

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 741/2017

Urteil vom 17. Juli 2018

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichterinnen Heine, Viscione,
Gerichtsschreiberin Betschart.

Verfahrensbeteiligte
IV-Stelle des Kantons St. Gallen,
Brauerstrasse 54, 9016 St. Gallen,
Beschwerdeführerin,

gegen

A. _____,
vertreten durch seine Eltern,
diese vertreten durch Advokat Martin Boltshauser, c/o Procap Schweiz,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Invalidenversicherung
(Hilflosenentschädigung; Intensivpflegezuschlag),

Beschwerde gegen den Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen
vom 11. September 2017 (IV 2016/101).

Sachverhalt:

A.

A.a. A. _____, geboren am 4. Juli 2003, leidet an einer Dandy-Walker-Malformation (Missbildung des Zentralnervensystems, Geburtsgebrechen [GG]Ziff. 381) mit einer ausgeprägten Kleinhirnhypoplasie, einer riesigen Cisterna magna und einer internen Hydrozephalie (GG Ziff. 386) an Epilepsie (St. nach schwerem Status epilepticus) sowie an einem schweren kognitiven Entwicklungsrückstand. Am 12. Mai 2009 wurde er zum Bezug einer Hilflosenentschädigung angemeldet. Nach einer Abklärung an Ort und Stelle (Abklärungsbericht vom 21. Oktober 2009) sprach die IV-Stelle des Kantons St. Gallen (nachfolgend: IV-Stelle) A. _____ mit Verfügung vom 15. Dezember 2009 ab dem 12. Mai 2009 eine Entschädigung wegen Hilflosigkeit mittleren Grades und ab dem 1. Oktober 2009 einen Intensivpflegezuschlag bei einem täglichen invaliditätsbedingten Mehraufwand von 4 Stunden und 14 Minuten zu.

A.b. Auf Ersuchen der Mutter wurde das Revisionsverfahren vorzeitig (2012 statt 2013) durchgeführt. Die Abklärung an Ort und Stelle vom 12. Oktober 2012 ergab einen behinderungsbedingten zeitlichen Mehraufwand für die Grund- und Behandlungspflege von 1 Stunde und 40 Minuten bei fortbestehender Hilflosigkeit mittleren Grades. Hinzu kam eine Pauschale von vier Stunden für die besonders intensive Überwachung des

Versicherten (Abklärungsbericht vom 24. Oktober 2012). Die IV-Stelle wies gestützt darauf am 19. November 2012 das Gesuch um Erhöhung der Hilflosenentschädigung (bei fortbestehender mittlerer Hilflosigkeit) und des Intensivpflegezuschlags ab.

A.c. Im Juli 2015 wurde ein weiteres Revisionsverfahren eingeleitet. In dessen Rahmen fand am 2. November 2015 wiederum eine Abklärung an Ort und Stelle statt (Abklärungsbericht vom 23. November 2015). Die IV-Abklärungsperson ermittelte einen täglichen Mehraufwand für Grund- und Behandlungspflege von 1 Stunde und 32 Minuten. Zudem führte sie aus, dass die Überwachungspauschale von vier auf zwei Stunden reduziert werden könne, weil der Versicherte deutlich ruhiger geworden und eine ständige Interventionsbereitschaft nicht mehr ausgewiesen sei. Eine hörende Überwachung mit Kontrollblicken sei jedoch sicherlich noch notwendig und aufgrund der Diagnose auch nachvollziehbar. Wie im Vorbescheid angekündigt sprach die IV-Stelle A. _____ mit Verfügung vom 16. Februar 2016 (die die unrichtig zugestellte, ansonsten aber gleichlautende Verfügung vom 8. Februar 2016 ersetzte) weiterhin eine Entschädigung wegen mittlerer Hilflosigkeit zu, hob jedoch den Intensivpflegezuschlag per 31. März 2016 auf.

B.

Mit Entscheid vom 11. September 2017 hiess das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen die dagegen erhobene Beschwerde gut und hob die Verfügung vom 16. Februar 2016 auf. Es ging davon aus, dass A. _____ weiterhin einer besonders intensiven behinderungsbedingten Überwachung bedürfe und setzte eine Überwachungspauschale von vier Stunden ein. Folglich sprach es ihm ab dem 1. April 2016 weiterhin - zusätzlich zur Entschädigung bei mittelschwerer Hilflosigkeit - einen Intensivpflegezuschlag bei einem invaliditätsbedingten Betreuungsaufwand von wenigstens vier, aber weniger als sechs Stunden zu und wies die Sache zur Festsetzung des konkreten Leistungsanspruchs an die IV-Stelle zurück.

C.

Die IV-Stelle erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragt, in Aufhebung des angefochtenen Entscheids sei ihre Verfügung vom 16. Februar 2016 zu bestätigen. Der Versicherte, der durch seine Eltern gesetzlich vertreten wird, und das Versicherungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Sozialversicherungen verzichtet auf eine Stellungnahme.

Erwägungen:

1.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann unter anderem die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280; vgl. auch BGE 141 V 234 E. 1 S. 236).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG).

2.

Der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung ist nicht mehr umstritten. Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz Bundesrecht verletzte, indem sie dem Beschwerdegegner zur Hilflosenentschädigung einen Intensivpflegezuschlag zusprach. Dabei ist einzig streitig, ob sie zu Recht eine Überwachungspauschale von vier anstatt zwei Stunden anrechnete.

3.

3.1. Gemäss Art. 42ter Abs. 3 IVG wird die Hilflosenentschädigung für Minderjährige, die zusätzlich eine intensive Betreuung brauchen, um einen Intensivpflegezuschlag erhöht. Dieser Zuschlag wird nicht gewährt beim Aufenthalt in einem Heim. Der monatliche Intensivpflegezuschlag beträgt bei einem invaliditätsbeding-

ten Betreuungsaufwand von mindestens acht Stunden pro Tag 60 Prozent, bei einem solchen von mindestens sechs Stunden pro Tag 40 Prozent und bei einem solchen von mindestens vier Stunden pro Tag 20 Prozent des Höchstbetrags der Altersrenten nach Art. 34 Abs. 3 und 5 AHVG. Der Zuschlag berechnet sich pro Tag. Der Bundesrat regelt im Übrigen die Einzelheiten. Nach Art. 39 IVV liegt eine intensive Betreuung im Sinn von Art. 42ter Abs. 3 IVG bei Minderjährigen vor, wenn diese im Tagesdurchschnitt infolge Beeinträchtigung der Gesundheit zusätzliche Betreuung von mindestens vier Stunden benötigen (Abs. 1). Anrechenbar als Betreuung ist der Mehrbedarf an Behandlungs- und Grundpflege im Vergleich zu nichtbehinderten Minderjährigen gleichen Alters. Nicht anrechenbar ist der Zeitaufwand für ärztlich verordnete medizinische Massnahmen, die durch medizinische Hilfspersonen vorgenommen werden sowie für pädagogisch-therapeutische Massnahmen (Abs. 2). Bedarf eine minderjährige Person infolge Beeinträchtigung der Gesundheit zusätzlich einer dauernden Überwachung, so kann diese als Betreuung von zwei Stunden angerechnet werden. Eine besonders intensive behinderungsbedingte Überwachung ist als Betreuung von vier Stunden anrechenbar (Abs. 3).

3.2. Die richtige Auslegung des Rechtsbegriffs der "besonders intensiven behinderungsbedingten Überwachung" (Art. 39 Abs. 3 Satz 2 IVV) bildet eine frei überprüfbare Rechtsfrage (Art. 95 lit. a BGG; vgl. Urteil 9C 608/2007 vom 31. Januar 2008 E. 2.2). Gleiches gilt für die Abgrenzung dieses Begriffs von der "dauernden Überwachung" gemäss Art. 39 Abs. 3 Satz 1 IVV. Mithin kann das Bundesgericht frei prüfen, welche Tatbestandselemente erfüllt sein müssen, damit eine besonders intensive behinderungsbedingte Überwachungsbedürftigkeit zu bejahen ist und inwiefern sich diese von der dauernden Überwachungsbedürftigkeit unterscheidet. Tatfrage ist hingegen, ob sich ein Sachverhalt verwirklicht hat, der unter die Tatbestandselemente der besonders intensiven Überwachung fällt (vgl. Urteile 9C 831/2017 vom 3. April 2018 E. 1.2; 9C 598/2014 vom 21. April 2015 E. 5.2.2 in: SVR 2015 IV Nr. 30 S. 92; 9C 825/2014 vom 23. Juni 2015 E. 4.12; je mit Hinweisen).

3.3.

3.3.1. Der Anspruch auf einen pauschalen Intensivpflegezuschlag im Sinn von Art. 39 Abs. 3 IVV entsteht gemäss den bundesrätlichen Erläuterungen zur Verordnungsänderung vom 21. Mai 2003 nicht bereits dann, wenn ein Kind bloss während bestimmter Stunden am Tag pflegerische Unterstützung benötigt. Abgegolten werden soll vielmehr die für die Eltern extrem belastende Tatsache, dass das Kind darüber hinaus rund um die Uhr invaliditätsbedingt überwacht werden muss - sei es aus medizinischen Gründen (z.B. Gefahr epileptischer Anfälle), sei es infolge spezifischer geistiger Behinderung oder bei Autismus. Der "gewöhnliche" Überwachungsbedarf (wie er für den Anspruch auf eine leichte Hilflosenentschädigung definiert ist [Art. 37 Abs. 3 lit. b IVV]), ist mit zwei Stunden Pflege zu gewichten. Eine besonders grosse, mit vier Stunden zu gewichtende Überwachungsintensität ist beispielsweise anzunehmen in schweren Fällen von Autismus, bei denen ein Kind keine fünf Minuten aus den Augen gelassen werden kann und die Eltern permanent intervenieren müssen. Die Abgrenzung zwischen gewöhnlichem und besonders intensivem Überwachungsbedarf ist auf der Ebene Kreisschreiben noch weiter zu präzisieren (vgl. AHI 2003 S. 330; vgl. auch Urteile 9C 666/2013 vom 25. Februar 2014 E. 8.2.2.1; I 684/05 vom 19. Dezember 2006 E. 4.4). Dies erfolgte im Kreisschreiben des Bundesamts für Sozialversicherungen über Invalidität und Hilflosigkeit in der Invalidenversicherung (KSIH; zur Tragweite von Weisungen der Aufsichtsbehörde vgl. Urteil 8C 902/2017 vom 12. Juni 2018, E. 4.2 [zur Publikation vorgesehen]; BGE 138 V 346 E. 6.2 S. 362; 137 V 1 E. 5.2.3 S. 8 f.; 133 V 257 E. 3.2 S. 258; 132 V 121 E. 4.4. S. 125).

3.3.2. Eine dauernde persönliche Überwachungsbedürftigkeit darf angenommen werden, wenn die versicherte Person infolge ihres physischen und/oder psychischen Gesundheitszustands ohne Überwachung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit sich selbst oder andere Personen gefährden würde (vgl. Ziff. 8035 i.V.m. Ziff. 8078 KSIH; auch zum Folgenden). Die Überwachung ist z.B. erforderlich, wenn eine versicherte Person wegen geistiger Absenzen nicht während des ganzen Tages allein gelassen werden kann oder wenn eine Drittperson mit kleineren Unterbrüchen bei der versicherten Person anwesend sein muss, da sie nicht allein gelassen werden kann (BGE 107 V 136 E. 1b S. 139; 106 V 153 E. 2a S. 158; Urteil 9C 831/2017 vom 3. April 2018 E. 3.1 mit Hinweisen). Um als anspruchrelevant zu gelten, muss die persönliche Überwachung ein gewisses Mass an Intensität aufweisen. "Dauernd" heisst nicht rund um die Uhr, sondern ist als Gegensatz zu "vorübergehend" zu verstehen. Dies kann nach der Rechtsprechung erfüllt sein, wenn bei einer versicherten Person z.B. Anfälle

zuweilen nur alle zwei bis drei Tage auftreten, diese aber unvermittelt und oft auch täglich oder täglich mehrmals erfolgen, sodass tägliche Überwachung vonnöten ist (Urteil 9C 598/2014 vom 21.

April 2015 E. 5.2.1, in: SVR 2015 IV Nr. 30 S. 92). Das Erfordernis der Dauer bedingt auch nicht, dass die betreuende Person ausschliesslich an die überwachte Person gebunden ist. Ob Hilfe und persönliche Überwachung notwendig sind, ist objektiv nach dem Zustand der versicherten Person zu beurteilen (Urteil 9C 608/2007 vom 31. Januar 2008 E. 2.2.1; vgl. zum Ganzen Urteil 9C 598/2014 vom 21. April 2015 E. 5.2.1, in: SVR 2015 IV Nr. 30 S. 92).

3.3.3. Demgegenüber liegt eine besonders intensive dauernde Überwachung nach Ziff. 8079 KSIH vor, wenn von der Betreuungsperson eine überdurchschnittlich hohe Aufmerksamkeit und ständige Interventionsbereitschaft gefordert wird. Zur Bejahung einer besonders intensiven Überwachung stellt die Nachtwache keine Voraussetzung dar. Das KSIH illustriert dies zunächst mit dem Beispiel eines autistischen Kindes, das erhebliche Probleme habe, seine Umwelt wahrzunehmen und mit ihr zu kommunizieren. Dies zeige sich in seinem alltäglichen Umgang mit Gegenständen (z.B. Ausleeren von Behältern, Herumwerfen beliebiger Gegenstände, Beschädigung von Möbeln etc.). Auch könne das Kind keine Gefahren erkennen: So könne es z.B. unvermittelt aus dem Fenster steigen. Es sei allenfalls auch nicht in der Lage, auf verbale Rufe oder Warnungen entsprechend zu reagieren. In bestimmten Situationen könne es beispielsweise zu selbstverletzendem oder fremdaggressivem Verhalten kommen. Die Betreuungsperson müsse deshalb dauernd mit erhöhter Aufmerksamkeit in unmittelbarer Nähe des Kindes bleiben und jederzeit bereit sein einzugreifen. Als zweites Beispiel nennt das KSIH ein Kind, das an einer schweren Form von Epilepsie leide und das täglich mehrere Serienanfälle habe, die plötzlich auftreten und bei denen jeweils die Atmung unterbreche. Die Betreuungsperson müsse deshalb dauernd mit erhöhter Aufmerksamkeit in unmittelbarer Nähe des Kindes bleiben und jederzeit bereit sein, eingreifen zu können.

3.3.4. Im Urteil 9C 666/2013 vom 25. Februar 2014 wurde eine besonders intensive Überwachung bejaht bei einem sechsjährigen autistischen Mädchen. Dieses dürfe im Alltag nie aus den Augen gelassen werden, weil es ansonsten blitzschnell Sachen zerstörte oder durcheinander bringe, nicht in der Lage sei, Gefahren und das Geschehen um sich herum einzuschätzen. Auch müsse es ausserhalb der Wohnung oder der Schule stets an der Hand geführt werden, weil es keine Berührungängste gegenüber Fremden kenne und mit diesen auch mitgehen würde. Wo es nicht möglich und auch nicht sinnvoll sei, das Kind an der Hand zu nehmen, etwa auf Spielplätzen, müsse die Begleitperson besonders aufmerksam und ständig bereit sein einzugreifen, um zu verhindern, dass es weglaufe, sich bei der Benutzung von Spielgeräten verletze oder Sachen Dritter beschädige (Urteil 9C 666/2013 vom 25. Februar 2014 E. 8.2.2.2, in: SVR 2014 IV Nr. 14 S. 55).

Demgegenüber erachtete das Bundesgericht im Urteil I 684/05 vom 19. Dezember 2006 einen dauernden Überwachungsbedarf von zwei Stunden als angemessen bei einem rund fünfjährigen Versicherten, der an einer angeborenen cerebralen Lähmung und angeborenen Herz- und Gefässmissbildungen litt und von den Eltern rund um die Uhr überwacht wurde. Die Überwachung sei notwendig wegen epileptischer Anfälle und weil der Versicherte seinen jüngeren Bruder dauernd plage, ihn umstosse und ihm mit den Fingern in die Augen greife. Zudem höre er nicht auf Verbote und weise einen Entwicklungsstand eines zweieinhalb- bis dreijährigen, nicht-behinderten Kindes auf. Die Eltern müssten sich daher stets in Sicht- und Hörkontakt aufhalten (Urteil I 684/05 vom 19. Dezember 2006 E. 4.3).

4.

4.1. Die IV-Stelle verneinte in der Verfügung vom 16. Februar 2016 die Anrechnung der höheren Überwachungspauschale von vier Stunden und damit den Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag. Zur Begründung verwies sie zunächst auf das Ergebnis der Abklärungen im Jahr 2012: Damals habe der Versicherte teilweise sehr gereizt reagiert und bei jeder Gelegenheit einen Unsinn angestellt. Sobald er wach gewesen sei, habe sich immer eine Betreuungsperson in seiner unmittelbaren Nähe befunden, damit er keinen Unsinn anstellen könne. Sämtliche Schränke und Türen hätten abgeschlossen werden müssen, da er alles ausgeräumt habe. Zudem sei der Bewegungsradius der Familie deutlich eingeschränkt gewesen, weil man wegen seines schwierigen Verhaltens z.B. kein Restaurant habe besuchen können. Im Vergleich dazu habe sich gemäss der aktuellen Abklärung die Situation zu Hause etwas entspannt, was von der Familie nicht abgestritten worden sei. Der Versicherte fühle

sich nicht mehr automatisch von gefährlichen Gegenständen (Messer, Feuerzeuge) angezogen. Die Schränke in Küche und Badezimmer sowie die Türen innerhalb des Hauses müssten nicht mehr zusätzlich verriegelt werden. Schliesslich sei es während der Abklärung möglich gewesen, dass der Junge selbstständig ins Wohnzimmer gegangen sei, um eine Sendung im Fernseher zu schauen. Die Mutter habe zwischendurch nach ihrem Sohn geschaut, danach aber wieder ohne Unterbrechung dem Abklärungsgespräch in der offenen Küche folgen können. Zwar sei der Versicherte weiterhin auf eine hörende Überwachung angewiesen, doch sei eine stete Interventionsbereitschaft nicht mehr notwendig.

4.2. Das kantonale Gericht stellte zwar ebenfalls fest, dass gegenüber der letzten Abklärung eine Verbesserung eingetreten sei, indem sich der Versicherte eine Zeit lang selber beschäftigen könne und die Eltern weniger oft intervenieren müssten. Der Überwachungsbedarf sei daher nicht mehr so intensiv, dass der Versicherte keine Sekunde aus den Augen gelassen werden könnte oder die Eltern sich jederzeit unmittelbar neben ihm befinden müssten. Der betreuende Elternteil könne sich also neben der Überwachung kurzzeitig auch anderen Aufgaben wie dem Haushalt oder der Betreuung der beiden anderen Kinder widmen. Die Vorinstanz führte jedoch weiter aus, dass die Beobachtungen der Abklärungsperson insofern relativiert werden müssten, als bekanntlich auch gesunde Kinder mit dem Fernseher "ruhig gestellt" werden könnten. Zudem hätten die Eltern während der Abklärung vom 2. November 2015 erklärt, dass ihr Sohn Gefahren immer noch nicht einschätzen könne und ihm die Folgen seines Handelns nicht bewusst seien. Auch hätten die Eltern in einem Schreiben vom 6. März 2016 die Defizite des Versicherten anhand von Beispielen illustriert: So sei dieser bereit, aus dem Fenster zu steigen, wenn er einen Rasenmäher höre oder sehe; fühle er sich bedroht, zerze er seine Schwester an den Haaren, verkrampfe sich und lasse nicht mehr los; auch forme er aus einem Taschentuch Kügelchen und stecke sie sich in die Ohren. Unbestrittene Fortschritte des Beschwerdegegners im Schuljahr 2014/2015 sind gemäss der Vorinstanz mit Blick auf die Zielsetzungen der Ergotherapie (z.B. vermehrt selbstständiges Planen und Ausführen einzelner Teilschritte von Alltagshandlungen wie An- und Auskleiden) zu relativieren. Aufgrund seines Entwicklungsstands leuchte es ein, dass er Gefahren sowie die Folgen seines Handelns nur ungenügend einschätzen könne, weshalb trotz der Verbesserungen eine hörende Überwachung mit Kontrollblicken weiterhin notwendig sei. Der betreuende Elternteil sei bei der Erledigung anderer Aufgaben durch die Überwachung weiterhin stark eingeschränkt, müsse sich in Hörweite des Beschwerdegegners aufhalten und alle paar Minuten kontrollieren, was dieser mache, um bei Bedarf sofort intervenieren zu können. Auch die Kinderärztin, Dr. med. B. _____, Spezialärztin FMH für Kinder- und Jugendmedizin, habe in ihrem Bericht vom 28. August 2015 bestätigt, dass sich der behinderungsbedingte Mehraufwand an Hilfeleistung und persönlicher Überwachung nicht geändert habe. Zusammenfassend habe sich der Überwachungsbedarf nicht geändert und bedürfe der Beschwerdegegner weiterhin einer besonders intensiven Überwachung im Sinn von Art. 39 Abs. 3 Satz 2 IVV.

4.3. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz sei zu Unrecht vom beweiskräftigen Abklärungsbericht vom 23. November 2015 abgewichen und habe damit Bundesrecht verletzt sowie den rechtserheblichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt.

5.

5.1. Gemäss Art. 69 Abs. 2 IVV kann die IV-Stelle zur Prüfung eines Leistungsanspruchs unter anderem Abklärungen an Ort und Stelle vornehmen. Nach der Rechtsprechung hat ein Abklärungsbericht unter dem Aspekt der Hilfflosigkeit (Art. 9 ATSG) oder des Pflegebedarfs folgenden Anforderungen zu genügen: Als Berichterstatterin oder Berichterstatter wirkt eine qualifizierte Person, welche Kenntnis der örtlichen und räumlichen Verhältnisse sowie der aus den seitens der Mediziner gestellten Diagnosen sich ergebenden Beeinträchtigungen und Hilfsbedürftigkeiten hat. Bei Unklarheiten über physische oder psychische Störungen und/oder deren Auswirkungen auf alltägliche Lebensverrichtungen sind Rückfragen an die medizinischen Fachpersonen nicht nur zulässig, sondern notwendig. Weiter sind die Angaben der Hilfe leistenden Personen zu berücksichtigen, wobei divergierende Meinungen der Beteiligten im Bericht aufzuzeigen sind. Der Berichtstext schliesslich muss plausibel, begründet und detailliert bezüglich der einzelnen alltäglichen Lebensverrichtungen sowie den tatbestandsmässigen Erfordernissen der dauernden Pflege, der persönlichen Überwachung und der lebenspraktischen Begleitung sein. Schliesslich hat er in Übereinstimmung mit den an Ort und

Stelle erhobenen Angaben zu stehen. Das Gericht greift, sofern der Bericht eine zuverlässige Entscheidungsgrundlage im eben umschriebenen Sinne darstellt, in das Ermessen der die Abklärung tätigen Person nur ein, wenn klar feststellbare Fehleinschätzungen vorliegen. Das gebietet insbesondere der Umstand, dass die fachlich kompetente Abklärungsperson näher am konkreten Sachverhalt ist als das im Beschwerdefall zuständige Gericht (BGE 140 V 543 E. 3.2.1 S. 547 mit Hinweisen; Urteil 8C 756/2011 vom 12. Juli 2012 E. 3.2, in: SVR 2012 IV Nr. 54 S. 195). Diese Grundsätze gelten entsprechend auch für die Abklärung der Hilflosigkeit unter dem Aspekt des Intensivpflegezuschlags (Urteil 8C 308/2016 vom 6. September 2016 E. 5.1; Urteil 8C 756/2011 vom 12. Juli 2012 E. 3.2, in: SVR 2012 IV Nr. 54 S. 195). Festzuhalten ist sodann, dass es beim erwähnten "Ermessen der die Abklärung tätigen Person" nicht um Ermessen im Sinn der verwaltungsrechtlichen Terminologie, mithin um die Abgrenzung der Entscheidungsbefugnis des Gerichts gegenüber der Zuständigkeit der Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der Zweckmässigkeitsprüfung, sondern um eine Frage der Beweiswürdigung geht (Urteil 8C 756/2011 vom 12. Juli 2012 E. 4.4 mit Hinweisen, in: SVR 2012 IV Nr. 54 S. 195). Weicht ein Gericht von der Einschätzung der Abklärungspersonen ab, ohne Fehleinschätzungen im erwähnten Sinn festzustellen, verletzt dies sodann eine Beweiswürdigungsregel und den Untersuchungsgrundsatz. Das wird als Rechtsfrage vom Bundesgericht frei überprüft (statt vieler: SVR 2016 IV Nr. 6 S. 18, 8C 461/2015 E. 1 mit Hinweisen; Urteil 9C 457/2014 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 141 V 405, aber in: SVR 2016 BVG Nr. 11 S. 47; vgl. auch Urteil 8C 756/2011 vom 12. Juli 2012 E. 1 mit Hinweisen, in: SVR 2012 IV Nr. 54 S. 195).

5.2.

5.2.1. Die Abklärungen an Ort und Stelle vom 2. November 2015 wurden von einer qualifizierten IV-Abklärungsperson vorgenommen. Im Bericht vom 23. November 2015 wurden die Angaben der Mutter sowie ihre Stellungnahme zu einzelnen Positionen berücksichtigt. Sodann anerkannte die Mutter ihre Angaben mit ihrer Unterschrift. Auch ist der Berichtstext plausibel und enthält eine detaillierte Begründung zu den einzelnen alltäglichen Lebensverrichtungen sowie den tatbestandsmässigen Erfordernissen der dauernden Pflege und der persönlichen Überwachung. Mit der Beschwerdeführerin ist daher davon auszugehen, dass dem Abklärungsbericht voller Beweiswert zukommt. Daran vermögen auch die Einwände des kantonalen Gerichts in der Vernehmlassung vom 23. Mai 2018 nichts zu ändern. Denn es verweist lediglich auf seine langjährige Erfahrung, wonach die Abklärungsberichte oft mangelhaft seien. Jedoch zeigt es weder auf, inwiefern der hier massgebliche Bericht vom 23. November 2015 auf einer unvollständigen Protokollierung beruhen würde, noch nennt es einen Grund, der Anlass gäbe, an der Kompetenz der mit dem Versicherten befassten Abklärungsperson zu zweifeln.

5.2.2. Eine unvollständige Protokollierung lässt sich namentlich nicht aus dem Schreiben vom 6. März 2016 ableiten, in dem die Eltern des Versicherten geltend machen, dass sich die Situation hinsichtlich der Überwachung nicht wesentlich verbessert habe. Denn zum einen fällt auf, dass die Mutter die Angaben der Abklärungsperson zur Überwachung (Punkt 4.3) in ihrer Stellungnahme vom 17. November 2015 nicht beanstandete, während sie sich zu den übrigen Positionen ausführlich äusserte. Zum andern widerspricht die spätere Darstellung den unbefangenen, spontanen Aussagen der ersten Stunde gegenüber der Abklärungsperson. Diesen kommt grösseres Gewicht zu, weil sie noch nicht (bewusst oder unbewusst) von versicherungsrechtlichen Überlegungen beeinflusst wurden (vgl. BGE 121 V 45 E. 2a S. 47; Urteile 9C 141/2014 vom 26. November 2014 E. 4.2.1, in: SVR 2015 BVG Nr. 37 S. 138; 8C 678/2017 vom 12. März 2018 E. 4.4). Der Abklärungsbericht vom 23. November 2015 stellt damit eine zuverlässige Entscheidungsgrundlage dar.

5.3. Es ist aufgrund dieses Berichts davon auszugehen, dass der Versicherte ruhiger geworden ist und sich nicht mehr durch jeden gefährlichen Gegenstand angezogen fühlt. Auch müssen Türen und Schränke nicht mehr zusätzlich verriegelt werden. Der Beschwerdegegner kann im Zimmer nebenan spielen oder fernsehen, während sich die Eltern in der Küche aufhalten. Eine hörende Überwachung mit Kontrollblicken ist ausreichend. Ferner kann auf die Ausführungen der Mutter abgestellt werden, wonach sich die Situation seit der letzten Abklärung in Bezug auf die ständige Interventionsbereitschaft deutlich verbessert habe und sie mit ihrem Sohn wieder unter die Leute gehen könne. Im Übrigen ergibt sich auch aus dem Bericht der Ergotherapeutin vom 22. Mai 2015, dass der Versicherte inzwischen in der Lage ist, sich mit grösserer Ausdauer auf eine Handlung zu kon-

zentrieren und sich besser an Abmachungen halten kann.

5.4. Zwar trifft es zu, dass die Eltern den Versicherten grundsätzlich weiterhin ständig hörend und mit Kontrollblicken überwachen müssen. Dennoch hat sich die Situation beruhigt. Dies ergibt sich letztlich auch aus den Ausführungen der Vorinstanz, die ebenfalls zum Schluss kam, dass sich der Beschwerdegegner besser mit sich selber beschäftigen könne und die Eltern weniger oft intervenieren müssten. Schliesslich ist mit der Beschwerdeführerin zu ergänzen, dass auch der Gesundheitszustand des Beschwerdegegners keine permanente Interventionsbereitschaft der Eltern erfordert. Dieser hatte seinen letzten epileptischen Anfall im Jahr 2014 und nimmt seine Medikamente regelmässig ein. Die aktuell erforderliche Überwachung vermag die Voraussetzungen einer besonders intensiven dauernden Überwachung, bei der der Betroffene nicht aus den Augen gelassen werden darf und die Eltern permanent intervenieren müssen, somit nicht mehr zu erfüllen. Indem die Vorinstanz dennoch auf eine besonders intensive invaliditätsbedingte Überwachung schloss, verletzte sie im Ergebnis Bundesrecht. Die Beschwerde ist damit gutzuheissen.

6.

Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdegegner die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 11. September 2017 wird aufgehoben und die Verfügung der IV-Stelle des Kantons St. Gallen vom 16. Februar 2016 wird bestätigt.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.

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

Luzern, 17. Juli 2018

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Betschart