewissen Interpretationsspielraum zugelassen. Mit dem erwähnten Bundesgerichtsurteil vom 5. März 2013 (vorstehend Bst. D) ist der Rechtsanspruch von Kindern mit Behinderung auf Kommunikationsgeräte präzisiert worden. Es ist davon auszugehen, dass diese Präzisierungen ein weiterer Schritt zu einer schweizerisch vergleichbaren Praxis in der Beschaffung von Kommunikationsgeräten ist.