Urteilskopf

133 V 569

72. Auszug aus dem Urteil der II. sozialrechtlichen Abteilung i.S. P. gegen Ausgleichskasse des Kantons Zürich sowie Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) H 161/06 vom 6. August 2007

Regeste (de):
Art. 43bis Abs. 5 AHVG; Art. 66bis Abs. 1 AHVV; Art. 9 ATSG; Art. 42 Abs. 3 IVG; Art. 37 Abs. 2 lit. c und Abs. 3 lit. e, Art. 38 IVV; Art. 8 Abs. 1 und 2 BV.

Es entspricht dem Willen des Gesetzgebers, dass AHV-Rentnerinnen und -Rentner, die vor Erreichen des AHV-Rentenalters keiner lebenspraktischen Begleitung bedurften, vom Anspruch auf Hilflosenentschädigung aus diesem Grunde ausgeschlossen bleiben (E. 5.4).

Soweit der Bundesrat in Art. 66bis Abs. 1 AHVV bei der Bemessung der Hilflosigkeit den Bedarf an lebenspraktischer Begleitung im Bereich der AHV unberücksichtigt lässt, verstösst diese Regelung weder gegen das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot oder das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 1 und 2 BV) noch gegen das Gesetz (Art. 43bis Abs. 5 AHVG; E. 5.5).

Regeste (fr):
Art. 43bis al. 5 LAVS; art. 66bis al. 1 RAVS; art. 9 LPGA; art. 42 al. 3 LAI; art. 37 al. 2 let. c et al. 3 let. e, art. 38 RAI; art. 8 al. 1 et 2 Cst.

Selon la volonté du législateur, les bénéficiaires de rentes de vieillesse qui n'avaient pas besoin d'un accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie avant d'atteindre l'âge de la retraite ne peuvent prétendre à l'allocation pour impotent de l'AVS pour ce motif (consid. 5.4).

En ne tenant pas compte à l'art. 66bis al. 1 RAVS du besoin d'un accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie pour fixer le degré d'impotence, le Conseil fédéral n'a pas violé la loi (art. 43bis al. 5 LAVS) ni le principe de l'égalité de traitement ni l'interdiction de la discrimination (art. 8 al. 1 et 2 Cst.; consid. 5.5).

Regesto (it):
Art. 43bis cpv. 5 LAVS; art. 66bis cpv. 1 OAVS; art. 9 LPGA; art. 42 cpv. 3 LAI; art. 37 cpv. 2 lett. c e cpv. 3 lett. e, art. 38 OAI; art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.

È conforme alla volontà del legislatore che i beneficiari di rendita AVS, che non avevano bisogno di accompagnamento nell'organizzazione della realtà quotidiana prima del raggiungimento dell'età AVS, rimangano esclusi dal diritto all'assegno per grandi invalidi per questo motivo (consid. 5.4).

Il Consiglio federale non viola né il principio costituzionale della parità di trattamento, né il divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.) e neppure la legge (art. 43bis cpv. 5 LAVS) nella misura in cui ai fini della valutazione della grande invalidità non tiene conto all'art. 66bis cpv. 1 OAVS della necessità di accompagnamento nell'organizzazione della realtà quotidiana in ambito AVS (consid. 5.5).

Erwägungen ab Seite 570

Aus den Erwägungen:

4. Streitig und zu prüfen ist der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV und in diesem Rahmen insbesondere, ob Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten lebenspraktische Begleitung beanspruchen können.

4.1 Die Vorinstanz erwog, Art. 43bis Abs. 5 Satz 3 AHVG räume dem Bundesrat eine sehr umfassende Rechtssetzungskompetenz ein. Inwieweit er mit dem Erlass von Art. 66bis Abs. 1 AHVV, der die (sinngemässe) Anwendbarkeit von Art. 37 Abs. 2 lit. c IVV im Bereich der AHV ausschliesst, seine Rechtssetzungsbefugnisse überschritten habe, sei nicht ersichtlich.

4.2 Die Versicherte bringt vor, indem der Bundesrat in Art. 66bis Abs. 1 AHVV den Anspruch auf lebenspraktische Begleitung im Anwendungsbereich des AHVG verneine, habe er seine Kompetenzen überschritten. Mit dem vorbehaltlosen Verweis in Art. 43bis Abs. 5 AHVG auf die Bestimmungen des IVG habe der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er nicht nur vom selben Hilflosigkeitsbegriff wie im Bereich der Invalidenversicherung ausgehe, sondern auch dieselbe Unterteilung der Schweregrade übernehmen wolle. Damit könne nicht von einem weiten Spielraum des Verordnungsgebers ausgegangen werden, umso weniger, als Art. 43bis AHVG den Bundesrat nur zum Erlass ergänzender Vorschriften ermächtige. Die einschränkende Regelung des Art. 66bis AHVV sei somit nicht gesetzeskonform. Im Übrigen müsse davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber eine Art. 42bis Abs. 5 IVG (welcher den Anspruch Minderjähriger auf Hilflosenentschädigung verneint, wenn sie lediglich auf lebenspraktische Begleitung angewiesen sind) analoge Regelung erlassen hätte, wenn er den Anspruch auf lebenspraktische Begleitung auch in der AHV hätte ausschliessen wollen. Schliesslich verstosse Art. 66bis Abs. 1 AHVV gegen das Gleichbehandlungsgebot und das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV), indem er ältere, erst nach Erreichen des Rentenalters hilflos werdende gegenüber jüngeren psychisch oder geistig Kranken diskriminiere.

5.

5.1 Das Bundesgericht kann - von hier nicht relevanten Ausnahmen abgesehen - Verordnungen des Bundesrates grundsätzlich auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfen. Bei (unselbstständigen) Bundesratsverordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation



stützen, prüft das Bundesgericht, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Wird dem Bundesrat ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt, ist dieser für das Bundesgericht verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, sich zu deren wirtschaftlichen oder politischen Sach-

gerechtigkeit zu äussern (BGE 128 II 34 E. 3b S. 40 f.; BGE 127 II 184 E. 5a S. 190, BGE 127 II 238 E. 8a S. 259, je mit Hinweisen).

5.2 Art. 43bis Abs. 5 AHVG verweist "sinngemäss" auf die Bestimmungen des IVG. Damit sind Abweichungen zulässig, soweit sie sich mit dem unterschiedlichen Charakter der beiden Versicherungszweige begründen lassen. Dem Bundesrat kommt bei der Konkretisierung dieser Norm - entgegen den Vorbringen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde - ein weiter Ermessensspielraum zu.

5.3

5.3.1 Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer Hilflosenentschädigung waren im Bereich der AHV und der IV seit ihrer Einführung für Bezügerinnen und Bezüger von Altersrenten im Rahmen der 7. AHV-Revision (vorher bestand lediglich eine Besitzstandsgarantie für Bezüger einer Hilflosenentschädigung der IV) unterschiedlich ausgestaltet: Nach Art. 43bis AHVG in der am 1. Januar 1969 in Kraft getretenen Fassung (AS 1969 S. 117) hatten AHV-Rentenbezügerinnen und -bezüger lediglich bei schwerer Hilflosigkeit und nach Ablauf einer Karenzfrist von 360 Tagen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung. Die darin begründete Benachteiligung der AHV-Rentnerinnen und -Rentner gegenüber Bezügerinnen und Bezügern von Invalidenrenten wurde bewusst in Kauf genommen und damit gerechtfertigt, dass die meisten alten Leute mehr oder weniger pflegebedürftig würden, es aber nicht



Sache der AHV sein könne, in Fällen leichter Altershilflosigkeit Leistungen zu erbringen, die "praktisch einer allgemeinen Erhöhung der Altersrenten gleichkäme" (Botschaft zur 7. AHV-Revision vom 4. März 1968, BBl 1968 I 637; Antwort des Bundesrates vom 7. September 1988 auf eine Einfache Anfrage von Nationalrat Longet vom 23. Juni 1988 [Geschäfts-Nr. 88.682], AB 1988 N 1541). Mit der 10. AHV-Revision wurde auch Altersrentnerinnen und -rentnern mit mittlerer Hilflosigkeit ein Anspruch auf Hilflosenentschädigung eingeräumt (Art. 43bis Abs. 1 AHVG in der am 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Form; AS 1996 S. 2479). Eine Ausdehnung auf leicht hilflose AHV-Rentnerinnen und -Rentner lehnte man indes als zu weit gehend ab, da "zahlreiche Altersrentner früher oder später eine dauernde persönliche Überwachung benötigen und somit als leicht hilflos betrachtet werden müssen" (Botschaft des Bundesrates zur 10. AHV-Revision, BBl 1990 II S. 54).

5.3.2 Der Anspruch auf lebenspraktische Begleitung wurde im Rahmen der 4. IV-Revision eingeführt mit dem Ziel, Menschen mit psychischen oder leichten geistigen Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen (Botschaft vom 21. Februar 2001, BBl 2001 S. 3245 f.), mithin erst nach dem Erlass von Art. 43bis AHVG in der heute geltenden Fassung gemäss ATSG. Die Anspruchsberechtigung in der AHV sollte mit dieser Neuerung nicht verändert werden ("In der AHV wird die Hilflosenentschädigung umbenannt, im Übrigen jedoch unverändert beibehalten"; Botschaft, a.a.O., S. 3249; "in der AHV wird lediglich der Begriff [...]ersetzt. Im Übrigen erfolgt in der AHV keine materielle Änderung. Der Anspruch und die Höhe der Leistung bleiben unverändert"; Botschaft, a.a.O., S. 3301). Dass mit der Einführung der lebenspraktischen Begleitung (neue) Ungleichheiten entstehen, war dem Gesetzgeber bewusst. So führte beispielsweise Nationalrätin Egerszegy-Obrist in der nationalrätlichen Sitzung vom 13. Dezember 2001 (AB 2001 N 1953) aus: "Es werden mit dieser Ausweitung aber auch Ungerechtigkeiten geschaffen - Ungerechtigkeiten gegenüber den Menschen mit gleichen psychischen oder geistigen Symptomen im AHV-Alter, etwa gegenüber den vielen Alzheimer-Patienten. Wer vor dem Erreichen des Rentenalters eine Assistenzentschädigung für psychische und leichte geistige Leiden erhält, wird denselben Betrag auch weiter beziehen können, während altersdemente Patienten beim selben Krankheitsgrad keine oder viel geringere Leistungen erhalten." Dennoch hielten die Räte an der Einführung der

lebenspraktischen Begleitung fest und stimmten auch den im Rahmen der 4. IV-Revision vorgenommenen Änderungen des AHVG zu (Ziff. 3 des Anhangs zum Entwurf, BBl 2001 S. 3339 ff.; AB 2001 N 1974; 2002 N 1906 [Differenzbereinigung]; AB 2002 S 779).

5.4 Wenn der Bundesrat vor diesem Hintergrund in Art. 66bis Abs. 1 AHVV die (sinngemässe) Anwendbarkeit von Art. 37 Abs. 2 lit. c IVV ausschloss, entsprach er damit dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers und bewegte sich vollumfänglich im Rahmen der ihm vom Gesetz delegierten Kompetenzen. Zu keinem anderen Schluss führt, dass in Art. 42bis Abs. 5 IVG Minderjährigen der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung versagt wird, wenn sie lediglich auf lebenspraktische Begleitung angewiesen sind. Zu Hause lebende minderjährige Kinder und Jugendliche (deren Besserstellung erklärtes Ziel der 4. IV-Revision war und für die mit der Neuregelung eine einheitliche Hilflosenentschädigung eingeführt wurde; vgl. Botschaft, a.a.O., S. 3244 f.) haben - im Gegensatz zu volljährigen Versicherten - Anspruch auf besondere Leistungen, insbesondere einen sog. Intensivpflegezuschlag (Art. 36 Abs. 2 und Art. 39 IVV), nicht aber auf lebenspraktische Begleitung (vgl. hiezu auch den Wortlaut von Art. 38 Abs. 1 IVV: "volljährige versicherte Person"), zumal sie bis zum Erreichen des Mündigkeitsalters ohnehin bei allen wichtigen Handlungen die Zustimmung der Eltern oder eines Beistandes oder Vormundes brauchen (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 3246). Darin liegt die Notwendigkeit der Regelung von Art. 42bis Abs. 5 IVG. Daraus lässt sich nicht umgekehrt folgern, dass Volljährige auch im Bereich der AHV Anspruch auf Hilflosenentschädigung für lebenspraktische Begleitung haben.

5.5 Soweit die Versicherte vorbringen lässt, Art. 66bis Abs. 1 AHVV verstosse gegen das in Art. 8 Abs. 2 BV verankerte Gleichbehandlungsgebot, dringt sie ebenfalls nicht durch. Zwar trifft es zu, dass dem Eintritt der Hilflosigkeit ein gewisses Zufallsmoment anhaftet. Dieser Umstand allein kann indessen nicht genügen, um unter Berufung auf das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot AHV-Rentenbezügern dieselben Leistungen zuzusprechen wie Leistungsbezügerinnen und -bezügern der Invalidenversicherung. Zum einen würde damit der Begriff des Besitzstandes überstrapaziert, welcher grundsätzlich nicht weiter reicht, als der zu wahrende gesetzliche Anspruch (vgl. Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts I 42/96 vom 26. Mai 1998, E. 5b, publ. in: AHI 1999 S. 45 ff.). Sodann handelt es sich bei den Hilflosenentschädigungen gemäss



Art. 43bis Abs. 4 AHVG um Leistungen der AHV und nicht um solche der Invalidenversicherung. Versicherte, welche erstmals nach Erreichen des Rentenalters eine Hilflosenentschädigung erhalten, dürfen somit den Bezügerinnen und Bezügern von Hilflosenentschädigungen der Invalidenversicherung nicht gleichgestellt werden (vgl. BGE 102 V 4 E. 1 in fine S. 7). Dass die unter die Besitzstandsgarantie fallenden Versicherten gegenüber denjenigen, die erst nach Vollendung des 65. bzw. 62. Altersjahres hilflos werden, bevorzugt werden, trifft zu. Dabei handelt es sich indessen um eine Auswirkung des gemäss Art. 190 BV für das Bundesgericht verbindlichen gesetzgeberischen Willens, den leicht oder mittelschwer hilflosen Invaliden nach Erreichen des AHV-Rentenalters die vorher erworbene Leistung zusichern (vgl. Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts H 32/89 vom 29. Juni 1989, E. 2c, publ. in: ZAK 1990 S. 135).