Urteilskopf

124 V 166

29. Urteil vom 12. Mai 1998 i.S. Bundesamt für Sozialversicherung gegen S. und Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 42 Abs. 1, 2 und 4 IVG; Art. 35 Abs. 1 und Art. 39bis Abs. 1 und 2 IVV; Art. 26 Abs. 1 und 2 UVG; Art. 37 UVV; Art. 43bis Abs. 4bis AHVG; Art. 66quater AHVV: Zur Koordination der Hilflosenentschädigungen der Invalidenversicherung (und der Alters- und Hinterlassenenversicherung) und der Unfallversicherung.

Bis zum Beginn des Anspruchs auf eine Hilflosenentschädigung der UV kann die IV (und die AHV) selbst dann leistungspflichtig werden, wenn die Hilflosigkeit ausschliesslich auf einen UVG-versicherten Unfall zurückzuführen ist.

Regeste (fr):
Art. 42 al. 1, 2 et 4 LAI; art. 35 al. 1 et art. 39bis al. 1 et 2 RAI; art. 26 al. 1 et 2 LAA; art. 37 OLAA; art. 43bis al. 4bis LAVS; art. 66quater RAVS: Coordination des allocations pour impotent de l'assurance-invalidité (et de l'assurance-vieillesse et survivants) et de l'assurance-accidents.

Jusqu'au moment de la naissance du droit à une allocation pour impotent de l'assurance-accidents, l'AI (ou l'AVS) peut être tenue à prestations même lorsque l'impotence est due exclusivement à un accident dont les conséquences sont couvertes par l'assurance-accidents.

Regesto (it):
Art. 42 cpv. 1, 2 e 4 LAI; art. 35 cpv. 1 e art. 39bis cpv. 1 e 2 OAI; art. 26 cpv. 1 e 2 LAINF; art. 37 OAINF; art. 43bis cpv. 4bis LAVS; art. 66quater OAVS: Coordinamento degli assegni per grandi invalidi dell'assicurazione per l'invalidità (e dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti) con quelli dell'assicurazione contro gli infortuni.

Fino all'insorgere del diritto a un assegno per grandi invalidi dell'assicurazione contro gli infortuni, l'assicurazione per l'invalidità (e l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti) può essere tenuta a prestare quand'anche la grande invalidità sia esclusivamente addebitabile a un infortunio le cui conseguenze sono prese a carico dall'assicurazione contro gli infortuni.

Sachverhalt ab Seite 167

BGE 124 V 166 S. 167

A.- Der 1936 geborene S. erlitt am 11. April 1992 einen Unfall und ist seither in schwerem Grade hilflos. Mit Verfügung vom 19. Juli 1993 sprach ihm die Ausgleichskasse des Kantons Zürich ab 1. April 1993 eine Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung (IV) bei einer Hilflosigkeit schweren Grades zu. Nachdem die Kasse erfahren hatte, dass die Hilflosigkeit vollumfänglich auf ein bei der ELVIA Schweizerischen Versicherungs-Gesellschaft UVG-versichertes Ereignis zurückzuführen ist, stellte sie die erwähnte Leistung mit Verfügung vom 6. Juni 1994 auf Ende Juli 1994 ein.

B.- Auf Beschwerde von S. hin hob das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich diese Verfügung mit Entscheid vom 15. Juli 1996 auf.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), der kantonale Entscheid sei aufzuheben. S. verzichtet auf eine Stellungnahme, während die IV-Stelle des Kantons Zürich als seit dem 1. Januar 1995 neu zuständige Verwaltungsbehörde auf Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliesst.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. a) Es ist unbestritten, dass der Beschwerdegegner in schwerem Grade hilflos ist und dieser Zustand einzig durch den Unfall vom 11. April 1992 verursacht wurde. Streitig ist dagegen das Verhältnis zwischen der Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung (IV) und derjenigen der Unfallversicherung (UV). Insbesondere fragt sich, ob die IV dann nicht leistungspflichtig wird, wenn die Hilflosigkeit vollständig auf ein UVG-versichertes Ereignis zurückzuführen ist. b) Den Akten lässt sich entnehmen, dass die als UVG-Versicherer zuständige ELVIA bis zum Erlass der IV-Verfügung vom 6. Juni 1994, welches Datum nach konstanter Praxis die zeitliche Grenze

der richterlichen Überprüfungsbefugnis darstellt (BGE 121 V 366 Erw. 1b), die Heilbehandlung noch nicht abgeschlossen hat. Es ist somit bislang nicht zur Zusprechung einer Invalidenrente der UV gekommen. Gemäss einem Schreiben der ELVIA vom 17. Mai 1994 ist dem Beschwerdegegner von der UV auch noch keine Hilflosenentschädigung zuerkannt worden.

2. a) Nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 IVG (in der vorliegend anwendbaren, bis Ende 1996 gültig gewesenen Fassung) haben in der Schweiz wohnhafte Versicherte, die hilflos sind, Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung, sofern ihnen keine solche nach dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) oder nach dem Bundesgesetz über die Militärversicherung (MVG) zusteht. Als hilflos gilt, wer wegen der Invalidität für die alltäglichen Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedarf (Art. 42 Abs. 2 IVG). Art. 42 Abs. 4 Satz 1 IVG räumt dem Bundesrat die Befugnis zum Erlass ergänzender Vorschriften über nicht abschliessend aufgeführte Einzelheiten ein. Gestützt darauf hat er bestimmt, dass der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der IV am ersten Tag des Monats entsteht, in dem sämtliche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 35 Abs. 1 IVV). Ferner kann der Bundesrat aufgrund von Art. 42 Abs. 4 Satz 2 IVG eine anteilsmässige Leistung (der IV) an die Hilflosenentschädigung der UV vorsehen, falls die Hilflosigkeit nur zum Teil auf einen Unfall zurückzuführen ist. In diesem Sinne hat der Bundesrat in Art. 39bis IVV festgelegt: Abs. 1: Hat der Versicherte Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der IV und entsteht später Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der Unfallversicherung, so überweist die Ausgleichskasse die Hilflosenentschädigung der IV dem leistungspflichtigen Unfallversicherer. Abs. 2: Hat der Versicherte Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der Unfallversicherung und wird diese aus unfallfremden Gründen später erhöht, so überweist die Ausgleichskasse dem leistungspflichtigen Unfallversicherer den Betrag der Hilflosenentschädigung, den die IV dem Versicherten ausrichten würde, wenn er keinen Unfall erlitten hätte. In der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) finden sich parallele Bestimmungen. Nach Art. 43bis Abs. 1 Satz 1 AHVG haben Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung Altersrentenbezüger, die in schwerem oder mittlerem Grad hilflos sind und keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung nach dem UVG oder nach dem MVG besitzen. Aufgrund

des mit Art. 42 Abs. 4 Satz 2 IVG übereinstimmenden Art. 43bis Abs. 4bis AHVG hat der Bundesrat in

BGE 124 V 166 S. 169

Art. 66quater AHVV eine das Verhältnis der Hilflosenentschädigung der AHV zu derjenigen der UV betreffende Regelung erlassen, die sich inhaltlich mit Art. 39bis Abs. 1 und 2 IVV deckt. b) Das UVG seinerseits bestimmt in Art. 26 Abs. 1, dass der Versicherte Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung hat, wenn er wegen der Invalidität für die alltäglichen Lebensverrichtungen dauernd der Hilfe Dritter oder der persönlichen Überwachung bedarf. Der Anspruch entsteht am ersten Tag des Monats, in dem die Voraussetzungen erfüllt sind, jedoch frühestens beim Beginn eines allfälligen Rentenanspruchs (Art. 37 Satz 1 UVV). Er besteht jedoch nicht, solange sich der Versicherte in einer Heilanstalt aufhält und hiefür Leistungen der Sozialversicherung beanspruchen kann (Art. 26 Abs. 2 UVG).

3. a) Die Vorinstanz hat erwogen, aus dem Wortlaut von Art. 42 Abs. 1 IVG ("sofern") sei zu schliessen, dass die Hilflosenentschädigung der IV durch diejenige der UV verdrängt werde. Demzufolge erscheine die Entschädigung der IV als subsidiäre Leistung. Dies folge auch aus der Entstehungsgeschichte. In der Botschaft zum UVG sei ursprünglich eine Kumulation der Hilflosenentschädigungen der IV und der UV vorgesehen gewesen. Erst in den Räten sei Art. 42 Abs. 1 IVG im Sinne der geltenden Regelung geändert worden. Zum gleichen Ergebnis führe die teleologische Auslegung. Art. 42 Abs. 1 IVG sei eine Koordinationsnorm, welche eine Leistung der IV in dem Umfange ausschliesse, als sie von einem anderen Versicherer erbracht werde. Dahinter stehe der Gedanke, drohende Doppelversicherungen aufzulösen oder eine drohende Überentschädigung zu verhindern. Im vorliegenden Fall gelte es einerseits zu vermeiden, dass eine Hilflosenentschädigung zweimal ausbezahlt werde, und anderseits zu regeln, wer leistungspflichtig sei. Hingegen bezwecke die Koordinationsregel nicht, die Zuständigkeit eines Versicherungsträgers grundsätzlich und von vornherein auszuschliessen. Es komme somit darauf an, ob tatsächlich eine unerwünschte Überversicherung eintrete. Dies treffe vorliegend nicht zu, da ausschliesslich der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der IV bis zum Beginn derselben Leistung der UV streitig sei. b) Demgegenüber macht das BSV geltend, Art. 42 Abs. 1 IVG beruhe auf dem Prinzip der Ausschliesslichkeit. Bei rein unfallbedingter Hilflosigkeit sei allein die UV zuständig und leistungspflichtig. Das BSV beruft sich dabei auf Rz. 8035 der Wegleitung über Invalidität und Hilflosigkeit (WIH). Ein Anspruch auf eine

BGE 124 V 166 S. 170

Hilflosenentschädigung der IV könne dann nicht entstehen und die IV könne auch nicht vorübergehend eine solche auszahlen, solange die Anspruchsvoraussetzungen für eine Hilflosenentschädigung der UV noch nicht erfüllt seien.

4. a) Art. 42 Abs. 1 Satz 1 IVG besagt, dass Versicherte Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben, "sofern ihnen keine Hilflosenentschädigung nach dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung ... zusteht" ("Les assurés ... ont droit ... pour autant qu'ils n'aient pas droit à une allocation pour impotent en vertu de la loi fédérale sur l'assurance-accidents ..."; "Gli assicurati ... se sono grandi invalidi e non spetta loro l'assegno relativo secondo la legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni ..., hanno diritto ad ..."). Zum Vergleich sei auf Art. 43bis Abs. 1 Satz 1 AHVG hingewiesen, der wie folgt lautet: "Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben Bezüger ..., die ... keinen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung nach dem Bundesgesetz über

die Unfallversicherung ... besitzen" ("Ont droit à l'allocation ... qui ... ne peuvent pas prétendre à l'allocation pour impotent prévue par la loi fédérale sur l'assurance-accidents ..."; "Hanno diritto ... che ... non hanno diritto a un assegno per grandi invalidi, giusta la legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni ...").
b) Der Wortlaut dieser Bestimmungen ist insofern klar, als ein gleichzeitiger Bezug einer Hilflosenentschädigung sowohl der IV als auch der UV ausgeschlossen sein soll (Prinzip der Subsidiarität oder Exklusivität: MAURER, Schweizerisches Unfallversicherungsrecht, S. 533). Sind also in einem bestimmten Zeitraum sowohl die materiellen (Hilflosigkeit) als auch die formellen (Anspruchsbeginn) Voraussetzungen beider Versicherungen erfüllt, tritt die Hilflosenentschädigung der UV an die Stelle derjenigen der IV (oder der AHV). Hingegen ist aus dem Wortlaut nicht ersichtlich, wie es sich verhält, wenn in einem bestimmten Zeitraum nur die Anspruchsvoraussetzungen der einen Versicherung erfüllt sind. Dies kann insbesondere für die IV zutreffen, wo der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung in der Regel bereits nach einer Wartezeit von einem Jahr entsteht (BGE 111 V 227 in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 lit. b IVG in der seit 1988 geltenden Fassung). Demgegenüber kommt bei der UV eine solche Leistung oft erst später in Betracht, nämlich frühestens nach Abschluss der Heilbehandlung und bei Beginn eines allfälligen Rentenanspruchs (Art. 37 UVV in Verbindung mit

Art. 19 Abs. 1 UVG). Es stellt sich daher die Frage, ob in einem solchen Falle Art. 42 Abs. 1 IVG dahingehend zu verstehen ist, dass eine Hilflosenentschädigung der IV solange in Betracht kommt, als der Anspruch auf die entsprechende Leistung der UV noch nicht entstanden ist, oder ob der Vorbehalt in Art. 42 Abs. 1 IVG so zu deuten ist, dass bei einer durch einen UVG-versicherten Unfall verursachten Hilflosigkeit eine Hilflosenentschädigung der IV von vornherein ausser Betracht fällt, wie das BSV unter Berufung auf SCHLAURI (Beiträge zum Koordinationsrecht der Sozialversicherungen, S. 37 f.) ausführt. Der Wortlaut legt weder die eine noch die andere Lösung nahe. c) Unter diesen Umständen ist nach Sinn und Zweck der Norm zu fragen. Wie die Vorinstanz richtig festhält, war vor Inkrafttreten des UVG eine Hilflosenentschädigung der IV ohne weiteres mit derjenigen der UV (die damals in der Form eines Zuschlags zur Erwerbsunfähigkeitsrente ausgerichtet worden war: Art. 77 Abs. 1 Satz 2 KUVG) kumulierbar. An dieser Ordnung sollte im neuen UVG - trotz Einwendungen im Vernehmlassungsverfahren - festgehalten werden (Botschaft zum UVG vom 18. August 1976, BBl 1976 III 169). In der nationalrätlichen Kommission erwuchs bei der Behandlung von Art. 26 des Entwurfs (= Art. 26 UVG) Widerstand mit der Begründung, es sollten nicht zwei Hilflosenentschädigungen ausbezahlt werden, sondern es sollte diese Leistung nur von einem Versicherungsträger auszurichten sein (Voten Nationalrat Ammann), wobei Nationalrat Reichling eine Entrichtung dieser Leistung allein durch die IV als wünschenswert erachtete (Sitzung vom 2./3. November 1977, Protokoll S. 43 f.). Nachdem die Frage zunächst zurückgestellt und ein Bericht der Verwaltung eingeholt worden war (erwähntes Protokoll S. 45), wurde eine Änderung von Art. 42 Abs. 1 IVG (und Art. 43bis Abs. 1 AHVG) vorgenommen (Sitzung vom 16./17. Oktober 1978, Protokoll S. 16 f. und 54 f.), welcher Nationalrat und Ständerat im Plenum diskussionslos zustimmten (Amtl.Bull. 1979 N 289 f., 1980 S 503). Geht man vom dergestalt dokumentierten Willen des Gesetzgebers aus, die bislang möglich gewesene Kumulation von Hilflosenentschädigungen der AHV/IV und der UV zu verhindern und nur eine solche ausrichten zu lassen, lässt sich Art. 42 Abs. 1 IVG (und die Parallelnorm im AHVG) durchaus so verstehen, dass die Hilflosenentschädigung der IV (und der AHV) nur dann entfällt, wenn gleichzeitig der Anspruch auf eine solche Leistung der UV

besteht, nicht aber in dem Fall, da (zunächst) nur die Leistungsvoraussetzungen der IV (oder der AHV) erfüllt sind. Daraus lässt sich folgern, eine Hilflosenentschädigung der IV (oder der AHV) komme jedenfalls dann (und solange) in Betracht, als sich die Frage einer Doppelspurigkeit und demnach einer Koordination der Leistungen zweier Versicherungsträger (noch) gar nicht stellt. Dies spricht für die Lösung der Vorinstanz und gegen die kausale, allein auf die Ursache der Hilflosigkeit abstellende Betrachtungsweise des BSV. Gegen letztere ist zudem einzuwenden, dass es dem Grundprinzip der IV als finaler Versicherung widerspricht, eine Leistung von einer bestimmten Causa (negativ) abhängig zu machen und bei einer durch einen UVG-versicherten Unfall verursachten Hilflosigkeit überhaupt nichts zu leisten.

5. a) Zu prüfen bleibt in systematischer Hinsicht, ob Art. 42 Abs. 1 (und Art. 43bis Abs. 1 AHVG), im Kontext betrachtet, eine andere Bedeutung beizumessen sei. Im Rahmen der Koordinationsdiskussion war aufgrund des Berichts der Verwaltung die Auffassung vertreten worden, im Falle einer unfallbedingten Hilflosigkeit die Hilflosenentschädigung ausschliesslich von der UV ausrichten zu lassen (Sitzung vom 16./17. Oktober 1978, Protokoll S. 17 f., Voten von BSV-Direktor Schuler und BSV-Vizedirektor Naef), welcher Auffassung die nationalrätliche Kommission zustimmte (erwähntes Protokoll S. 19). Dementsprechend wurde Art. 42 IVG mit dem heutigen Abs. 4 letzter Satz (und Art. 43bis AHVG mit Abs. 4bis) ergänzt (erwähntes Protokoll S. 54 f.). Im Plenum wies Nationalrat Augsburger als deutschsprachiger Berichterstatter darauf hin, die Kommission habe sich im Zusammenhang mit der Verhinderung einer Kumulation dafür ausgesprochen, "dass nur ein Träger, und zwar die Unfallversicherung, bei einer unfallbedingten Invalidität Hilflosenentschädigungen ausrichtet" (Amtl.Bull. 1979 N 183 linke Spalte). Nationalrat Jelmini, der Berichterstatter französischer Sprache, hielt fest: "La commission propose qu'à l'avenir un seul assureur verse l'allocation, lorsque l'impotence est due à un accident, et qu'il incombe uniquement à l'assurance-accidents de verser l'allocation lorsque l'impotence est due à un acci-... [hier fehlt im Bulletin ein Textteil]... l'assurance-invalidité seront ainsi déchargées ... Mais comme l'assurance-accidents est seule à verser l'allocation lorsque l'impotence est due à un accident, on a proposé une solution pour les cas, plutôt rares, où l'impotence n'est pas seulement imputable à un accident mais également à une maladie et où l'AVS ou l'AI seraient ainsi tenues à prestations, solution selon laquelle l'assurance-accidents

aurait la possibilité de réclamer à l'AVS ou à l'AI la part de l'allocation correspondante à l'impotence qui n'est pas due à un accident. Le Conseil fédéral réglera des détails". (Amtl.Bull. 1979 N 183 rechte Spalte) In der Folge stimmten beide Räte diskussionslos der Ergänzung von Art. 42 mit dem heutigen Abs. 4 Satz 2 und von Art. 43bis AHVG mit Abs. 4bis zu (Amtl.Bull. 1979 N 289 f., 1980 S 503). b) Damit stellt sich die Frage, ob die Auslegung von Art. 42 Abs. 1 IVG - in seinem Kontext betrachtet und damit unter Berücksichtigung von Abs. 4 Satz 2 sowie von Art. 39bis Abs. 1 und 2 IVV - zu einem andern Ergebnis führt als vorher in Erwägung 4 dargelegt (was auch für die entsprechenden Bestimmungen der AHV gälte). Dies ist zu verneinen. Art. 42 Abs. 4 Satz 2 IVG schafft die Voraussetzung für eine Aufteilung der Leistungen nach dem Prinzip der Kausalität (MAURER, a.a.O., S. 423). Indessen setzt auch diese Aufteilung voraus, dass gleichzeitig die Voraussetzungen für Leistungen beider Versicherungsträger erfüllt sind und neben UVG-unfallbedingter Hilflosigkeit auch eine solche mit unfallfremder Ursache vorliegt (vgl. Art. 39bis Abs. 2 IVV; genau genommen müsste hier - wie auch in Art. 42 Abs. 4 Satz 2 IVG - von UVG-unfallfremder Ursache gesprochen werden, weil sich die Frage der Ausscheidung dann nicht stellen kann, wenn jemand durch einen nicht UVG-versicherten Unfall hilflos wird). Dies ergibt sich deutlich aus den bundesrätlichen Ausführungsvorschriften (Art. 39bis Abs. 1 und 2 IVV; ferner Art. 66quater AHVV). Hingegen lässt sich aus dem Grundsatz der kausalen Aufteilung nichts für jenen Zeitraum folgern, in welchem - wie im vorliegenden Fall - schon der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der IV besteht, (noch) nicht aber derjenige auf eine solche der UV. Jedenfalls hat die Absicht des Gesetzgebers (wie sie im Votum von Nationalrat Jelmini zum Ausdruck kam), im Falle einer durch UVG-versicherten Unfall verursachten Hilflosigkeit einzig und ausschliesslich eine Leistung der UV erbringen zu lassen, im Gesetz

keinen Niederschlag gefunden. Die Auffassung des BSV lässt sich daher mit dem Gesetz nicht vereinbaren, weshalb sich seine Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet erweist.