Urteilskopf

118 V 206

27. Urteil vom 14. September 1992 i.S. T. gegen Ausgleichskasse des Kantons Graubünden und Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden
Regeste (de):
Art. 51 Abs. 1 IVG, Art. 90 Abs. 3 IVV.

- Grundlagen der Reisekostenvergütung nach Gesetz und Verwaltungspraxis (Erw. 3a, b).

- Art. 90 Abs. 3 Satz 2 IVV, wonach Anspruch auf Reisekostenvergütung für Besuchsfahrten im Zusammenhang mit der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen besteht, ist gesetzeskonform (Erw. 4a-c).

Art. 8 IVG, Art. 8 EMRK. Zur Konkretisierung des Anspruchs auf Vergütung der Kosten von Besuchsfahrten der Eltern. Abwägung zwischen der gesetzlichen Einfachheits- und Zweckmässigkeitsanforderung einerseits und grundrechtlichen Gesichtspunkten anderseits. Stellungnahme zur Verwaltungspraxis (Erw. 5a-c).

Regeste (fr):
Art. 51 al. 1 LAI, art. 90 al. 3 RAI.

- Principes applicables au remboursement de frais de voyage selon la loi et la pratique administrative (consid. 3a, b).

- L'art. 90 al. 3, deuxième phrase, RAI, qui reconnaît le droit au remboursement de frais pour le voyage de visites, en relation avec l'exécution de mesures de réadaptation, est conforme à la loi (consid. 4a-c).

Art. 8 LAI, art. 8 CEDH. De la concrétisation du droit au remboursement des frais de voyage pour la visite des parents. Mise en balance de l'exigence légale de l'adéquation et de la simplicité, d'une part, et du respect des droits fondamentaux, d'autre part. Prise de position sur la pratique administrative (consid. 5a-c).

Regesto (it):
Art. 51 cpv. 1 LAI, art. 90 cpv. 3 OAI.

- Principi applicabili al rimborso delle spese di viaggio secondo legge e pratica amministrativa (consid. 3a, b).

- L'art. 90 cpv. 3, seconda frase, OAI, che riconosce il diritto al rimborso delle spese di viaggio per visite, riferito a provvedimenti di integrazione, è conforme a legge (consid. 4a-c).

Art. 8 LAI, art. 8 CEDU. Dell'attuazione del diritto al rimborso delle spese per le visite dei genitori. Messa a confronto dell'esigenza legale di adeguatezza e di semplicità, da un lato, e del rispetto dei diritti fondamentali, dall'altro. Presa di posizione sulla pratica amministrativa (consid. 5a-c).

Sachverhalt ab Seite 207

A.- A. T., geboren 18. April 1981, leidet an einem Missbildungssyndrom (Ehlers-Danlos-Syndrom), welches mehrere Organsysteme betrifft und das laut Ziff. 485 GgV als Geburtsgebrechen anerkannt ist. Durch Mitteilung vom 28. November 1990 sprach die Ausgleichskasse des Kantons St. Gallen dem früher in diesem Kanton, nunmehr im Kanton Graubünden wohnhaften Versicherten die zur Behandlung seines angeborenen Leidens notwendigen medizinischen Massnahmen zu. Im Zusammenhang mit dem Geburtsgebrechen war A. T. vom 26. November bis 11. Dezember 1990 in der Klinik für Orthopädische Chirurgie des Kantonsspitals St. Gallen hospitalisiert, wo eine dorso-laterale Spondylodese durchgeführt wurde. Nach vorübergehender Entlassung musste er sich in der Zeit vom 29. bis 31. Dezember 1990 im Kantonsspital Chur und vom 14. bis 23. Januar 1991 erneut im Kantonsspital St. Gallen weiteren medizinischen Abklärungen und Massnahmen unterziehen. Auf Gesuch seiner Eltern um Vergütung der Reiseaufwendungen erklärte sich die Invalidenversicherung bereit, die Fahrtkosten für präoperative Arztkontrollen vom 4. September, 20. und 28. Oktober 1990 sowie für die jeweiligen Spitaleintritte und -austritte vom 26. November/11. Dezember, 29./31. Dezember 1990 und 14./23. Januar 1991, insgesamt neun Fahrten von je 274 km zu Fr. 0.45 im Betrage von total Fr. 1'109.70, zu übernehmen; hingegen lehnte sie die Bezahlung der Auslagen für die täglichen Besuchsfahrten der Mutter während der Spitalaufenthalte ihres Sohnes ab (Schreiben vom 20. März 1991). Nachdem der Vertreter der Eltern, Leiter Beratungs- und Sozialdienst des Kantonsspitals St. Gallen, an seinem spezifizierten Antrag um Erstattung sämtlicher Reiseaufwendungen in der Höhe von Fr. 2'745.90 festgehalten hatte, lehnte die Ausgleichskasse des Kantons Graubünden das Leistungsbegehren am 22. Oktober 1991 verfügungsweise ab.

B.- Die hiegegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit Entscheid vom 6. Dezember 1991 ab.

C.- Die Eltern von A. T. lassen Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen und beantragen, in Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides sei die Invalidenversicherung zu verpflichten, die ihnen in der Zeit vom 27. November 1990 bis 22. Januar 1991 entstandenen Fahrtkosten von Fr. 2'259.90 zu bezahlen. Ausgleichskasse und Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) schliessen auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. (Kognition)

2. Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer in den Kantonsspitälern St. Gallen und Chur zur medizinischen Behandlung seines Geburtsgebrechens untergebracht war. Aufgrund der Akten steht ferner fest, dass die Verwaltung dem Gesuch um Übernahme der Reisekosten insoweit stattgegeben hat, als es um die Fahrten zum Spitaleintritt/Austritt sowie um die Fahrten für notwendige Arztvisiten vor der Hospitalisation geht. Es sind dies insgesamt neun Fahrten im Betrage von total Fr. 1'109.70 (vgl. Reisekostenabrechnung vom 20. März 1991). Streitig und zu prüfen ist einzig, ob ein Anspruch auf zusätzliche Vergütung der Reisekosten der täglichen Besuchsfahrten der Eltern während des Spitalaufenthaltes ihres Kindes besteht.

3. a) Gemäss Art. 51 Abs. 1 IVG werden dem Versicherten u.a. die für die Durchführung von Eingliederungs-

massnahmen notwendigen Reisekosten im Inland vergütet. Als notwendige Reisekosten im Rahmen dieser Bestimmung gelten die Kosten von Fahrten zur nächstgelegenen Durchführungsstelle (Art. 90 Abs. 1 Satz 1 IVV). Vergütet werden die Kosten, die den Preisen der öffentlichen Transportmittel für Fahrten auf dem direkten Wege entsprechen. Ist der Versicherte wegen Invalidität auf die Benützung eines andern Transportmittels angewiesen, so werden ihm die daraus entstehenden Kosten ersetzt; nicht vergütet werden geringfügige Auslagen für Fahrten im Ortskreis (Art. 90 Abs. 2 IVV). Art. 90 Abs. 3 IVV bestimmt sodann, dass ausser den Fahrauslagen ein Zehrgeld und die notwendigen Nebenkosten, insbesondere die Fahrauslagen und das Zehrgeld für eine unerlässliche Begleitperson, vergütet werden. Bei Urlaubs- oder Besuchsfahrten wird kein Zehrgeld ausgerichtet. b) Gemäss Kreisschreiben des BSV über die Vergütung der Reisekosten, gültig ab 1. März 1982, werden nur Kosten übernommen, die hinsichtlich der durchgeführten Massnahmen als notwendig und zweckmässig erscheinen und den erstrebten Zweck auf einfache Weise zu erreichen suchen. Dient eine Fahrt überwiegend anderen Zwecken als der Durchführung von Massnahmen, welche die Invalidenversicherung angeordnet hat, werden keine Reisekosten vergütet

(Rz. 2). Anspruchsbegründend sind unter bestimmten Voraussetzungen auch Besuchsfahrten Angehöriger von Versicherten: Kann oder soll der Versicherte infolge seiner Behinderung oder aus medizinischen, pädagogischen oder aus anderen beachtlichen Gründen das Schulinternat, die Eingliederungsstätte oder das Spital nicht verlassen oder ist die Fahrt angesichts des zu verwendenden Transportmittels sehr kostspielig, so sind die Besuchsfahrten von Angehörigen zu vergüten. Bei alleinstehenden Versicherten, insbesondere bei Kindern, geben Fahrten eines Elternteils Anspruch auf Vergütung. Der Anspruch auf Vergütung besteht jedoch nur bei einem Aufenthalt von voraussichtlich mehr als 30 Tagen und umfasst zwei Hin- und Rückfahrten je Kalendermonat (Rz. 12i). Die Rechtsprechung hat diese Verwaltungspraxis verschiedentlich als gesetzeskonform bestätigt (nicht veröffentlichtes Urteil K. vom 10. Mai 1983; zum früheren, in diesem Punkt gleichlautenden Kreisschreiben: ZAK 1974 S. 296).

4. a) Gestützt auf diese Praxis sind Verwaltung und Vorinstanz zum Schluss gekommen, der Beschwerdeführer habe keinen rechtlichen Anspruch auf Vergütung der Kosten für die Besuchsfahrten seiner Eltern, weil er immer weniger als 30 Tage hospitalisiert gewesen sei. In seiner Erwägung führte das kantonale Gericht u.a. aus, das Gesetz sehe "zumindest ausdrücklich ... die Vergütung der Reisekosten von Angehörigen zum Besuche des Versicherten nicht vor"; in bezug "auf die Reisekostenvergütung (gingen) die Verwaltungsweisungen des Bundes weiter als die gesetzlichen Bestimmungen". b) Dieser Auffassung, wonach ein Leistungsanspruch für Besuchsfahrten in grundsätzlicher Hinsicht verneint wird, kann nicht beigepflichtet werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass medizinische Massnahmen bei Kindern, insbesondere bei Klein- und schulpflichtigen Kindern im Alter des Beschwerdeführers, ohne Beistand und Mitwirkung ihrer Eltern häufig gar nicht in zumutbarer Weise durchgeführt werden können. So besehen lässt Art. 51 Abs. 1 IVG es ohne weiteres zu, dass der Verordnungsgeber in den anspruchsbegründenden Tatbestand der für die Durchführung von Eingliederungsmassnahmen notwendigen Reisekosten auch Besuchsfahrten eingeschlossen hat. Das ist mit der Revision des Art. 90 Abs. 3 IVV vom 29. November 1976, in Kraft seit 1. Januar 1977, geschehen, indem damals ein zweiter Satz beigefügt wurde, der lautet: Bei Urlaubs- oder Besuchsfahrten wird kein Zehrgeld ausgerichtet. Daraus erhellt, dass Besuchsfahrten im Zusammenhang mit der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen grundsätzlich zu

Lasten der Invalidenversicherung gehen. In die gleiche Richtung weisen auch die Erläuterungen des BSV zu dieser Verordnungsänderung in ZAK 1977 S. 25, wo bemerkt wird, eine weitere Einschränkung (gegenüber der früheren Regelung) bestehe darin, dass bei Urlaubs- oder Besuchsfahrten des Versicherten oder seiner Angehörigen kein Zehrgeld mehr entrichtet werde. Damit hat die frühere Verwaltungspraxis, wonach die Vergütung von Fahrtkosten für Besuche des Versicherten (oder seiner Angehörigen) seit je im erwähnten Rahmen möglich war, eine indirekte Verordnungsgrundlage gefunden: Es gibt zwar keinen Anspruch auf Zehrgeld mehr, was von der Rechtsprechung als gesetzmässig beurteilt wurde (erwähntes Urteil K. vom 10. Mai 1983); jedoch besteht grundsätzlich Anrecht auf das Fahrgeld bei Besuchsfahrten gestützt auf Art. 90 Abs. 3 IVV in der ab 1. Januar 1977 gültigen Fassung (Satz 2). Insofern hat sich die Rechtslage seit dem in ZAK 1974 S. 296 publizierten Urteil geändert. c) Nach dem Gesagten bildet Art. 90 Abs. 3 Satz 2 IVV, welcher mit Art. 51 Abs. 1 IVG konform ist, die rechtliche Grundlage für die Vergütung der Reisekosten von Besuchsfahrten während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen. In Rz. 12i des erwähnten Kreisschreibens (Erw. 3b) hat das BSV den Umfang dieses Anspruches dahingehend konkretisiert, dass es die Vergütung einerseits nur für Aufenthalte, die voraussichtlich mehr als 30 Tage dauern, zubilligt und sie anderseits auf zwei Hin- und Rückfahrten je Kalendermonat beschränkt. Dabei handelt es sich um eine von der Aufsichtsbehörde für richtig befundene Auslegung von Gesetz und Verordnung. Diese Weisung ist ihrer Natur nach keine Rechtsnorm, sondern eine im Interesse der gleichmässigen Gesetzesanwendung abgegebene Meinungsäusserung der sachlich zuständigen Aufsichtsbehörde (vgl. BGE 110 V 267 Erw. 1a). Solche Verwaltungsweisungen sind wohl für die Durchführungsorgane, nicht aber für die Gerichtsinstanzen verbindlich. Der Richter soll sie bei seiner Entscheidung mitberücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Er weicht aber insoweit von Weisungen ab, als sie mit den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen nicht vereinbar sind (BGE 116 V 19 Erw. 3c mit Hinweisen).

5. a) Es fragt sich somit, ob die erwähnte Weisung rechtsbeständig ist. Im Lichte der eben dargelegten Rechtsprechung (Erw. 4c) ist davon nur abzuweichen, wenn stichhaltige Gesichtspunkte ins Feld geführt werden können, welche die von der Aufsichtsbehörde vertretene Auffassung als rechtlich nicht überzeugend

erscheinen lassen. Diesbezüglich beruft sich der Rechtsvertreter u.a. auf die persönliche Freiheit als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht des Bundes und auf Art. 8 EMRK, welcher den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens garantiert. Freilich sei es den Eltern nicht untersagt gewesen, ihr Kind im Spital zu besuchen. Es gehe vielmehr um die Frage, ob die Invalidenversicherung die in diesem Zusammenhang stehenden Kosten tragen müsse, welche aufzubringen die Eltern nicht in der Lage waren. Die Praxis der Versicherungsorgane, lediglich bei längerfristigen Spitalaufenthalten zwei monatliche Besuche zu bezahlen, möge gegenüber hospitalisierten erwachsenen Versicherten noch vertretbar erscheinen, nicht aber bei Kindern. Diese hätten einen grundrechtlichen Anspruch auf tägliche Elternbesuche. Wenn ihnen die gleiche Regelung wie bei Erwachsenen entgegengehalten werde, bedeute dies eine gleiche Behandlung grundlegend verschiedener Sachverhalte, was gegen das Gleichbehandlungsgebot verstosse. b) Zu Unrecht spricht die Ausgleichskasse in ihrer Vernehmlassung diesen Vorbringen jegliche rechtliche Bedeutung ab. Wie das Eidg. Versicherungsgericht in anderem Zusammenhang mit der Eingliederung (Art. 8 IVG) entschieden hat, stellt die Ablehnung von Versicherungsleistungen zwar keinen Grundrechtseingriff im herkömmlichen Sinne dar; doch kann die Ablehnung der Versicherungsleistungen die grundrechtlich geschützten Tätigkeiten erschweren oder verunmöglichen, wodurch der Versicherte in der Wahrnehmung seiner Grundrechte mittelbar beeinträchtigt wird; es kann daraus eine faktische Grundrechtsverletzung resultieren (BGE 113 V 31 Erw. 4d mit zahlreichen Hinweisen). Das gilt auch in bezug auf die Garantie des Anspruchs auf Achtung des Familienlebens nach Art. 8 EMRK, in deren Schutzbereich die Gemeinschaft von Eltern und Kindern - mit der daraus fliessenden Verpflichtung zu gegenseitigem Beistand (Art. 272 ZGB), insbesondere in Notsituationen (HEGNAUER, Grundriss des Kin-

desrechts, 3. A., Bern 1989, S. 119 Rz. 18.04) - fällt (FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, Kehl am Rhein/Strassburg/Arlington, 1985, S. 200 N. 13). Im Lichte dieser Grundsätze, an denen festzuhalten ist, stellt sich hier die Frage, ob die Verwaltungspraxis durch die Beschränkung der Reisekostenvergütung auf zwei Besuchsfahrten Angehöriger bei Eingliederungsaufenthalten von mehr als einem Monat Dauer dem grundrechtlich geschützten Interesse des Kindes auf Beistand seiner Eltern in kritischer Zeit genügend Rechnung trägt. Dabei gilt es gegeneinander abzuwägen einerseits die gesetzlichen Erfordernisse

der Einfachheit und Zweckmässigkeit, wie sie für das gesamte Leistungsrecht der Invalidenversicherung - bezüglich der Eingliederungsmassnahmen in Art. 8 Abs. 1 IVG speziell festgelegt - und mithin auch für die Reisekostenvergütung bedeutsam sind, anderseits die Grundrechtspositionen des Versicherten. c) Dieser Abwägung, in Form einer Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe "Einfachheit" und "Zweckmässigkeit", kommt letztlich Ermessenscharakter zu, was an und für sich dafür spräche, die Vergütungsfrage, in Beachtung der konkreten Umstände, von Fall zu Fall zu beantworten. Insbesondere würde es sich unter den Aspekten von Einzelfallgerechtigkeit und zielgerichteter Mittelverwendung aufdrängen, zu berücksichtigen, ob und inwieweit die Angehörigen des Kindes aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse in der Lage sind, die Fahrtkosten aus eigenen Mitteln zu begleichen. Dem Invalidenversicherungsrecht ist indessen, von einzelnen Ausnahmen abgesehen (vgl. Art. 28 Abs. 1bis IVG in Verbindung mit Art. 28bis IVV), das Bedarfsprinzip fremd, welches im übrigen den Durchführungsorganen einen im Vergleich zu den auf dem Spiel stehenden Kosten übermässigen und kaum zu bewältigenden Vollzugsaufwand verursachen würde. Die Abwägung hat daher in allgemeiner Weise zu erfolgen. Dabei fällt die Übernahme täglicher Besuchsfahrten ausser Betracht, weil auch unter grundrechtlichem Blickwinkel kein Anspruch auf die bestmögliche Eingliederung besteht (BGE 110 V 102). Anderseits erscheint die Verwaltungspraxis doch als zu restriktiv. Namentlich trägt sie dem legitimen, grundrechtlich geschützten Anliegen auch von durchschnittlich verdienenden - und erst recht von wirtschaftlich schwächeren - Eltern, in der schweren Zeit eines stationären Aufenthaltes bei ihrem Kind anwesend zu sein, nur in unzureichendem Masse Rechnung. Dies wird gerade im vorliegenden Fall deutlich, indem wiederholt anfallende Fahrtkosten von mehr als Fr. 120.–, als unvorhergesehene Auslagen, für einen Ehemann und Vater dreier Kinder mit einem monatlichen Bruttolohn von rund Fr. 4'500.– nur schwerlich oder überhaupt nicht zu verkraften sind.
Aus diesen Überlegungen heraus ist Versicherten im vorschul- und schulpflichtigen Alter ein Anspruch auf Vergütung der Kosten für Besuche an jedem dritten Tag einzuräumen; d.h. ein Drittel der Eingliederungstage (ohne den ersten und letzten Tag mit ohnehin übernommener An- und Rückreise) begründet Anspruch auf vergütungsfähige Besuchsfahrten. Wann und in welchem Rhythmus diese stattfinden, ist unerheblich. Die Zahl der vergütungsfähigen

Besuchsfahrten ergibt sich somit aus den Eingliederungstagen, abzüglich zwei Tage (für Hin- und Rückfahrt), geteilt durch drei, wobei Bruchteile nach den Rundungsregeln auf- oder abzurunden sind. Dieser Anspruch setzt somit eine Eingliederung von wenigstens vier Tagen (4 - 2 = 2:3 = 0,66 ~1 Besuchsfahrt) voraus und besteht im übrigen unabhängig von der Dauer der Eingliederungsmassnahme. Ferner ist er beschränkt auf Besuche der Eltern oder - bei deren Fehlen - anderer Angehöriger oder Dritter, die als dem versicherten Kind oder Jugendlichen nahestehende Bezugspersonen Elternfunktionen ausüben.
d) Demnach steht dem Beschwerdeführer ein Anspruch auf Fahrtkostenvergütung für Besuche seiner Eltern im folgenden Rahmen zu: - Aufenthalt vom 26. November bis 11. Dezember 1990 im Kantonsspital St. Gallen: 16

- 2 = 14:3 = 4,66; fünf Besuche;
- Aufenthalt vom 29. bis 31. Dezember 1990 im Kantonsspital Chur: 3 - 2 = 1:3 = 0,33; kein Anspruch auf Vergütung von Besuchsfahrten;
- Aufenthalt vom 14. bis 23. Januar 1991 im Kantonsspital St. Gallen: 10 - 2 = 8:3 = 2,66; drei Besuche.
Somit gehen insgesamt acht zusätzliche Besuchsfahrten (vgl. Erw. 2) zu Lasten der Invalidenversicherung.

6. (Kostenpunkt)

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
In teilweiser Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde werden der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden vom 6. Dezember 1991 und die angefochtene Ablehnungsverfügung vom 22. Oktober 1991 aufgehoben, und es wird die Sache an die Ausgleichskasse des Kantons Graubünden zurückgewiesen, damit sie im Sinne der Erwägungen über den Anspruch auf Vergütung von Fahrtkosten für acht Besuche befinde.