Urteilskopf

119 V 250

35. Auszug aus dem Urteil vom 17. November 1993 i.S. Bundesamt für Sozialversicherung gegen O. und O. gegen Ausgleichskasse des Kantons Zürich und AHV-Rekurskommission des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 11 IVG: Eingliederungsrisiko. Der in Art. 11 IVG garantierte Anspruch auf Ersatz der Heilungskosten ist keine Eingliederungsmassnahme im Sinne der Art. 8 ff. IVG (E. 1b).

Art. 11 IVG, Art. 23 IVV: Ersatz der Heilungskosten für Behandlungen im Ausland. Da weder Art. 11 IVG noch Art. 23 IVV eine örtliche Beschränkung für die Durchführung von Krankenpflegemassnahmen enthält, sind die Heilungskosten auch dann zu vergüten, wenn die medizinischen Massnahmen im Ausland vorgenommen werden. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt jedoch, dass die Durchführung einer Krankenpflegemassnahme im Ausland im Vergleich zu den in der Schweiz bestehenden Behandlungsmöglichkeiten geeignet und notwendig war (E. 3a).

Art. 11 und 51 IVG: Ersatz der Reisekosten bei Behandlungen im Ausland, Lückenfüllung. Art. 51 IVG, der sich auf Eingliederungs- und Abklärungsmassnahmen bezieht, enthält keine Regelung über die Reisekosten für die Fälle von Art. 11 IVG. Es handelt sich dabei um eine echte oder rechtslogische Lücke. Lückenfüllung: Da das Gesetz einen Anspruch auf Ersatz der Heilungskosten bei Durchführung der Krankenpflegemassnahmen im Ausland gewährt, müssen auch die damit verbundenen Reisekosten vergütet werden (E. 3b).

Regeste (fr):
Art. 11 LAI: Risque de la réadaptation. Le droit au remboursement des frais de guérison garanti à l'art. 11 LAI n'est pas une mesure de réadaptation au sens des art. 8 ss LAI (consid. 1b).

Art. 11 LAI, art. 23 RAI: Remboursement des frais de guérison pour des traitements à l'étranger. Les art. 11 LAI et 23 RAI ne contenant aucune limite territoriale à l'exécution des mesures de soins médicaux, les frais de guérison doivent aussi être remboursés si les mesures médicales ont été effectuées à l'étranger. Le principe de proportionnalité commande toutefois que, par rapport aux possibilités de traitement existant en Suisse, l'exécution d'une mesure de soins médicaux à l'étranger fût adéquate et nécessaire (consid. 3a).

Art. 11 et 51 LAI: Remboursement des frais de voyage lors de traitements à l'étranger, comblement d'une lacune de la loi. L'art. 51 LAI, qui se rapporte aux mesures de réadaptation et aux mesures d'instruction, ne comporte aucune réglementation des frais de voyage dans les cas tombant sous le coup de l'art. 11 LAI. Il s'agit là d'une lacune authentique, par inférence à la logique de la règle de droit. Lacune comblée: la loi conférant un droit au remboursement des frais de guérison lors de l'exécution des mesures de soins médicaux à l'étranger, les frais de voyage qui s'y rattachent doivent aussi être remboursés (consid. 3b).

Regesto (it):
Art. 11 LAI: Rischio dell'integrazione. Il diritto al rimborso delle spese di cura garantito dall'art. 11 LAI non è un provvedimento di integrazione giusta gli art. 8 segg. LAI (consid. 1b).

Art. 11 LAI, art. 23 OAI: Rimborso delle spese di cura per un trattamento all'estero. Dal momento che gli art. 11 LAI e 23 OAI non prevedono limitazioni territoriali per l'esecuzione di cure mediche, le spese devono essere rimborsate se i provvedimenti sanitari sono stati eseguiti all'estero. Il principio di proporzionalità impone tuttavia che, in relazione con le possibilità di trattamento esistenti in Svizzera, l'esecuzione di un provvedimento sanitario all'estero sia adeguata e necessaria (consid. 3a).

Art. 11 e 51 LAI: Rimborso delle spese di viaggio per un trattamento all'estero, lacuna della legge colma-

ta. L'art. 51 LAI, riferito ai provvedimenti di integrazione e a quelli di istruzione, non prevede regole sulle spese di viaggio nel caso previsto dall'art. 11 LAI. Si tratta di una lacuna propria, o propriamente logica. Lacuna colmata: dal momento che la legge riconosce un diritto al rimborso delle spese di cura quando l'esecuzione dei provvedimenti sanitari ha luogo all'estero, le spese di viaggio devono pure essere rimborsate (consid. 3b).

Erwägungen ab Seite 251

BGE 119 V 250 S. 251

Aus den Erwägungen:

1. a) Das IVG regelt im Dritten Abschnitt "Die Leistungen" unter "B. Die Eingliederung" in den Art. 8-11 IVG den Anspruch auf die gesetzlichen Leistungen. Im Sinne eines Grundsatzes (vgl. die Marginalie) räumt Art. 8 Abs. 1 IVG Invaliden oder von einer Invalidität unmittelbar bedrohten Versicherten Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen ein, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit wiederherzustellen, zu verbessern, zu erhalten oder ihre Verwertung zu fördern. Art. 9 IVG ("Besondere Voraussetzungen") schreibt vor, dass die

BGE 119 V 250 S. 252

Eingliederungsmassnahmen in der Schweiz, ausnahmsweise auch im Ausland, gewährt werden. Dazu hat der Bundesrat, im Sinne einer begriffserläuternden Verordnungsbestimmung, den Art. 23bis IVG über Eingliederungsmassnahmen im Ausland erlassen. Diese Bestimmung lautet: "1 Erweist sich die Durchführung einer Eingliederungsmassnahme in der Schweiz nicht als möglich, insbesondere weil die erforderlichen Institutionen oder Fachpersonen fehlen, oder muss eine medizinische Massnahme notfallmässig im Ausland durchgeführt werden, so übernimmt die Versicherung die Kosten einer einfachen und zweckmässigen Durchführung im Ausland. 2 Wird eine Massnahme aus anderen beachtlichen Gründen im Ausland durchgeführt, so vergütet die Versicherung die Kosten bis zu dem Umfang, in welchem solche Leistungen in der Schweiz zu erbringen gewesen wären." b) Art. 11 IVG enthält eine Regelung zum Eingliederungsrisiko. Nach dieser hat der Versicherte Anspruch auf Vergütung der Behandlungskosten, wenn er im Verlaufe von Eingliederungsmassnahmen krank wird oder einen Unfall erleidet (Satz 1). Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen und den Umfang des Anspruchs (Satz 2). Gestützt auf diese Delegationsnorm hat der Bundesrat Art. 23 IVV erlassen, welcher, soweit vorliegend von Bedeutung, lautet: "1 Der Versicherte hat Anspruch auf Ersatz der Heilungskosten für Krankheiten und Unfälle, die durch Abklärungs- oder Eingliederungsmassnahmen verursacht wurden, sofern diese von der Kommission angeordnet oder aus wichtigen Gründen vor der Beschlussfassung durchgeführt wurden." Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Versicherte somit im Falle der Realisierung eines Eingliederungsrisikos und bei Bejahung der Haftungsvoraussetzungen, insbesondere des natürlichen und adäquaten Kausalzusammenhanges im Sinne der Rechtsprechung (BGE 105 V 255 E. 3, BGE 103 V 161 mit Hinweisen; ZAK 1987 S. 97 E. 2), einen besonderen positivrechtlichen Heilungskostenersatz-Anspruch. Dieser in Art. 11 IVG stets garantierte, in Art. 23 IVV nunmehr seit der 9. AHV-Revision (vgl. ZAK 1979 S. 11 f.) in bestimmten Richtungen näher umschriebene Anspruch ist keine Eingliederungsmassnahme im Sinne des Gesetzes. Die Leistungen aus Eingliederungsrisiko werden in Art. 8 Abs. 3 lit. a-e IVG, welche die Eingliederungsmassnahmen abschliessend aufzählen (BGE 99 V 35 E. 1), denn auch nicht erwähnt. Von diesen unterscheiden sich die

Ersatzleistungen nach Art. 11 IVG sachlich auch insofern, als sie reine Heilbehandlungen vergüten, währenddessen medizinische Massnahmen nach Art. 12 IVG bekanntlich unmittelbar auf die berufliche Eingliederung gerichtet sein müssen. Daran kann die systematische Einordnung des Art. 11 IVG über das Eingliederungsrisiko bei den in E. 1a dargelegten Eingliederungsnormen nichts ändern. Als Zwischenergebnis steht demnach fest, dass der aus Art. 11 IVG in Verbindung mit Art. 23 IVV hergeleitete Heilungskostenersatz keine medizinische Eingliederungsmassnahme ist. c) Ebenfalls noch im Dritten Abschnitt betreffend die Leistungen, unter "F. Verschiedene Bestimmungen", regelt das IVG die Reisekosten. Nach Art. 51 Abs. 1 IVG werden die für die Abklärung des Leistungsanspruchs und die Durchführung von Eingliederungsmassnahmen notwendigen Reisekosten im Inland dem Versicherten vergütet, was in Art. 90 IVV konkretisiert wird. Nach Art. 51 Abs. 2 IVG können ausnahmsweise Beiträge an die Reisekosten im Ausland gewährt werden (Satz 1), wobei der Bundesrat die näheren Bedingungen ordnet (Satz 2). Gestützt darauf hat der Bundesrat Art. 90bis IVV erlassen, welcher vorsieht, dass das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) die Beiträge an die Aufwendungen für Fahrten vom Inland nach dem Ausland, vom Ausland nach dem Inland und im Ausland im Einzelfall festsetzt. Anders als im Bereich der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen im Ausland (E. 1a) hat der Bundesrat somit den gesetzlichen Begriff "ausnahmsweise" nicht selber konkretisiert, sondern das Bundesamt für befugt erklärt, über die Reisekosten im Einzelfall nach Ermessen zu entscheiden.

3. a) Art. 11 IVG (sowohl in der alten wie in der neuen Fassung) garantiert den Anspruch auf Ersatz der Heilungskosten ohne irgendeine örtliche Beschränkung. Obwohl der Bundesrat, gestützt auf Art. 11 Satz 2 IVG, zweifelsohne zuständig gewesen wäre, u.a. eine Einschränkung nach dem Durchführungsort vorzunehmen, enthält die einschlägige Regelung in Art. 23 Abs. 1-7 IVV keine entsprechende Bestimmung. Damit bleibt es, auch im Falle der Durchführung der Krankenpflegemassnahme im Ausland, beim in Art. 11 IVG angelegten formellgesetzlichen Grundsatz des Heilungskostenersatz-Anspruches. Eine sinngemässe Anwendung von Art. 9 Abs. 1 IVG in Verbindung mit Art. 23bis IVV scheidet aus, weil es sich hiebei, wie dargelegt (E. 1b), um Bestimmungen handelt, welche die Eingliederungsleistungen betreffen und nicht den Heilungskostenersatz-Anspruch aus Art. 11 IVG. Solange der

Verordnungsgeber diesen Anspruch in bezug auf den Durchführungsort nicht einschränkend regelt, besteht aufgrund der delegationsrechtlichen Lage keine auslegungsmässige Handhabe, welche eine analoge Anwendung von Art. 51 IVG rechtfertigen würde. Demgemäss sind Heilungskosten, welche durch die Realisierung eines Eingliederungsrisikos gemäss Art. 11 IVG entstanden sind, auch dann zu ersetzen, wenn die Krankenpflegemassnahmen im Ausland durchgeführt werden. Damit ist nicht gesagt, dass der Versicherte von sich aus, quasi nach freiem Wahlrecht, sich zur Behandlung von Folgen eines verwirklichten Eingliederungsrisikos ins Ausland begeben kann. Ein solcher unbeschränkter Anspruch scheitert am Verhältnismässigkeitsgrundsatz, der ein allgemeines, insbesondere im gesamten Leistungsrecht der Invalidenversicherung geltendes Prinzip ist (BGE 116 V 81 E. 6a, BGE 115 V 205 E. 4b/cc, BGE 107 V 88 E. 2; MEYER-BLASER, Zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz im staatlichen Leistungsrecht, Diss. Bern 1985, S. 50 f. und S. 106) und der somit auch im Rahmen des Art. 11 IVG seine Teilgehalte der sachlichen, persönlichen und zeitlichen Angemessenheit entfaltet (MEYER-BLASER, a.a.O., S. 156). Es ist demnach zu prüfen, ob die Durchführung einer Krankenpflegemassnahme im Ausland im Vergleich zu den in der Schweiz bestehenden Behandlungsmöglichkeiten

geeignet und notwendig war, um auf angemessene Weise den aus der Verwirklichung des Eingliederungsrisikos eingetretenen Schaden zu beseitigen. Es muss ferner in diesem Zusammenhang ebenfalls ein vernünftiges Kosten-Nutzen-Verhältnis beachtet werden (BGE 116 V 81 E. 6a, BGE 101 V 53 E. 3d; MEYER-BLASER, a.a.O., S. 86). b) In bezug auf den Anspruch auf Vergütung der Reisekosten gilt das eben zu Art. 9 IVG/Art. 23bis IVV Gesagte, mutatis mutandis, auch für Art. 51 IVG in Verbindung mit Art. 90 und 90bis IVV: Wie sich aus dem Wortlaut von Art. 51 IVG ohne weiteres ergibt (E. 1c), ist diese Norm einzig auf Eingliederungs- und Abklärungsmassnahmen zugeschnitten, nicht jedoch auf Reisekosten, welche im Zusammenhang mit der Durchführung von Krankenpflegemassnahmen gestützt auf Art. 11 IVG anfallen. Folglich enthält das Gesetz keine Regelung über die Reisekostenvergütung für die Fälle des Art. 11 IVG. Dieses Schweigen des Gesetzes kann nun aber nicht als unechte oder Wertungslücke (vgl. BGE 118 V 298 E. 2e mit Hinweisen) betrachtet werden, wie das BSV sinngemäss geltend macht. Das geltende

Recht, welches, wie dargelegt, dem Versicherten - in den Schranken des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes - den Heilungskostenersatz-Anspruch gemäss Art. 11 IVG selbst dann gewährt, wenn die Krankenpflegemassnahmen im Ausland durchgeführt werden, lässt die in einem solchen Fall sich unvermeidlicherweise stellende Rechtsfrage, was mit den damit verbundenen Reisekosten geschieht, unbeantwortet. Es liegt der Fall einer echten oder rechtslogischen Lücke vor (BGE 113 V 12, BGE 108 V 72 E. 2c, BGE 105 V 130, 211 E. 2b; ZAK 1987 S. 163 E. 2b; MEYER-BLASER, Die Bedeutung von Art. 4 Bundesverfassung für das Sozialversicherungsrecht, in: ZSR NF, Bd. III (1992), S. 342). Diese hat der Richter nach jener Regel zu schliessen, welche er aufstellen würde, müsste er in diesem Punkte Gesetzgeber sein. Die Antwort liegt auf der Hand: Wenn schon das geltende Gesetz den Anspruch auf Ersatz der Heilungskosten auch bei verhältnismässiger Durchführung der Krankenpflegemassnahme im Ausland gewährt, dann muss sich daran die Reisekostenvergütung knüpfen, ansonsten der gesetzlich nach dem Durchführungsort nicht beschränkte Heilungskostenersatz-Anspruch auf dem Umweg über die Reisekostenvergütung vereitelt oder doch weitgehend zunichte gemacht würde.