

Urteil vom 14. Mai 2020

II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Parrino, Präsident,
Bundesrichter Meyer, Stadelmann,
Bundesrichterinnen Glanzmann, Moser-Szeless,
Gerichtsschreiberin Huber.

Verfahrensbeteiligte

IV-Stelle des Kantons Zürich,
Röntgenstrasse 17, 8005 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Sandor Horvath,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Invalidenversicherung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 22. Mai 2019 (IV.2018.00045).

Sachverhalt:

A.

A.a. Seit dem 1. Juli 2013 hat B._____ Anspruch auf eine Viertelsrente der Invalidenversicherung (Verfügung der IV-Stelle des Kantons Graubünden vom 20. November 2015).

A.b. Im Rahmen des eingeleiteten Scheidungsverfahrens zwischen B._____ und A._____ wurde Ersterer am 7. Juli 2016 vom Bezirksgericht Luzern verpflichtet, Letzterer an den Unterhalt des gemeinsamen Sohnes C._____, geboren 2010, monatlich Fr. 1370.- (nebst der Kinderrente der Invalidenversicherung, die direkt an sie ausgerichtet wird) und Fr. 380.- für sie persönlich zu bezahlen. Mit eheschutzrechtlichem Entscheid vom 4. Mai 2017 wies das Bezirksgericht Luzern die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) an, von der monatlichen Invalidenrente des B._____ jeweils Fr. 432.- für nicht bevorschussten Unterhalt für C._____ - direkt an A._____ zu überweisen.

A.c. Am 21. Juni 2017 teilte die SVA, IV-Stelle, A._____ mittels Vorbescheid mit, dass sie der zivilgerichtlichen Schuldneranweisung nicht folgen und dem Gesuch um Drittauszahlung der Rente nicht stattgeben könne. Die Kinderrente werde jedoch wie bis anhin an A._____ überwiesen. Am 29. September 2017 wies das Kantonsgericht Luzern die Berufung des B._____ gegen den Entscheid des Bezirksgerichts Luzern vom 4. Mai 2017 ab. Am 11. Dezember 2017 verfügte die IV-Stelle, die Rente werde weiterhin vollumfänglich an B._____ ausgerichtet.

B.

Die von A._____ dagegen erhobene Beschwerde hiess das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 22. Mai 2019 gut und hob die Verfügung vom 11. Dezember 2017 auf.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beantragt die IV-Stelle die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und die Bestätigung der Verfügung vom 11. Dezember 2017. Es sei

festzustellen, dass die Drittauszahlung der Invalidenrente von B. _____ an A. _____ gemäss der Schuldneranweisung vom 4. Mai 2017 (Bezirksgericht Luzern, bestätigt am 29. September 2017 durch das Kantonsgericht Luzern) mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich sei. Ebenfalls sei festzustellen, dass die Ausgleichskasse in der vorliegenden Angelegenheit zu Recht eine Feststellungsverfügung erlassen habe.

A. _____ beantragt die Abweisung der Beschwerde sowie die unentgeltliche Rechtspflege für das bundesgerichtliche Verfahren. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) verzichtet auf eine Stellungnahme.

Erwägungen:

1.

1.1. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG).

1.2. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), ohne Bindung an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente oder die Erwägungen der Vorinstanz. Es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen oder mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen. Unter Berücksichtigung der allgemeinen Begründungspflicht der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) prüft das Bundesgericht indes grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern eine Rechtsverletzung nicht geradezu offensichtlich ist (**BGE 143 V 19** E. 2.3 S. 23 f. mit Hinweisen).

2.

Streitig und zu prüfen ist, ob die IV-Stelle aufgrund der Schuldneranweisung (Art. 291 ZGB in Verbindung mit Art. 177 ZGB) des Bezirksgerichts Luzern - rechtskräftig bestätigt durch das Kantonsgericht Luzern - verpflichtet ist, von der Invalidenrente des B. _____ monatlich Fr. 432.- direkt der Beschwerdegegnerin zu überweisen.

2.1. Das Sozialversicherungsgericht stellte fest, das Kantonsgericht Luzern habe in seinem Entscheid vom 29. September 2017 die verwaltungsrechtliche Vorfrage nach der Zulässigkeit einer Schuldneranweisung an die IV-Stelle bejaht. Schwerwiegende Mängel seien dabei nicht erkennbar. Die Vorinstanz erwog, die Anweisungen des Zivilrichters über die Auszahlung der Renten seien für die Ausgleichskassen bereits gemäss Wegleitung des BSV über die Renten (RWL) in der Eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, gültig ab 1. Januar 2003 (Stand 1. Januar 2017; Rz. 10051 bis 10053) verbindlich. Im Übrigen handle es sich bei der Schuldneranweisung um eine privilegierte Zwangsvollstreckungsmassnahme sui generis, die in unmittelbarem Zusammenhang zum Zivilrecht stehe. Eine Zuordnung zum öffentlichen Recht des Bundes im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG stehe folglich nicht zur Diskussion. Damit sei die Frage, ob die IV-Stelle die Invalidenrente des B. _____ im Umfang der Schuldneranweisung an die Beschwerdegegnerin auszuzahlen habe, einer Verfügung im Sinne von Art. 49 ATSG gar nicht zugänglich.

2.2. Die IV-Stelle rügt, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sei Art. 20 Abs. 1 ATSG wortgetreu auszulegen. Die Voraussetzungen des entsprechenden Artikels seien hier nicht erfüllt, da keine Unterstützungspflicht seitens der Beschwerdegegnerin für B. _____ vorliege. Der durch die Vorinstanz bestätigten Schuldneranweisung fehle es somit an einer gesetzlichen Grundlage. Ferner weist die IV-Stelle darauf hin, dass die zivilgerichtliche Anordnung einer sozialversicherungsrechtlichen Rückforderungsmöglichkeit nach Art. 25 Abs. 1 ATSG entgegenstehe, was problematisch erscheine. Zu den Rz. 10051-10053 RWL bringt die IV-Stelle vor, Weisungen seien zwar für die Verwaltungsbehörden verbindlich. Allerdings seien die genannten Randziffern der Weisung bzw. deren Entstehungsgeschichte unklar, weshalb nicht ohne Weiteres darauf abgestellt werden könne. Ausserdem sei die Schlussfolgerung des kantonalen Gerichts, der hier vorliegende Sachverhalt sei einer Verfügung im Sinne von Art. 49 ATSG gar nicht zugänglich, nicht korrekt. Denn im ATSG werde die Drittauszahlung von Leistungen geregelt, weshalb eine Verfügung über eine nicht mit den sozialversicherungsrechtlichen Grundlagen im Einklang stehende Schuldneranweisung möglich sein müsse.

3.

3.1.

3.1.1. Unter dem Titel "Gewährleistung zweckmässiger Verwendung" normiert Art. 20 Abs. 1 ATSG, dass Geldleistungen ganz oder teilweise einem geeigneten Dritten oder einer Behörde ausbezahlt werden können, der oder die der berechtigten Person gegenüber gesetzlich oder sittlich unterstützungspflichtig ist oder diese dauernd fürsorglich betreut, sofern: (a) die berechnigte Person die Geldleistungen nicht für den eigenen Unterhalt oder für den Unterhalt von Personen, für die sie zu sorgen hat, verwendet oder dazu nachweisbar nicht im Stande ist; und (b) die berechnigte Person oder Personen, für die sie zu sorgen hat, aus einem Grund nach Buchstabe a auf die Hilfe der öffentlichen oder privaten Fürsorge angewiesen sind.

3.1.2. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist Art. 20 Abs. 1 ATSG wortgetreu auszulegen, d.h., der Kreis der empfangsberechnigten Personen richtet sich nach dem Wortlaut der Bestimmung. Daher ist keine Drittauszahlung möglich an Personen, welche gegenüber der berechnigten Person nicht unterstützungspflichtig, sondern unterstützungsberechnigt sind (Urteil 5P.474/2005 vom 8. März 2006 E. 1 und E. 2.3; **BGE 143 V 241** E. 4.4 S. 246; MARC HÜRZELER/BARBARA LISCHER, in: Basler Kommentar, Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts, 2020, N. 9 zu Art. 20 ATSG).

3.1.3. Im vorliegenden Fall liegt die Drittauszahlung an die Beschwerdegegnerin, die gegenüber B. _____ nicht unterstützungspflichtig, sondern unterstützungsberechnigt ist, im Streit. Ist rechtsprechungsgemäss (E. 3.1.2) vom Wortlaut des Art. 20 Abs. 1 ATSG auszugehen, ist die hier vorliegende Konstellation davon nicht erfasst und der entsprechende Artikel folglich nicht einschlägig.

3.2.

3.2.1. Gesetzliche Grundlage für die (rechtskräftige) zivilgerichtliche Schuldneranweisung bildet - ob im Eheschutzverfahren (vgl. E. 2) oder im Scheidungsurteil (vgl. Art. 132 Abs. 1 ZGB) - Art. 291 ZGB. Sein Zweck ist die Sicherung des Unterhalts- oder Unterstützungsbeitrages der unterstützungsberechnigten Personen (vgl. MARTINA PATRICIA STEINER, Die Anweisungen an die Schuldner, Die Voraussetzungen der Massnahmen nach Art. 132 Abs. 1, Art. 177 und Art. 291 ZGB sowie Art. 13 Abs. 3 PartG, in: LBR - Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft Band/Nr. 101 Rz. 255 mit Hinweis). Das Bezirksgericht Luzern, bestätigt durch das Kantonsgericht Luzern, hat mit der Schuldneranweisung keinen eigenständigen Anspruch der Beschwerdegegnerin auf einen Teil der Invalidenrente des B. _____ oder auf die Kinderrente im Sinne eines Gläubigerwechsels begründet, sondern lediglich den Zahlungsmodus geregelt (**BGE 143 V 241** E. 4.5 S. 247).

3.2.2. Die Schuldneranweisung beinhaltet eine Inkassoermächtigung in Vertretung der ehelichen Gemeinschaft. Zur Durchsetzung dieser Inkassoermächtigung stehen der Beschwerdegegnerin alle Rechtsbehelfe im Sinne einer Prozessstandschaft zur Verfügung. Sie kann somit den ihrem Ehemann zustehenden Anspruch in eigenem Namen - als Partei - gerichtlich durchsetzen. Die Schuldneranweisung ist auch gegenüber einem Sozialversicherer zulässig, weshalb sich die Prozessstandschaft auch im sozialversicherungsrechtlichen Verwaltungsverfahren auswirkt (Urteil 8C_192/2008 vom 8. April 2009 E. 4.3.1, in: SVR 2009 UV Nr. 42 S. 145 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung und Literatur). Wie die IV-Stelle richtig vorbringt, folgen im soeben zitierten Entscheid im Anschluss an die Ausführungen zur Schuldneranweisung und Inkassoermächtigung Formulierungen zur Akteneinsicht nach Art. 47 ATSG. Die Erwägungen zu Art. 177 bzw. Art. 291 ZGB sind jedoch allgemeiner Natur und nicht spezifisch auf Art. 47 ATSG ausgerichtet, weshalb sie auch im vorliegenden Fall Gültigkeit haben.

3.2.3. Somit kann die Beschwerdegegnerin die Drittauszahlung auf der Grundlage der Schuldneranweisung an sich selber verlangen (**BGE 143 V 241** E. 4.5 S. 247). Daran vermag der Umstand, dass die zivilgerichtliche Anordnung (Anspruch auf Drittauszahlung mit entsprechender Schuldneranweisung) einer sozialversicherungsrechtlichen Rückforderungsmöglichkeit nach Art. 25 Abs. 1 ATSG der Beschwerdegegnerin gegenüber entgegensteht (**BGE 143 V 241** E. 4.6.1 S. 247 f.), nichts zu ändern. Bei der Auslegung sozialversicherungsrechtlicher Regelungen mit Anknüpfung an familienrechtliche Tatbestände (wie Ehe, Verwandtschaft oder Vormundschaft) ist rechtsprechungsgemäss davon auszugehen, dass der Gesetzgeber vorbehältlich gegenteiliger Anordnungen die zivilrechtliche Bedeutung des jeweiligen Instituts im Blickfeld hatte, zumal das

Familienrecht für das Sozialversicherungsrecht Voraussetzung ist und diesem grundsätzlich vorgeht (BGE 143 V 305 E. 4.1 S. 310 mit weiteren Hinweisen).

3.3. Die IV-Stelle ist im Verfahren betreffend die Schuldneranweisung nicht Partei gewesen. Folglich hat sie keine Möglichkeit gehabt, sich dort einzubringen. Sie macht zu Recht geltend, dass es stossend sei, wenn sie an zivilrechtlich rechtskräftige Entscheide gebunden wäre, die schwerwiegende Mängel aufweisen würden. Hierzu ist festzuhalten, dass die Vorinstanz den Entscheid des Kantonsgerichts Luzern vom 29. September 2017 auf schwerwiegende Mängel untersucht und das Vorliegen von solchen verneint hat. Die IV-Stelle bringt im letztinstanzlichen Verfahren nicht vor, dass die Schuldneranweisung an sich an schweren Mängeln leidet. Sie bezieht sich stattdessen unter anderem auf eine materielle Voraussetzung der Schuldneranweisung (Wahrung des Existenzminimums von B. _____) und überprüft diese neu, was nicht genügt, um einen schwerwiegenden Mangel aufzuzeigen (vgl. dazu ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 2016, S. 244 Rz. 1128 ff.). Ein solcher ist denn auch nicht ersichtlich. Soweit sich die von der IV-Stelle geltend gemachten Mängel der Schuldneranweisung auf Art. 20 Abs. 1 ATSG beziehen, kann sie mit Blick auf das in Erwägung 3.1 und 3.2 Gesagte nichts zu ihren Gunsten ableiten.

4.

4.1. Die Beschwerde ist unbegründet und der vorinstanzliche Entscheid im Ergebnis zu bestätigen. Auf die weiteren Einwände der IV-Stelle wie auch auf die Frage, ob die Verwaltung bereits aufgrund der RWL verpflichtet gewesen wäre, die Drittauszahlung vorzunehmen (vgl. E. 2.1), ist nicht weiter einzugehen.

4.2. Ausserdem ist auf die Feststellungsanträge der IV-Stelle nicht einzutreten. An einer (separaten) Beurteilung besteht kein schutzwürdiges Interesse, da die Fragen, ob die Drittauszahlung der Invalidenrente gemäss Schuldneranweisung möglich sei, und ob die Verwaltung in der vorliegenden Angelegenheit zu Recht eine Feststellungsverfügung erlassen habe, bereits im Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids und der Bestätigung der Verfügung vom 11. Dezember 2017 enthalten sind.

5.

Die unterliegende IV-Stelle hat in diesem Verfahren nicht im eigenen Vermögensinteresse gehandelt, sondern zwischen den Vermögensinteressen der Beschwerdegegnerin und denjenigen des B. _____ entschieden; sie trägt daher keine Kosten (Art. 66 Abs. 4 BGG; vgl. Urteil 9C_806/2007 vom 20. Oktober 2008 E. 5, in: SZS 2009 S. 131). Sie hat der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG). Diese wird gemäss Honorarnote des Rechtsvertreters auf Fr. 3364.20 festgesetzt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Die Beschwerdeführerin hat den Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3364.20 zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, B. _____ und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 14. Mai 2020

Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts Der Präsident: Parrino
Die Gerichtsschreiberin: Huber