Urteilskopf

117 V 177

21. Urteil vom 14. Oktober 1991 i.S. Bundesamt für Sozialversicherung gegen L. und Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Regeste (de):
Art. 43ter AHVG, Art. 2 HVA, HVA-Anhang.

- Die Hilfsmittelliste gemäss HVA-Anhang ist der richterlichen Überprüfung auf Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit zugänglich. Unter dem Gesichtspunkt der Willkürprüfung kann der HVA-Anhang durch ein weiteres Hilfsmittel ergänzt werden (Erw. 3).

- Die Nichtaufnahme des Hilfsmittels der Armprothese in den HVA-Anhang lässt sich im Hinblick auf die im Gesetz umschriebenen Eingliederungsziele nicht rechtfertigen; dieser Behelf ist für die Selbstsorge gemäss Art. 43ter Abs. 1 AHVG und i.c. für die Tätigkeit im Aufgabenbereich (Haushaltführung) gemäss Art. 43ter Abs. 2 AHVG unerlässlich. Das geltend gemachte Abgrenzungskriterium des häufigen Bedarfs allein genügt dem Rechtssetzungsauftrag gemäss Art. 43ter AHVG nicht, so dass die Auswahl der Hilfsmittel aufgrund einer rein quantitativen Betrachtungsweise willkürlich ist (Erw. 4).

Regeste (fr):
Art. 43ter LAVS, art. 2 OMAV, annexe à l'OMAV.

- La constitutionnalité et la légalité de la liste des moyens auxiliaires selon l'annexe à l'OMAV sont sujettes au contrôle du juge. Lors de l'examen sous l'angle de l'arbitraire, l'annexe à l'OMAV peut être complétée par un nouveau moyen auxiliaire (consid. 3).

- Au regard du but de réadaptation prescrit par la loi, il ne se justifie pas d'exclure de la liste annexée à l'OMAV les prothèses pour les bras; ce moyen est indispensable à l'indépendance de l'assuré selon l'art. 43ter al. 1 LAVS et, en l'espèce, à l'accomplissement des tâches relevant de son champ d'activité (tenue du ménage) au sens de l'art. 43ter al. 2 LAVS. A lui seul, le critère de distinction invoqué, fondé sur la fréquence du besoin en général, ne respecte pas la délégation législative de l'art. 43ter LAVS, de sorte que le choix d'un moyen auxiliaire en fonction de considérations d'ordre purement quantitatif est arbitraire (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 43ter LAVS, art. 2 OMAV, allegato all'OMAV.

- Costituzionalità e legalità della lista dei mezzi ausiliari allegata all'OMAV sono soggette a controllo da parte del giudice. Nell'ambito della cognizione per arbitrio l'annesso all'OMAV può essere completato con l'iscrizione di un nuovo mezzo ausiliario (consid. 3).

- L'esclusione delle protesi per le braccia non si giustifica ritenuto il fine di riadattazione previsto dalla legge; si tratta di un mezzo indispensabile ad assicurare l'autonomia dell'assicurato giusta l'art. 43ter cpv. 1 LAVS, nell'evenienza concreta, per adempiere mansioni rilevanti (tali la tenuta dell'economia domestica) ai sensi dell'art. 43ter cpv. 2 LAVS. Il criterio di discriminazione invocato, basato sulla frequenza del bisogno generale, non rispetta la delega legislativa dell'art. 43ter LAVS, per cui è arbitraria la scelta di un mezzo ausiliario in funzione di considerazioni meramente quantitative (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 178

BGE 117 V 177 S. 178

A.- Die 1921 geborene, verheiratete E. L., Hausfrau, ist Bezügerin einer Altersrente. 1989 musste sie im Spital B. eine Herzoperation vornehmen lassen. Dabei bildete sich im linken Arm eine Mikroembolie mit der Folge, dass der Arm nicht mehr durchblutet wurde und schliesslich amputiert werden musste. Am 14. November 1989 meldete sich E. L. bei der Verwaltung an mit dem Begehren um Abgabe einer zweckmässigen Armprothese. Die Ausgleichskasse des Kantons Bern lehnte das Gesuch aufgrund eines Beschlusses der Invalidenversicherungs-Kommission vom 24. November 1989 ab, weil Armprothesen in der für den Hilfsmittelanspruch von Altersrentnern massgeblichen Verordnung nicht aufgeführt seien, so dass die AHV hiefür nicht aufzukommen habe (Verfügung vom 30. November 1989).

B.- E. L. beantragte beschwerdeweise die Vergütung der Kosten für die inzwischen angepasste Armprothese. Zur Begründung führte sie im wesentlichen aus, es sei "völlig unverständlich und nicht akzeptabel", dass ausgerechnet die Armprothese nicht in der entsprechenden Liste enthalten sei. Auch eine Altersrentnerin, die den Haushalt besorgen müsse, sei auf eine Armprothese angewiesen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hiess die Beschwerde gut, hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Sache an die Verwaltung zurück, damit sie die Verwendungsweise der Armprothese näher abkläre und, je nach dem Ergebnis dieser Aktenergänzung, über den Anspruch auf Abgabe des Hilfsmittels neu verfüge (Entscheid vom 15. Mai 1990).

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Aufhebung des kantonalen Entscheids. Während die Versicherte sich nicht vernehmen lässt, pflichtet die Ausgleichskasse dem BSV bei.

BGE 117 V 177 S. 179

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. a) Nach Art. 43ter AHVG bestimmt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen in der Schweiz wohnhafte Bezüger von Altersrenten, die für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder für die Selbstsorge kostspieliger Geräte bedürfen, Anspruch auf Hilfsmittel haben (Abs. 1). Er bestimmt, in welchen Fällen Bezüger von Altersrenten Anspruch auf Hilfsmittel für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder einer Tätigkeit in ihrem Aufgabenbereich haben (Abs. 2). Er bezeichnet die Hilfsmittel, welche die Versicherung abgibt oder an welche sie einen Kostenbeitrag gewährt; er regelt die Abgabe sowie das Verfahren und bestimmt, welche Vorschriften des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung anwendbar sind (Abs. 3). b) Der Bundesrat hat diese Regelungskompetenz dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) übertragen. Gemäss Art. 66ter AHVV regelt das Departement die Voraussetzungen für die Abgabe von Hilfsmitteln an Altersrentner, die Art der abzugebenden Hilfsmittel sowie das Abgabeverfahren. Dieser Subdelegation ist das EDI mit dem Erlass der Verordnung über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Altersversicherung (HVA) vom 28. August 1978, in Kraft seit 1. Januar 1979, nachgekommen. Art. 2 HVA lautet: "In der Schweiz wohnhafte Bezüger von Altersrenten der AHV, die für die Tätigkeit in ihrem Aufgabenbereich, für die Fortbewegung, für die Herstellung des Kontakts mit der Umwelt oder für die Selbstsorge auf Hilfsmittel angewiesen sind, haben Anspruch auf die in der Liste im Anhang aufgeführten Leistungen. Die Liste umschreibt Art und Umfang der Leistungen für jedes Hilfsmittel abschliessend."

Die der HVA als Anhang beigefügte Liste der Hilfsmittel (in der Fassung vom 24. November 1988, in Kraft seit 1. Januar 1989) umfasst unter jeweils näher umschriebenen Anspruchsvoraussetzungen: - definitive Fuss- und Beinprothesen oder -orthesen (Ziff. 1); - Fahrstühle ohne motorischen Antrieb (Ziff. 2); - Hörgeräte für ein Ohr (Ziff. 3); - orthopädische Massschuhe (Ziff. 4); - Sprechhilfegeräte (Ziff. 5); - definitive Brust-Exoprothesen (Ziff. 6); - Perücken (Ziff. 7); - Lupenbrillen (Ziff. 8).

BGE 117 V 177 S. 180

2. Die Ablehnung des Gesuchs um Abgabe einer Armprothese durch die Verwaltung steht im Einklang mit der verordnungsmässigen Regelung, da dieser Behelf in der Hilfsmittelliste gemäss HVA-Anhang nicht aufgeführt ist. Die Beschwerdegegnerin kann sich unbestrittenermassen auch nicht auf die Besitzstandswahrung nach Art. 4 HVA berufen, wonach Altersrentnern der Leistungsanspruch bei vorangegangener Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung gewährt bleibt. Denn das Leiden, welches das Hilfsmittel erforderlich macht, ist erst nach vollendetem 62. Altersjahr aufgetreten, so dass die Beschwerdegegnerin keinen invalidenversicherungsrechtlichen Hilfsmittelanspruch erwerben konnte (Art. 10 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 3 lit. d und Art. 21 IVG). Es stellt sich daher einzig die Frage, ob der Anspruch auf Abgabe einer Armprothese, trotz Nichtaufnahme dieses Behelfs in die Hilfsmittelliste gemäss HVA-Anhang, gestützt auf übergeordnetes Recht bejaht werden kann, wie das kantonale Gericht angenommen hat.

3. a) Nach der Rechtsprechung kann das Eidg. Versicherungsgericht Verordnungen des Bundesrates grundsätzlich, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfen. Bei (unselbständigen) 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 Art. 4 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 114 V 184 Erw. 2b, 303 Erw. 4a, BGE 112 V 178 Erw. 4c, BGE 111 V 284 Erw. 5a, 395 Erw. 4a, BGE 110 V 256 Erw. 4a und 328 Erw. 2d, je mit

BGE 117 V 177 S. 181

Hinweisen; vgl. auch BGE 116 V 58 Erw. 3b und 193 Erw. 3, BGE 114 Ib 19 Erw. 2). b) Diese Grundsätze der richterlichen Überprüfung unselbständiger Rechtsverordnungen auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit gelten insbesondere auch bei der Verordnung über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung (HVI). Hier hat das Eidg. Versicherungsgericht jeweils hervorgehoben, dass der Hilfsmittelanspruch nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 21 Abs. 1 und 2 IVG nur "im Rahmen einer vom Bundesrat (bzw. dem Departement) aufzustellenden Liste" besteht (BGE 105 V 27 Erw. 3b und 258 Erw. 2 und seitherige ständige Rechtsprechung). Der Bundesrat oder das Departement sind durch das Gesetz nicht verpflichtet, sämtliche Hilfsmittel, deren ein Invalider zur Eingliederung bedarf, in die Hilfsmittelliste aufzunehmen; vielmehr können der Bundesrat oder an seiner Stelle das Departement eine Auswahl treffen und die Zahl der Hilfsmittel beschränken, wobei ihnen ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit zusteht, da das Gesetz nicht ausdrücklich sagt, nach welchen Gesichtspunkten die Auswahl vorzunehmen sei; eine Schranke bildet das Willkürverbot,

worauf sich das richterliche Eingreifen zu beschränken hat (BGE 105 V 27 Erw. 3b). In ständiger Rechtsprechung hat das Eidg. Versicherungsgericht sodann festgehalten, dass die Liste der von der Invalidenversicherung abzugebenden Hilfsmittel insofern abschliessend ist, als sie die in Frage kommenden Hilfsmittelkategorien aufzählt, wogegen bei jeder Hilfsmittelkategorie zu prüfen ist, ob die Aufzählung der einzelnen Hilfsmittel (innerhalb der Kategorie) ebenfalls abschliessend oder bloss exemplifikatorisch ist (BGE 115 V 193 Erw. 2b mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung hat das Eidg. Versicherungsgericht in BGE 114 V 308 Erw. 4 auch in bezug auf den Hilfsmittelanspruch in der Unfallversicherung gemäss Art. 11 UVG in Verbindung mit Art. 19 UVV und Art. 1 Abs. 1 und 2 HVUV für anwendbar erklärt. Ferner hat es wiederholt festgestellt, dass die gleichen Grundsätze hinsichtlich des Hilfsmittelanspruchs in der AHV gelten (ZAK 1989 S. 395 Erw. 2b, 1987 S. 581 Erw. 1a, 1984 S. 228 Erw. 2b). Obwohl Art. 43ter AHVG, im Unterschied zu Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 IVG, den Hilfsmittelanspruch von Altersrentnern dem Wortlaut nach nicht in den Rahmen einer vom Bundesrat bzw. dem Departement aufzustellenden Liste bindet, besteht kein Grund, die zu Art. 21 IVG ergangene Delegationsrechtsprechung

BGE 117 V 177 S. 182

im Bereich des Art. 43ter AHVG nicht zur Anwendung zu bringen. Auch mit dieser sehr offen formulierten Gesetzesnorm wurde dem Bundesrat und, an seiner Stelle, dem Departement ein sehr weiter Spielraum des Ermessens in der Auswahl der Hilfsmittel und in der Ausgestaltung der Hilfsmittelliste eingeräumt. Der Richter hat dies zu respektieren und nur dann einzugreifen, wenn der Bundesrat oder das Departement bei der Gestaltung der Hilfsmittelliste willkürlich vorgegangen sind (ZAK 1990 S. 100 Erw. 2b). Dies trifft nach der Rechtsprechung zu, wenn der Bundesrat oder das Departement bei der Aufnahme von Hilfsmitteln in die Liste innerlich unbegründete Unterscheidungen getroffen oder sonstwie unhaltbare, nicht auf ernsthaften sachlichen Gründen beruhende Kriterien aufgestellt haben (vgl. BGE 105 V 27 Erw. 3b). c) Aus den allgemeinen Grundsätzen gefestigter Delegationsrechtsprechung von Bundesgericht und Eidg. Versicherungsgericht folgt somit nach dem Gesagten, dass auch die Nichtaufnahme eines bestimmten Behelfs in die Liste des HVA-Anhangs einer im wesentlichen auf Willkürprüfung beschränkten richterlichen Beurteilung zugänglich ist. Es fragt sich, welche Kriterien im vorliegenden Zusammenhang dieser richterlichen Prüfung zugrunde zu legen sind. Wie die Vorinstanz zutreffend dargelegt hat, ist die Liste im HVA-Anhang im Gegensatz zu jener im HVI-Anhang nicht in Kategorien unterteilt. Die abzugebenden Hilfsmittel sind bloss - in der Reihenfolge ihrer Aufnahme in die Liste und in Form späterer Ergänzungen des Anhangs - ohne sachlich begründeten inneren Zusammenhang aufgeführt. Das ist an sich nicht zu beanstanden. Denn Art. 43ter AHVG verpflichtet den Verordnungsgeber nicht, einen umfassenden Katalog der durch die AHV abzugebenden Hilfsmittel aufzustellen (vgl. Botschaft des Bundesrates über die 9. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 7. Juli 1976, BBl 1976 III 35 f.); vielmehr liegt die Auswahl der Hilfsmittel nach dem Gesagten in der Hauptverantwortung des Verordnungsgebers und damit auch in dessen weitgehender Gestaltungsfreiheit. Diese ist nun aber auch bei der Erstellung der Liste zur HVA nicht uneingeschränkt. Obwohl Art. 43ter AHVG keine methodischen Auswahlkriterien für die von der Versicherung abzugebenden Hilfsmittel nennt, erwähnt die Gesetzesbestimmung doch die Eingliederungsziele, welche mit der Abgabe von Hilfsmitteln angestrebt werden. An diesem im formellen Gesetz verankerten grundsätzlichen Gesichtspunkt haben sich

BGE 117 V 177 S. 183

Bundesrat/Departement bei der Ausgestaltung der Hilfsmittelliste zu orientieren. Stellt dabei die Nichtaufnahme eines bestimmten Behelfs das Erreichen der gesetzlichen Eingliederungsziele in einem bestimmten Bereich

in schlechthin unannehmbarer, stossender und innerlich unbegründeter Weise in Frage, liegt Willkür und damit Verletzung von Bundesrecht (Art. 104 lit. a OG) vor. In einem solchen Ausnahmefall steht einem Eingreifen des Richters nichts entgegen, ist dieses vielmehr verfassungs- und verfahrensrechtlich geboten.

4. a) Das kantonale Gericht hat bei der Prüfung, ob die Nichtaufnahme der Armprothese in den HVA-Anhang willkürlich sei, wesentlich auf den Begriff der Selbstsorge in Art. 43ter Abs. 1 AHVG abgestellt. Sowohl aus der Botschaft des Bundesrates zur 9. AHV-Revision (BBl 1976 III 36) als auch aus den französisch- und italienischsprachigen Fassungen des Art. 43ter AHVG ergebe sich, dass die Hilfsmittel dem Altersrentner ermöglichen sollten, unabhängig von der Hilfe Dritter zu leben. Der Begriff "Selbstsorge" beziehe sich daher nicht nur auf die elementarsten Lebensverrichtungen. Vielmehr seien darunter die unabhängige Versorgung der eigenen Person und die gewöhnlicherweise alltäglich zu erbringenden Lebensverrichtungen zu verstehen. Da einer einarmigen Person im Rentenalter nicht zugemutet werden könne, ohne Armprothese für sich selber zu sorgen, sei die Abgabe dieses Behelfs unerlässlich. Insoweit die HVA-Liste solche Hilfsmittel nicht enthalte, verstosse sie gegen die vom Gesetz gewollte Ordnung, treffe ungerechtfertigte Unterscheidungen ohne ersichtliche sachliche Gründe und sei somit willkürlich. Der gleiche Schluss ergebe sich aus dem Fehlen irgendwelcher Kriterien für die in der HVA-Liste aufgenommenen Hilfsmittel. Keine Kriterien seien jedoch ebenso unzulässig wie unhaltbare Kriterien. Das Weglassen von für die Selbstsorge unerlässlichen Armprothesen sei im Vergleich zur Aufnahme der Brustprothesen und gar der Perücken - die zwar für die psychische Integrität der betroffenen Person ohne Zweifel von hoher Bedeutung seien - keinesfalls plausibel. Ernsthafte und sachliche Gründe, diesen letzteren vor jenen den Vorzug zu geben, könnten nicht gefunden werden. Unverständlich sei auch, warum Bein-, nicht aber Armprothesen Eingang in die HVA-Liste gefunden hätten. Armprothesen seien mindestens so wichtig wie Beinprothesen. Dieses Ergebnis lasse sich nur dann vermeiden, wenn die in der HVA einzeln aufgezählten Fuss-, Bein- und Brustprothesen systematisiert in der Kategorie "Prothesen"

gedanklich zusammengefasst würden. Deren Erweiterung um das Hilfsmittel Armprothesen als zusätzliches exemplifikatorisch aufgeführtes Hilfsmittel liege hinsichtlich der angezielten Selbstsorge vollständig im Sinne des Gesetzes. Für das Weglassen dieses wichtigen Hilfsmittels seien keine ernsthaften und vernünftigen Gründe zu finden. b) Das BSV wendet dagegen in erster Linie ein, "von einem Hilfsmittel zu behaupten, seine Absenz in der Liste entspreche einer Willkür, (sei) ebenso willkürlich"; denn mit derselben Begründung könne "irgendein anderes Hilfsmittel als dasjenige bezeichnet werden, dessen Vorhandensein in der Liste fehle". Insoweit mit diesen Ausführungen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde überhaupt die Zuständigkeit des Sozialversicherungsrichters bestritten wird, die fehlende Aufnahme eines Behelfs in die HVA-Liste auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Verfassungs- oder Gesetzesrecht zu prüfen, kann auf die in Erw. 3a und b dargelegte konstante Rechtsprechung verwiesen werden. An ihr ist auch im Bereich des HVA-Anhangs festzuhalten. c) Im weitern führt das BSV aus, bei der Gestaltung der Hilfsmittelliste anlässlich der 9. AHV-Revision habe man nach vernünftigen Gesichtspunkten für eine Auswahl gesucht. In der Folge habe man sich darauf geeinigt, denjenigen Hilfsmitteln den Vorrang zu geben, nach denen im Kreise der Versicherten am meisten Bedarf besteht, um so möglichst viele Altersrentner in den Genuss von Hilfsmittelleistungen der Versicherung zu bringen. Nach diesem Prinzip sei das Departement auch bei den späteren Erweiterungen der Hilfsmittelliste vorgegangen. Armprothesen seien ein Hilfsmittel, das im Kreise der Altersrentner "recht selten" benötigt werde; es könne daher keinesfalls einem willkürlichen Vorgehen entsprechen, wenn das Departement deren Aufnahme nicht als vordringlich erachtet habe. Diese Argumentation zeigt, dass das BSV die Aufnahme oder Nichtaufnahme eines Behelfs in den HVA-Anhang als rein sozialpolitische Frage betrachtet, für deren Beantwortung wesentlich finanzielle Kosten-Nutzen-Überlegungen massgeblich sind. Dieses rein quantitativ ausgerichtete Verständnis des dem Bundesrat in Art. 43ter AHVG eingeräumten und an das EDI subdelegierten Rechtssetzungsauftrages ist unhaltbar, weil damit die gesetzlich verankerten Eingliederungsziele und damit die entsprechenden, grundsätzlich gleichgestellten Versorgungsbereiche gänzlich vernachlässigt werden (Erw. 3c). Wo und in welchen

Bereichen Altersrentner

BGE 117 V 177 S. 185

mit welchen Hilfsmitteln zu versorgen sind, lässt sich nicht von einer ausschliesslich quantitativen Betrachtungsweise abhängig machen (welches Kriterium im übrigen, wie die bisherigen vom BSV erwähnten Erweiterungen des HVA-Anhangs zeigen, ohnehin nicht eingehalten wird; vgl. Ziff. 5 HVA-Anhang). Vielmehr kommt es wesentlich auch auf die Intensität des Eingliederungsbedürfnisses an, somit darauf, ob sich die Versorgung des Altersrentners mit einem bestimmten Behelf an sich und im Vergleich zu den andern in der Liste enthaltenen Hilfsmitteln imperativ gebietet. Das trifft hier nach den überzeugenden Erwägungen des kantonalen Gerichts, denen diesbezüglich nichts beizufügen ist (Erw. 4a), ohne weiteres zu.

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.