

4. Öffentliches Recht

3158

Invalidenversicherung. Gesetzwidrigkeit einer Weisung des EDI über den Ersatz von Brustprothesen (Art. 8, 21 IVG¹).

1. Nach Art. 8 Abs. IVG haben invalide Versicherte einen Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, wenn diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit zu verbessern, zu erhalten oder ihre Verwertung zu fördern. In Art. 21 IVG wird dieser Anspruch präzisiert, und dem Versicherten werden im Rahmen einer vom Bundesrat aufzustellenden Liste jene Hilfsmittel zugestanden, deren er für die Ausübung der Erwerbstätigkeit oder die Tätigkeit in seinem Aufgabenbereich bedarf (Abs. 1) oder die für die Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt erforderlich sind (Abs. 2). Der Bundesrat hat von der ihm eingeräumten Kompetenz jedoch keinen Gebrauch gemacht, und die Sache an das Departement des Innern weiterdelegiert (Art. 14 IVV). Dieses sieht in seiner Verordnung über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Invalidenversicherung (HVI) vor, dass nach einer Mamma-Amputation ein Anspruch auf eine definitive Brust-Exoprothese bestehe (Anhang 1.03 der HVI).

2. Der grundsätzliche Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine Brust-Exoprothese ist unbestritten. Fraglich ist einzig, in welchem zeitlichen Intervall der Ersatz der Prothese vorzusehen ist. Die Beschwerdeführerin verlangt den jährlichen Ersatz und verweist dafür auf die ihr vom Hersteller angegebene durchschnittliche Lebensdauer; die Beschwerdegegnerin dagegen will den Ersatz gestützt auf Rz 1.03.5 (enthalten im Nachtrag 1, gültig ab 1. Januar 1986) der Wegleitung über die Abgabe von Hilfsmitteln frühestens nach zwei Jahren zulassen.

a) Vorerst ist ein Blick auf den Geltungsbereich der eben erwähnten Wegleitung zu werfen. Bei der Wegleitung über die Abgabe von Hilfsmitteln handelt es sich um eine Verwaltungsverordnung, welche somit

¹ BG vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20)

Vorschriften enthält, die die Aufsichtsbehörde den mit dem Vollzug der Versicherung beauftragten Organen erteilt, über die Art und Weise, wie diese Organen ihre Befugnisse auszuüben haben. Sie haben zum Zweck, eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, und sie sind allein für die Verwaltung verbindlich. Sie bilden keine neuen Rechtsregeln und können den Bürger nicht zu einem bestimmten aktiven oder passiven Verhalten zwingen. Da diese Weisungen nicht in der amtlichen Sammlung der Bundesgesetze veröffentlicht sind, geben sie nur den Standpunkt eines Staatsorganes über die Anwendung von Rechtsregeln wieder und stellen nicht etwa eine zwingende Interpretation derselben dar. Ohne sich über ihre Gültigkeit auszusprechen – denn da sie keine Verfügungen sind, können sie nicht als solche angefochten werden –, überprüft der Richter die Verfassungsmässigkeit und Gesetzmässigkeit im Anwendungsfalle frei. Er weicht jedoch von diesen Weisungen nur ab, soweit sie Vorschriften enthalten, welche den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen widersprechen (ZAK 1984, S. 489, mit Verweisen).

b) Randziffer 1.03.5 der Wegleitung über die Abgabe von Hilfsmitteln legt fest, dass der Ersatz von Brust-Exoprothesen frühestens nach zwei Jahren zu bewilligen sei. Dass der Einführung einer zeitlichen Grenze bei der Abgabe von Hilfsmitteln für die Verwaltung erhebliche praktische Vorzüge zukommt, kann nicht bestritten werden. Darauf braucht an dieser Stelle nicht näher eingegangen zu werden. Das Gericht erachtet die getroffene Lösung insofern als nicht gesetzeskonform, als es der Versicherten nicht möglich ist, vor Ablauf von zwei Jahren den Nachweis eines objektiven und unverschuldeten Bedürfnisses für eine neue Prothese zu erbringen. Es sind Fälle denkbar, in denen der grundsätzliche Anspruch auf eine Prothese gestützt auf das IVG bejaht werden muss, die Prothese aber bereits nach weniger als zwei Jahren nicht mehr verwendbar ist und dann alleine gestützt auf Rz 1.03.5 der Versicherten keine neue Prothese abgegeben werden könnte. Der auf diese Weise entstehende Widerspruch zwischen dem gesetzlichen Anspruch und der Beschneidung des Rechts durch Rz 1.03.5 ist unhaltbar und muss zugunsten des Gesetzes beseitigt werden. Die Zweijahresgrenze nach Rz 1.03.5 soll jedoch nicht aufgehoben werden; dafür sprechen zumindest, wie bereits erwähnt, praktische Gründe. Aufgehoben werden soll dagegen die absolute Bedeutung, die ihr nach dem jetzigen Wortlaut beigemessen werden muss. Die Zweijahresgrenze ist insofern zu relativieren, als es der Beschwerdeführerin bereits vorher offenstehen muss, den durch den Verlust einer Prothese wieder

aktuell gewordenen Anspruch geltend zu machen. Dabei wird es Sache der Beschwerdeführerin sein, nachzuweisen, dass der weitere Gebrauch der Prothese trotz sorgfältiger Verwendung nicht mehr möglich ist, sie, mit anderen Worten, am Verlust der Prothese keine Schuld trifft. Randziffer 1.03.5 ist deshalb in der Weise zu ergänzen, dass Rz 35 hier ebenfalls anwendbar ist, wobei die Behauptungs- und Beweislast allerdings auf seiten der Beschwerdeführerin liegt.

c) Die getroffene Lösung befindet sich im Einklang mit vergleichbaren Regelungen der Wegleitung über die Abgabe von Hilfsmitteln. So wird z.B. in Rz 4.01.9 betreffend die Abgabe von orthopädischen Massschuhen ebenfalls eine zeitliche Limite (ein Jahr) angesetzt, diese aber dadurch eingeschränkt, dass ein allfälliger Mehrverbrauch begründet werden kann. Die Relativierung der zeitlichen Grenze erfolgt auch in Rz 5.06.3 (Abgabe von Perücken), indem dort, falls der Versicherte den Ersatz einer Perücke vor Ablauf eines Jahres verlangt, ein Abgehen von der Einjahresfrist bei Vorliegen einer ärztlichen Begründung zugelassen wird.

d) Die dargelegte Relativierung der Frist nach Rz 1.03.5 und ihre damit verbundene Abhängigkeit vom Einzelfall steht nun aber der von der Beschwerdeführerin verlangten generellen Ansetzung eines kürzeren Intervalls gerade entgegen. Die Beschwerde muss deshalb, soweit damit die Anordnung des jährlichen Ersatzes der Prothese gefordert ist, abgewiesen werden.

e) Wie gezeigt, muss Rz 1.03.5 der Wegleitung über die Abgabe von Hilfsmitteln ergänzt werden, um als gesetzmässig erklärt werden zu können. Der jetzige Inhalt der Bestimmung ist, mit anderen Worten, ungenügend und deshalb gesetzeswidrig. Es ist angebracht, diese Feststellung in das Dispositiv aufzunehmen (vgl. A. Maurer, Schweiz. Sozialversicherungsrecht, Band I, Bern 1983, S. 139 f.).

f) Es ist davon auszugehen, dass das Bundesamt für Sozialversicherung bei der Festsetzung der Dauer der Frist nach Rz 1.03.5 die massgebenden Faktoren berücksichtigt hat. Insbesondere kann angenommen werden, dass sich das Bundesamt mit der durchschnittlichen Lebensdauer von Brust-Exoprothesen auseinandergesetzt und in seinen Entschluss miteinbezogen hat (ebenso: vgl. BGE 104 V 186 ff. Erwägung 2b). Das nicht substantiierte Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Lebensdauer der Prothese betrage nach Angabe des Herstellers nur ein Jahr, braucht deshalb an dieser Stelle nicht weiter geprüft zu werden.

VersGer 26.11.1987