

ZH_SOZIALVERSICHERUNGSGERICHT IV.2005.00132 vom 1. März 2006

ZH Sozialversicherungsgericht, 2006-03-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_sozialversicherungsgericht_IV.2005.00132

FR: ZH_SOZIALVERSICHERUNGSGERICHT IV.2005.00132 du 1 mars 2006

IT: ZH_SOZIALVERSICHERUNGSGERICHT IV.2005.00132 del 1 marzo 2006

Erwägungen

E. 3

Zustellung gegen Empfangsschein an:

- Z.____ der Stadt "____", "____"

- Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, IV-Stelle

- Bundesamt für Sozialversicherung

4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Zustellung beim Eidgenössischen Versicherungsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht werden.

Die Beschwerdeschrift ist dem Eidgenössischen Versicherungsgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, in dreifacher Ausfertigung zuzustellen.

Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der beschwerdeführenden Person oder ihres Vertreters zu enthalten; die Ausfertigung des angefochtenen Entscheides und der dazugehörige Briefumschlag sowie die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die beschwerdeführende Person sie in Händen hat (Art. 132 in Verbindung mit Art. 106 und 108 OG).

E. 3.1

Verwaltungsweisungen richten sich an die Durchführungsstellen und sind für das Sozialversicherungsgericht nicht verbindlich. Dieses soll sie bei seiner Entscheidung berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht also nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisung eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (BGE 130 V 172 Erw. 4.3.1, 232 Erw. 2.1, 129 V 204 Erw. 3.2, 127 V 61 Erw. 3a, 126 V 68 Erw. 4b, 427 Erw. 5a).

3.2

3.2.1 Sinn und Zweck von Rz 8053 des KSIH des BSV ist, entsprechend der ratio legis (Art. 42 Abs. 3 IVG) den Umfang der Leistungspflicht der Invalidenversicherung hinsichtlich des Anspruchs auf Hilfenentschädigung bei einem Bedarf an lebenspraktischer Begleitung möglichst genau zu umschreiben. Im Folgenden ist zu untersuchen, ob das BSV dazu kompetent war, und ob die strittige Anspruchsvoraussetzung

von durchschnittlich zwei Stunden pro Woche über eine Periode von drei Monaten gerechnet gesetzeskonform ist.

3.2.2.2 Die Entstehungsgeschichte (zur Bedeutung der Materialien für die Gesetzesauslegung, insbesondere bei verhältnismässig jungen Gesetzen siehe BGE 126 V 439 Erw. 3b mit Hinweisen) des Art. 42 Abs. 3 IVG zeigt, dass die Kompetenz zur Konkretisierung dieser Bestimmung vom Gesetzgeber an die Verwaltung delegiert worden ist. So ging der Bundesrat in der Botschaft zur 4. IVG-Revision vom 21. Februar 2001 (BBl 2001 S. 3245 f.), in welcher noch von Assistenzentschädigung anstelle des dann beibehaltenen Begriffs der Hilflosenentschädigung die Rede war, davon aus, dass Menschen mit psychischen oder leichten geistigen Behinderungen auf Hilfe und Assistenz im persönlichen Leben angewiesen seien. Um auch ihnen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen, solle die Assistenzentschädigung auch für sie eingeführt werden. In der Regel benötigten psychisch und leicht geistig Behinderte hauptsächlich lebenspraktische Begleitung. Da das geltende System in erster Linie auf die Beeinträchtigung körperlicher Funktionen abstelle, erhielten heute psychisch und leicht geistig Behinderte oftmals keine Hilflosenentschädigung. Weil auch bei diesen Personen ein Assistenzbedarf vorliegen könne, schlug der Bundesrat vor, eine Assistenzentschädigung für lebenspraktische Begleitung einzuführen. Sie solle aber nur eine Assistenzentschädigung der niedrigen Stufe sein. Die Anspruchsvoraussetzungen seien in der Verordnung klar zu umschreiben. Ebenso schlug der Bundesrat in der Botschaft eine Kompetenzdelegation vom Gesetzgeber an die Verwaltung hinsichtlich der genauen Abgrenzung der Assistenzentschädigung vom Begleiteten Wohnen und die Festlegung der Voraussetzungen der Finanzierung dieser Dienste auf Weisungsebene vor (BBl 2001 S. 3245 Fussnote 44). Bundesrätin Ruth Dreifuss betonte in der parlamentarischen Beratung im Zusammenhang mit dem Votum von Ständerat Franz Wicki, wonach es zur Vermeidung von Unsicherheiten bei den Leistungserbringern, Arbeitsstellen und auch den Gerichten notwendig sei, die objektivierbaren Kriterien für die Definition des Begriffes der "lebenspraktischen Begleitung" festzulegen (Amtl. Bull. [AB] 2002 Ständerat S 759), dass durch Verordnung und Weisungen ein sehr strenger Massstab an die Voraussetzungen des Anspruchs auf lebenspraktische Begleitung anzulegen sei ("La législation actuelle, en mettant l'accent sur les moyens auxiliaires, l'aide matérielle, physique qui doit être apportée, ne tient pas suffisamment compte du risque de dégradation de l'état d'invalides qui, s'ils n'ont pas par exemple la visite d'une infirmerie de santé publique psychiatrique qui veille à ce qu'ils se trouvent ou à ce qu'ils sortent de chez eux, qui les accompagne chez le médecin, tombent vraiment dans des situations de plus grande invalidité. C'est cela qui est entendu, c'est ainsi que cela est aussi décrit dans le message. C'est une compétence de fixer par ordonnance les conditions d'octroi. C'est par ordonnance et directives, ici, que nous prévoyons de définir de façon très stricte les prestations qui relèvent de ce besoin d'assistance. "[...]". Je suis tout à fait d'accord avec vous: il faut que les choses soient claires pour ne pas créer de faux espoirs, mais je vous rappelle que dans le système des assurances sociales, de nombreuses définitions de prestations sont faites par la voie de l'ordonnance, et non pas de la loi. Il y a là de façon implicite, mais parce que c'est tout à fait la logique de l'ensemble de la loi, une définition de compétence pour la définition, qui est faite aux organes d'exécution de l'AI" [AB Ständerat 2002 S 760]).

Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ä Nachdem der historische Gesetzgeber zum einen die Konkretisierung des Anspruchs auf lebenspraktische Begleitung an die Verwaltung delegiert hat und zum anderen an die Voraussetzungen des Anspruchs auf lebenspraktische Begleitung einen "sehr strengen Massstab" anlegen wollte, ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn das BSV in Rz 8053 des KSIH von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht hat.

3.2.3Ä Ä Sinn und Zweck des Anspruchs auf lebenspraktische Begleitung ist es, Menschen mit psychischen oder leichten geistigen Behinderungen, welche auf Hilfe und Assistenz angewiesen sind, ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen, damit eine schwere Verwahrlosung beziehungsweise der Eintritt in eine stationäre Einrichtung nach Möglichkeit hinausgeschoben oder verhindert werden kann (vgl. Botschaft des Bundesrates zur 4. IV-Revision in BBl 2001 S. 3245 und AB 2002 Ständerat S 757 sowie KSIH des BSV Rz 8040). Im Folgenden ist zu prüfen, ob es sich bei den in Rz 8053 des KSIH aufgestellten zeitlichen Anforderungen um eine gesetzeskonforme Konkretisierung des Begriffs der "Regelmässigkeit" im Sinne von Art. 42 Abs. 3 IVG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 3 IVV handelt.

Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ist eine Person - wie im vorliegenden Fall - lediglich dauernd auf lebenspraktische Begleitung angewiesen, so liegt immer eine leichte Hilflosigkeit vor (Art. 42 Abs. 3 Satz 3 IVG). Wie beim Anspruch auf lebenspraktische Begleitung im Sinne von Art. 38 Abs. 3 IVV ist auch bei den anderen Voraussetzungen für eine Hilflosenentschädigung leichten Grades gemäss Art. 37 Abs. 3 IVV nebst dem Element der Dauerhaftigkeit (vgl. Erw. 1.4 hiervor) auch die Regelmässigkeit erforderlich. Gemäss Art. 37 Abs. 3 lit. a und d IVV ist die Hilfe regelmässig, wenn sie die versicherte Person tatsächlich benötigt oder eventuell tatsächlich benötigt hat (ZAK 1986 S. 484), beinhaltet die dauernde Pflege (Art. 37 Abs. 3 lit. c IVV) beziehungsweise die medizinische oder pflegerische Hilfeleistung zum Beispiel das tatsächliche Verabreichen von Medikamenten oder das Anlegen einer Bandage (ZAK 1980 S. 66) und muss zur Erfüllung der Voraussetzung der dauernden persönlichen Überwachungsbedürftigkeit gemäss Art. 37 Abs. 3 lit. b IVV eine Drittperson mit kleineren Unterbrüchen bei der Versicherten anwesend sein, da sie nicht allein gelassen werden kann (ZAK 1989 S. 174 Erw. 3b, 1986 S. 484, 1980 S. 68 Erw. 4.b [zum Beispiel wegen geistiger Absenz]). Ebenso ist die Gewährung eines Intensivpflegezuschlages zur Hilflosenentschädigung für Minderjährige, welche infolge Beeinträchtigung der Gesundheit zusätzlich intensiver pflegerischer Betreuung bedürfen, von einem tatsächlichen Mindestpflegebedarf von vier Stunden abhängig (Art. 42 ter Abs. 3 IVG in Verbindung mit Art. 39 Abs. 1 IVV). Im Weiteren knüpfte auch der frühere Anspruch auf Hauspflegebeiträge im Sinne von Art. 14 Abs. 1 lit. a IVG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 IVV, welche im Zuge der 4. IVG-Revision aufgehoben und durch die Hilflosenentschädigung mit Intensivpflegezuschlag im Sinne von Art. 42 ter Abs. 3 IVG in Verbindung mit Art. 39 IVV ersetzt wurden, an eine Überschreitung des zumutbaren Masses des invaliditätsbedingt zu leistenden Betreuungsaufwandes in der Hauspflege während mehr als drei Monaten an. Im Sinne dieser Bestimmungen galt das zumutbare Mass an Betreuungsaufwand als überschritten, sobald im Tagesdurchschnitt invaliditätsbedingt zusätzliche Pflege von mehr als zwei Stunden oder eine dauernde Überwachung notwendig war.

Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ä Aufgrund der soeben erwähnten Konstellationen für einen Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung leichten Grades sowie der Regelung beim

Intensivpflegebeitrag beziehungsweise dem früheren Hauspflegebeitrag kann nicht beanstandet werden und widerspricht es nicht den gesetzlichen Vorgaben, wenn die Verwaltung auch hinsichtlich des Bedarfs an lebenspraktischer Begleitung unter dem Aspekt der Regelmässigkeit ein anspruchsbegründendes, zeitliches Mindestmass von durchschnittlich zwei Stunden pro Woche gerechnet über eine Periode von drei Monaten voraussetzt. Mit Blick auf das verfassungsmässig geforderte Gleichbehandlungsgebot hält eine solche Konkretisierung insbesondere auch vor denjenigen Anwendungsfällen, in denen versicherte Personen eine Hilfenentschädigung leichten Grades im Sinne von Art. 37 Abs. 3 lit. a bis lit. d IVV beziehen, stand, und es wäre wohl sachlich nicht zu begründen, wenn bei der lebenspraktischen Begleitung ein Bedürfnis von zum Beispiel einer Viertelstunde pro Woche genügen würde.

Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ä Zusammenfassend ergibt sich, dass das streitige zeitliche Mindestmass von durchschnittlich zwei Stunden pro Woche gerechnet über eine Periode von drei Monaten in der normativen Ordnung abgestützt ist und sich als gesetzeskonform erweist.

3.3 Ä Ä Ä Bei der Frage, welche Tätigkeiten der hilfeleistenden Institution beziehungsweise Person an die Betreuungszeit angerechnet werden dürfen, geht es nebst der eigentlichen Betreuung vor Ort, das heisst in der Wohnung der versicherten Person, auch um den zeitlichen Aufwand für beispielsweise interne Sitzungen, Schulungen und allgemeine Administration (Rechnungswesen, Dossierführung etc.), den Anfahrtsweg sowie den im Schreiben des BSV vom 14. Juli 2004 (Urk. 3/10) als mit Vernetzungsarbeiten bezeichneten Tätigkeiten, wie das Führen von Gesprächen und Vereinbaren von Terminen mit Arbeitgebern, Ärzten, Vermietern sowie Behörden. Sachlich nicht begründet ist, weshalb die Beantwortung dieser Frage an das Kriterium des Aufenthaltsortes zu knüpfen ist. Vielmehr gebietet es Sinn und Zweck des Anspruchs auf lebenspraktische Begeleitung, dass nur diejenigen Tätigkeiten anrechenbar sind, welche in einem direkten Zusammenhang mit der Erbringung der fraglichen Hilfeleistung stehen. Vor diesem Hintergrund können die Aufwendungen, welche die betreuende Person beziehungsweise Institution mit dem Anfahrtsweg sowie sämtlichen internen administrativen Tätigkeiten - wie unter anderem Schulungen, Sitzungen, Dossierführung - hat, nicht an die Betreuungszeit angerechnet werden. Anders verhält es sich hingegen mit den sogenannten Vernetzungstätigkeiten, welche die betreuende Person allenfalls nicht von der Wohnung der versicherten Person, sondern von ihren eigenen (Büro-)Räumlichkeiten aus erbringt. So handelt es sich diesbezüglich grundsätzlich um solche Tätigkeiten, welche in einem direkten Zusammenhang mit der Erbringung der Hilfeleistung stehen, sofern sie nicht als Vertretungs- und Verwaltungstätigkeiten nach Art. 398-419 ZGB zu qualifizieren sind.

Ä Ä Ä Ä Ä Ä Ä Die gegenteilige Argumentation der Beschwerdeführerin vermag nicht zu überzeugen. Mangels Analogie zum vorliegenden Sachverhalt ist nicht einsichtig, wie der Vergleich mit den Administrativkosten einer Arztpraxis, den Wegkosten eines ins Haus eilenden Arztes oder der Vertragsfreiheit zu einem anderen Schluss führen sollte. So geht es vorliegend nicht um die Frage nach der rechtmässigen Vergütung der Tätigkeiten der betreuenden Person, deren Aufwendungen im Gegensatz zu denjenigen eines Arztes im übrigen gerade nicht anhand eines Tarifes entschädigt werden. Vielmehr ist die Frage zu beantworten, ab welchem Ausmass des Bedarfs an lebenspraktischer Begleitung ein Anspruch auf eine Hilfenentschädigung leichten Grades ausgelöst werden soll und welche Tätigkeiten der betreuenden Person in diesem

Zusammenhang anzurechnen sind. Zudem handelt es sich bei der Hilflosenentschädigung sowohl nach des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) wie auch nach des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) und des Bundesgesetzes über die Militärversicherung (MVG) stets um Pauschalbeträge, womit die versicherte Person die von ihr benötigten Leistungen in eigener ökonomischer Verantwortung selber einzukaufen hat und diese Kosten daher nicht noch einer Sozialversicherung in Rechnung gestellt werden können.

4. Im Weiteren ist zwischen den Parteien strittig, ob die Beschwerdeführerin einen Betreuungsbedarf von weniger oder mehr als zwei Stunden pro Woche aufweist. Aus dem Schreiben des Vereins Y. zuhanden der Beschwerdegegnerin vom 27. Juli 2004 (Urk. 3/9) geht hervor, dass der Durchschnitt der Betreuungszeit bei allen auf der Liste aufgeführten Personen (im Sinne der Interpretation des BSV, Schreiben an die Beschwerdegegnerin vom 14. Juli 2004, Urk. 3/10) weniger als zwei Stunden wöhnlich beträgt.

Wie unter Erw. 3.3 hiervor ausgeführt, ist es zum einen unrechtmässig, wenn die sogenannten Vernetzungstätigkeiten der Betreuungsperson nicht an den Betreuungsaufwand gemäss Rz 8053 des KIHs angerechnet werden. Zum anderen wird in der Beschwerde vorgebracht, der Betreuungsaufwand betrage wöhnlich insgesamt 2 Stunden, wovon 1,5 Stunden pro Woche innerhalb und der Rest ausserhalb der Wohnung der Beschwerdeführerin erbracht werde (Urk. 1). Da sich dem Schreiben des Vereins Y. nicht entnehmen lässt, aus welchen Tätigkeiten sich der Betreuungsaufwand für die Beschwerdeführerin insgesamt zusammensetzt, und die betreuende Person des Vereins Y. in der Anmeldung der Beschwerdeführerin für den Bezug einer Hilflosenentschädigung angegeben hat, dass sie unter anderem auch "Vernetzungsarbeit" betreibe (Urk. 9/31), ist es nicht klar, ob der von des Vereins Y. für die Beschwerdeführerin pauschal geltend gemachte Aufwand von weniger als zwei Stunden auch diejenigen Tätigkeiten umfasst, die ausserhalb der Wohnung der Beschwerdeführerin erbracht werden, aber dennoch in einem direkten Zusammenhang mit der Erbringung der Hilfeleistung stehen.

Vor diesem Hintergrund erweist sich der Sachverhalt als ungenügend abgeklärt. Die Sache ist daher zur Vornahme von weiteren Abklärungen bei der Betreuungsinstitution Verein Y. an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Die Beschwerdegegnerin wird dabei abzuklären haben, wie sich der Betreuungsaufwand der Beschwerdeführerin im Einzelnen zusammensetzt und ob er im Sinne der Erwägungen an die Betreuungszeit gemäss Rz 8053 des KSIH angerechnet werden kann.

Die Beschwerde ist deshalb in dem Sinne gutzuheissen, dass der angefochtene Einspracheentscheid vom 3. Januar 2005 (Urk. 2) aufzuheben, die Sache zu erneuter Abklärung der Hilfsbedürftigkeit der Beschwerdeführerin an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen ist und diese hernach über den Anspruch auf Hilflosenentschädigung erneut zu verfahren hat.

Gemäss Â§ 34 Abs. 2 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer) steht den Gemeinwesen in der Regel keine Prozessentschädigung zu. Vorliegend besteht kein Anlass, von dieser Regel abzuweichen.

Das Gericht erkennt:

1. Die Beschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, dass der Einspracheentscheid vom 3. Januar 2005 aufgehoben und die Sache an die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, IV-Stelle, zurückgewiesen wird, damit diese, nach erfolgter Abklärung im Sinne der Erwägungen, über den Anspruch auf Hilflosenentschädigung der Beschwerdeführerin neu verfähre.

2. Das Verfahren ist kostenlos.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.