Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 104/03

Urteil vom 18. Juni 2004
I. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Rüedi, Meyer und Ursprung; Gerichtsschreiberin Berger Götz

Parteien
IV-Stelle Zug, Baarerstrasse 11, 6304 Zug, Beschwerdeführerin,

gegen

H._____, 1962, Beschwerdegegner, vertreten
durch den Procap, Schweizerischer Invaliden-Verband, Froburgstrasse 4, 4600 Olten

Vorinstanz
Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Zug

(Entscheid vom 23. Januar 2003)

Sachverhalt:
A.
Mit Verfügungen vom 29. September 1999 hatte die IV-Stelle Zug dem 1962 geborenen H._____, verheiratet und Vater zweier Kinder, rückwirkend per 1. Juni 1997 eine halbe Invalidenrente, basierend auf einem Invaliditätsgrad von 50 %, und zwei Kinderrenten zugesprochen. Auf Beschwerde hin hob das Verwaltungsgericht des Kantons Zug die Verfügungen auf und wies die Sache zur weiteren Abklärung und zum Erlass einer neuen Verfügung im Sinne der Erwägungen an die Verwaltung zurück (Entscheid vom 29. Juni 2000). In der Folge gewährte die IV-Stelle H._____ ab 1. Juni 1997 eine ganze Rente, entsprechend einem Invaliditätsgrad von 100 %, und zwei Kinderrenten (Verfügungen vom 5. und 7. März 2002).
B.
In Gutheissung der dagegen erhobenen Beschwerde sprach das Verwaltungsgericht des Kantons Zug H._____ mit Wirkung ab 1. Juni 1997 eine Zusatzrente für seine Ehefrau zu und wies die Sache zur Festsetzung der Zusatzrentenhöhe an die IV-Stelle zurück (Entscheid vom 23. Januar 2003).
C.
Die IV-Stelle führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Rechtsbegehren, der kantonale Gerichtsentscheid vom 23. Januar 2003 sei aufzuheben; eventuell sei die H._____ vorinstanzlich zugesprochene Parteientschädigung angemessen zu reduzieren.
Das kantonale Gericht schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. H._____ lässt unter Hinweis darauf, dass den Erwägungen des Verwaltungsgerichts im angefochtenen Entscheid und in der letztinstanzlich eingereichten Stellungnahme vollumfänglich gefolgt werden könne, ebenfalls die Abweisung des Rechtsmittels beantragen. Das Bundesamt für Sozialversicherung verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
Wie im angefochtenen Gerichtsentscheid zu Recht festgehalten wird, ist das am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 nicht anwendbar, da nach dem massgebenden Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verfügungen (hier: 5. und 7. März 2002) eingetretene Rechts- und Sachverhaltsänderungen vom Sozialversicherungsgericht nicht berücksichtigt werden (BGE 129 V 4 Erw. 1.2, 169 Erw. 1, je mit Hinweisen). Dasselbe gilt für die auf den 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 21. März 2003 und der Verordnung über die Invalidenversicherung vom 21. Mai 2003 (4. IVG-Revision, mit welcher unter anderem die Zusatzrente für den Ehegatten aufgehoben wurde).
2.
2.1 Nach Art. 34 Abs. 1 IVG (in der vom 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen, vorliegend massgebenden Fassung; vgl. Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des IVG im Rahmen der 10. AHV-Revision in Verbindung mit lit. c Abs. 1-9, lit. f Abs. 2 und lit. g Abs. 1 der Übergangsbestimmungen der 10. AHV-Revision zur Änderung des AHVG) haben rentenberechtigte verheiratete Personen, die unmittelbar vor ihrer Arbeitsunfähigkeit eine Erwerbstätigkeit ausübten, Anspruch auf eine Zusatzrente für ihren Ehegatten, sofern diesem kein Anspruch auf eine Alters- oder Invalidenrente zusteht, wobei die Zusatzrente nur ausgerichtet wird, wenn der andere Ehegatte: a) mindestens ein volles Beitragsjahr aufweist; oder b) seinen Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat. Der Bundesrat hat gestützt auf die ihm in Art. 34 Abs. 2 IVG eingeräumte Kompetenz die Bestimmung des Art. 30 IVV (in der vorliegend massgebenden, vom 1. Januar 1997 bis 31. Dezember 2003 gültig gewesenen Fassung) erlassen, wonach den erwerbstätigen Personen gleichgestellt sind: a) Arbeitslose, welche Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen; b) Personen, die nach krankheits- oder unfallbedingter Aufgabe der Erwerbstätigkeit Taggelder als
Ersatzeinkommen beziehen.
2.2 Eine Erwerbstätigkeit im Sinne von Art. 34 Abs. 1 IVG üben gemäss Rechtsprechung auch die im Betrieb des Ehegatten mitarbeitenden Versicherten ohne Barlohn und die einer nicht beitragspflichtigen Beschäftigung nachgehenden Versicherten aus (BGE 128 V 20). Verstreicht zwischen der Ausübung der Erwerbstätigkeit (oder einem gemäss Art. 30 IVV gleichgestellten Sachverhalt) und dem Eintritt der Arbeitsunfähigkeit ein Zeitraum von mehr als zwei Monaten, ist die Voraussetzung, wonach die Erwerbstätigkeit unmittelbar vor der Arbeitsunfähigkeit ausgeübt worden sein muss, nicht erfüllt (SVR 2001 IV Nr. 36 S. 109).
2.3 Der Zeitpunkt des Eintritts der Arbeitsunfähigkeit gemäss Art. 34 Abs. 1 IVG richtet sich nach Art. 29 Abs. 1 lit. b IVG (in der bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen, vorliegend massgebenden Fassung) und fällt daher mit dem Beginn der einjährigen Wartezeit für den Rentenanspruch zusammen (AHI 2003 S. 287 Erw. 3a/bb mit Hinweisen; SVR 2001 IV Nr. 36 S. 109 Erw. 1c mit Hinweis).
3.
Streitig und zu prüfen ist der Anspruch des Beschwerdegegners auf eine Zusatzrente für seine Ehefrau. Dabei steht auf Grund der Akten fest und ist unbestritten, dass der Versicherte seit dem Konkurs seines damaligen Arbeitgebers im April 1994 bis August 1996 arbeitslos war und bis 10. Januar 1996 Taggelder der Arbeitslosenversicherung sowie anschliessend bis Anfang August 1996 Taggelder der kantonalen Arbeitslosenhilfe bezogen hat. Die invalidenversicherungsrechtlich relevante Arbeitsunfähigkeit ist am 15. Juni 1996, somit zu einer Zeit, in welcher dem Beschwerdegegner Taggelder der kantonalen Arbeitslosenhilfe gewährt wurden, eingetreten. Uneinigkeit besteht über die Frage, ob der Versicherte unter diesen Umständen als Arbeitsloser im Sinne von Art. 30 lit. a IVV gilt und damit den erwerbstätigen Personen gemäss Art. 34 Abs. 1 IVG gleichgestellt ist.
3.1 Das kantonale Gericht erwog, Absicht des Art. 30 IVV sei es, Personen, welche wegen Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Unfall keine Erwerbstätigkeit ausübten, dafür aber ein Ersatzeinkommen in der Form von Taggeldern erhielten, Erwerbstätigen gleichzustellen. Der Beschwerdegegner erfülle diese Voraussetzungen, da er einerseits die Erwerbstätigkeit im Jahr 1994 nicht freiwillig aufgegeben und andererseits zum massgebenden Zeitpunkt (15. Juni 1996) immer noch Taggelder als Ersatzeinkommen für seine Arbeitslosigkeit erhalten habe. Vor diesem Hintergrund sei nicht entscheidend, dass die Taggelder von der kantonalen Arbeitslosenhilfe und nicht von der Arbeitslosenversicherung "im eigentlichen Sinne" stammten. Mit dem Ersatzeinkommen habe der Versicherte weiterhin einen Teil an den Unterhalt der ehelichen Gemeinschaft beigetragen. Der Wegfall der Taggelder der Arbeitslosenhilfe müsse somit ebenso durch die Ausrichtung einer Zusatzrente für den Ehegatten aufgefangen werden. Eine Nichtgleichstellung des Beschwerdegegners mit erwerbstätigen Personen würde

angesichts der Umstände des vorliegenden Falles eine nicht gerechtfertigte Härte darstellen. Arbeitslosenhilfe sei keine Sozialleistung, weil die Anspruchsvoraussetzungen weitgehend
denjenigen für Taggelder der Arbeitslosenversicherung entsprechen würden. Wer Arbeitslosenhilfe beziehe, belege damit gerade, dass er seine Bemühungen um eine Erwerbstätigkeit nicht aufgegeben habe, sondern nach wie vor arbeitsfähig und vermittlungsbereit sei.
3.2 Die IV-Stelle macht geltend, Arbeitslosenhilfe in Form von weiteren Taggeldern, der Regelung im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung (AVIG) ähnliche arbeitsmarktliche Massnahmen und Wiedereingliederungseinkommen gebe es nur in zwölf Kantonen. In den übrigen Landesteilen richte sich die Arbeitslosenhilfe an der öffentlichen Sozialhilfe aus. Es könne nicht angehen, dass jene Versicherten, die "zufällig" in einem Kanton wohnten, der Arbeitslosenhilfe kenne, Anspruch auf bundesrechtliche Leistungen hätten, während den anderen Personen solche Leistungen versagt blieben. Zudem sei der Bezug von Arbeitslosenhilfe im Kanton Zug gemäss Einführungsgesetz zum AVIG denjenigen Personen vorbehalten, welche ihren Wohnsitz ununterbrochen seit mindestens zwei Jahren im Kanton hätten und deren Vermögen einen bestimmten Betrag nicht übersteige. Folge man der Auffassung der Vorinstanz, so würde dies bedeuten, dass der Versicherte A, welcher noch nicht zwei Jahre im Kanton Zug wohne oder ein zu hohes Einkommen besitze, keine Arbeitslosenhilfe und als Konsequenz auch keine Zusatzrente beziehen könnte, während der Versicherte B, welcher die Voraussetzungen des kantonalen Rechts erfülle, gleich auch
noch das Recht auf eine Leistung des Bundesrechts erhalten würde. Es könne nicht angehen, dass kantonales Recht Bundesrecht in dieser Weise "präjudiziere", weshalb Art. 30 lit. a IVV nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung einzig Arbeitslose betreffe, welche Leistungen gemäss AVIG beziehen würden. Dem Beschwerdegegner, welchem im massgebenden Zeitpunkt Taggelder der Arbeitslosenhilfe ausbezahlt worden seien, stehe folglich keine Zusatzrente zu.
4.
Nach der Rechtsprechung kann das Eidgenössische Versicherungsgericht Verordnungen des Bundesrates grundsätzlich, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfen. Bei (unselbstständigen) Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sie sich in den Grenzen der dem Bundesrat im Gesetz eingeräumten Befugnisse halten. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene eingeräumt, muss sich das Gericht auf die Prüfung beschränken, ob die umstrittenen Verordnungsvorschriften offensichtlich aus dem Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen herausfallen oder aus andern Gründen verfassungs- oder gesetzwidrig sind. Es kann jedoch sein eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen und es hat auch nicht die Zweckmässigkeit zu untersuchen. Die vom Bundesrat verordnete Regelung verstösst allerdings dann gegen Art. 8 Abs. 1 BV, wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt, wenn sie sinn- oder zwecklos ist oder wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund nicht finden lässt. Gleiches gilt, wenn die
Verordnung es unterlässt, Unterscheidungen zu treffen, die richtigerweise hätten berücksichtigt werden sollen (BGE 129 II 164 Erw. 2.3, 129 V 271 Erw. 4.1.1, 329 Erw. 4.1, je mit Hinweisen).
4.1 Im Rahmen der 10. AHV-Revision wurde die Regelung der Zusatzrente (Art. 34 IVG) im Grundsatz neu gefasst. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft vom 5. März 1990 (BBl 1990 II 1 ff.) war Ausgangspunkt der vorgeschlagenen, an das Kriterium der Ausübung einer Erwerbstätigkeit anknüpfenden Anspruchsregelung die Überlegung, dass ein Teil des von einem Versicherten erzielten Erwerbseinkommens für den Unterhalt der ehelichen Gemeinschaft bestimmt sei (Art. 163 ZGB). Der ganze oder teilweise Wegfall dieses Einkommensbestandteils werde durch die Zusatzrente abgegolten (BBl 1990 II 45).
Art. 34 Abs. 2 IVG überträgt dem Bundesrat die Befugnis, den Kreis der Zusatzrentenberechtigten auszudehnen. Damit sollen gemäss bundesrätlicher Botschaft Härtefälle vermieden werden; gedacht werde vor allem an Personen, welche vor Eintritt der Invalidität arbeitslos gewesen seien (BBl 1990 II 44 f. und 110). Zu diesem Zweck wurde Art. 30 IVV geschaffen.
4.2 Die gesetzliche Delegationsnorm, auf welcher Art. 30 IVV beruht, ist als "Kann-Vorschrift" (Art. 34 Abs. 2 IVG) ausgestaltet. Damit hat der Gesetzgeber dem Bundesrat zur Erweiterung des Kreises der Zusatzrentenberechtigten auf bestimmte erwerbslose Personen einen grossen Ermessensspielraum eingeräumt. Der Verordnungsgeber hat die Gleichstellung mit Personen im Sinne von Art. 34 Abs. 1 IVG, die unmittelbar vor ihrer Arbeitsunfähigkeit eine Erwerbstätigkeit ausübten, vom Bezug eindeutig umschriebener Ersatzeinkommen abhängig gemacht. Der Wortlaut des vorliegend zur Diskussion stehenden Art. 30 lit. a IVV ist klar: Gemeint sind

Arbeitslose, welche Leistungen der Eidgenössischen Arbeitslosenversicherung (ALV) beziehen. Nicht eingeschlossen sind nach der Formulierung der Verordnungsbestimmung Personen, welchen Taggelder der Arbeitslosenhilfe oder Leistungen der Sozialhilfe ausbezahlt werden. Dies deckt sich mit Sinn und Zweck der in Art. 34 Abs. 1 IVG geregelten Zusatzrente, welcher darin besteht, den Wegfall des Einkommensbestandteils, der bisher zum Unterhalt der ehelichen Gemeinschaft beigetragen hat, finanziell aufzufangen (BGE 128 V 28 Erw. 3e). Von einem Einbezug weiterer arbeitsloser Personen in den Kreis der
Zusatzrentenberechtigten konnte und durfte der Bundesrat mit Blick auf den offen formulierten Art. 34 Abs. 2 IVG absehen, ohne die an ihn delegierte Kompetenz zu verletzen.
4.3 Art. 30 lit. a IVV ist auch aus anderen Gründen weder verfassungs- noch gesetzwidrig. Bei Erwerbslosigkeit aus wirtschaftlichen Gründen beruht die soziale Sicherung auf drei Pfeilern. Als erster Pfeiler erbringt die ALV bei Eintritt der Arbeitslosigkeit während zweier Jahre Erwerbsersatzleistungen. Gelingt es der arbeitslosen Person in dieser Zeit nicht, die für einen weiteren Leistungsanspruch erforderliche Mindestbeitragszeit zu erwerben, entfallen weitere im Bundesrecht gründende Leistungen. Insbesondere fehlt ein nach einheitlichen Kriterien zur Auszahlung gelangendes Ersatzeinkommen. Der Bundesgesetzgeber hat die ihm durch die Verfassung eingeräumte Befugnis (Art. 114 Abs. 5 BV; Art. 34novies Abs. 1 aBV), Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge zu schaffen, bisher unbenutzt gelassen. In einigen Kantonen wird die Zeit im Anschluss an die Aussteuerung bei der ALV durch einen zweiten Pfeiler, die Arbeitslosenhilfe, abgedeckt, die ähnlich der ALV für beschränkte Zeit Taggelder, allerdings in der Regel unter der zusätzlichen Voraussetzung der wirtschaftlichen Bedürftigkeit, ausrichtet. In dritter Linie erbringt die kantonale oder kommunale Sozialfürsorge Leistungen (Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in: Schweizerisches
Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Bd. Soziale Sicherheit, S. 10 Rz 19). Hätte der Bundesrat die Zusatzrentenberechtigung in Art. 30 lit. a IVV über ALV-Leistungsbezüger hinaus ausgedehnt, so hätten sich auf Grund dieser Rechtslage Probleme mit der Umschreibung des Ersatzeinkommens ergeben, dessen Wegfall mit der Zusatzrente ausgeglichen werden soll. Der Bezug von Taggeldern der Arbeitslosenhilfe wäre schon auf Grund des Fehlens einer einheitlichen eidgenössischen Regelung des Instituts kein taugliches Abgrenzungskriterium gewesen. Es kann in diesem Zusammenhang auf die berechtigten Zweifel der IV-Stelle, ob eine solche Ausweitung der Bezugsberechtigten vor Art. 8 BV standhalten würde, verwiesen werden. Wäre im Sinne einer Gleichbehandlung aller unter den Anwendungsbereich des IVG fallenden Personen gänzlich auf die Voraussetzung eines durch den Eintritt der Arbeitsunfähigkeit wegfallenden Ersatzeinkommens verzichtet worden und eine Ausdehnung der den erwerbstätigen Personen im Sinne von Art. 34 Abs. 1 IVG Gleichgestellten auf Arbeitslose im Allgemeinen erfolgt, so hätte die Verwaltung zur Ermittlung eines Zusatzrentenanspruchs unter anderem Abklärungen über die Bemühungen der rentenberechtigten Person hinsichtlich Arbeitssuche und
über ihre Vermittlungsfähigkeit treffen müssen, was sich im Einzelfall schwierig hätte gestalten können und mit einem administrativen Zusatzaufwand in einem für die IV-Stellen sachfremden Gebiet verbunden gewesen wäre. Zudem ist fraglich, ob eine solche Regelung dem Sinn und Zweck des Art. 34 Abs. 1 IVG entsprochen hätte, wonach mit der Zusatzrente für den Ehegatten der Wegfall des unmittelbar vor Eintritt der Arbeitsunfähigkeit tatsächlich erzielten, zum Unterhalt der ehelichen Gemeinschaft bestimmten Einkommensbestandteils (und nicht des künftig allenfalls zu erwirtschaftenden Lohnes) ausgeglichen werden soll. Die Eingrenzung des Kreises der Zusatzrentenberechtigten gemäss Art. 30 lit. a IVV auf Arbeitslose, welche Leistungen der ALV beziehen, lässt sich somit auf ernsthafte und vernünftige Gründe stützen. Die vorinstanzliche Gleichstellung von Arbeitslosenhilfebezügern mit erwerbstätigen Personen im Sinne von Art. 34 Abs. 1 IVG kann unter diesen Umständen nicht geschützt werden.
5.
Weil der Beschwerdegegner im massgebenden Zeitpunkt (15. Juni 1996) oder unmittelbar davor (SVR 2001 IV Nr. 36 S. 109) unstreitig weder eine Erwerbstätigkeit ausgeübt noch Leistungen der ALV bezogen hat, entfällt der Anspruch auf eine Zusatzrente für seine Ehefrau.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
In Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 23. Januar 2003 aufgehoben.
2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, der Ausgleichskasse des Kantons Zug und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 18. Juni 2004

Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der I. Kammer: Die Gerichtsschreiberin: