Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 364/03

Urteil vom 9. Februar 2004
II. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichter Meyer und Lustenberger; Gerichtsschreiber Grunder

Parteien
IV-Stelle des Kantons Solothurn, Allmendweg 6, 4528 Zuchwil, Beschwerdeführerin,

gegen

F._____, 1960, Beschwerdegegner, vertreten durch Fürsprecher Herbert Bracher, Hauptgasse 35, 4500 Solothurn

Vorinstanz
Versicherungsgericht des Kantons Solothurn, Solothurn

(Entscheid vom 5. Mai 2003)

Sachverhalt:
A.
Der 1960 geborene F._____ leidet an verschiedenen gesundheitlichen Beschwerden, insbesondere an einer chronischen obstruktiven Lungenerkrankung bei Allergie auf Milben und Federn sowie einer narzisstischen Persönlichkeitsstörung, die unter ungünstigen Entwicklungsbedingungen in der Kindheit zu einer im 14. Lebensjahr beginnenden chronischen Polytoxikomanie, Störungen durch multiplen Substanzgebrauch und Konsum anderer psychotroper Substanzen (Cannabis, Heroin, Kokain, Alkohol) sowie einer sozialen Phobie geführt hat. Seit 1. Juli 1995 bezieht er deswegen eine ganze Invalidenrente (mit Zusatzrente für die Ehefrau und Kinderrente). Vom 6. bis 10. August 2001 hielt sich der Versicherte auf Veranlassung der Invalidenversicherung in der Medizinischen Abklärungsstelle (MEDAS) auf. Die Ärzte kamen zum Schluss, im somatischen Bereich bewirke lediglich die chronisch obstruktive Lungenerkrankung eine relevante Einschränkung der Arbeitsfähigkeit. Aus psychiatrischer Sicht könne gegenüber den Befunden des Psychiatrischen Zentrums X._____ vom 5. Juli 1995 keine Veränderung festgestellt werden. Dem Versicherten sei es zumutbar, zumindest partiell sein Suchtleiden durch Drogen- und Alkoholabstinenz zu überwinden (Gutachten der MEDAS vom 23. Oktober 2001). Die IV-Stelle des Kantons Solothurn teilte F._____ mit Verfügung vom 2. September 2002 mit, der Sachverhalt habe sich nicht in einer den Invaliditätsgrad beeinflussenden Weise geändert, sodass weiterhin Anspruch auf eine ganze Invalidenrente bestehe. Wörtlich wird weiter angeordnet:
"AUFLAGE:
Die Weitergewährung der ganzen IV-Rente erfolgt mit der Auflage, dass Sie sich innerhalb eines Jahres einer stationären Alkohol- und Drogenentzugstherapie unterziehen und im Anschluss daran die vollständige Abstinenz dieser Suchtmittel weiterführen.
Die Kosten dieser Massnahme gehen nicht zu Lasten der Invalidenversicherung.
Die nächste Renten-Revision werden wir per 31.08.2003 vornehmen. Auf diesen Zeitpunkt werden wir uns bei

Ihrem Hausarzt über den Erfolg der durchzuführenden Massnahme entsprechend erkundigen und über Ihren weiteren Rentenanspruch neu verfügen. Falls Sie die Auflage nicht erfüllen, werden wir die Rente zu diesem Zeitpunkt herabsetzen oder aufheben."
B.
Mit Beschwerde vom 23. September 2002 liess F._____ beantragen, es sei die Nichtigkeit der Verwaltungsverfügung festzustellen, eventuell sei sie ersatzlos aufzuheben. Das Versicherungsgericht des Kantons Solothurn hiess die Beschwerde wie folgt gut (Entscheid vom 5. Mai 2003):
"1. In Gutheissung der Beschwerde wird die in der Verfügung der IV-Stelle des Kantons Solothurn vom 2. September 2002 angeordnete Auflage, wonach sich der Beschwerdeführer innerhalb eines Jahres einer stationären Alkohol- und Drogenentzugstherapie zu unterziehen habe, aufgehoben.

2. Die Akten gehen nach Einritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zurück an die IV-Stelle, damit diese im Sinne der Erwägungen verfahre und in der Folge neu über die Anordnung einer Auflage entscheide."

C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die IV-Stelle des Kantons Solothurn die Aufhebung des vorinstanzlichen Enscheids.
F._____ stellt die Rechtsbegehren, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei mit der Feststellung abzuweisen, dass die Verfügung vom 2. September 2002 nichtig sei, und es sei Ziffer 2 des Dispositivs des kantonalen Entscheids aufzuheben. Gleichzeitig wird eventualiter um Gewährung der unentgeltlichen Verbeiständung ersucht.
Das Bundesamt für Sozialversicherung schliesst auf Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 128 OG beurteilt das Eidgenössische Versicherungsgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 97, 98 lit. b-h und 98a OG auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Hinsichtlich des Begriffs der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Verfügungen verweist Art. 97 OG auf Art. 5 VwVG. Nach Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (oder richtigerweise hätten stützen sollen; BGE 116 Ia 266 Erw. 2a) und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten, Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten, Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (BGE 124 V 20 Erw. 1, 123 V 296 Erw. 3a, je mit Hinweisen).
1.2 Das am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 ist nicht anwendbar, da nach dem massgebenden Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verfügung (hier: 2. September 2002) eingetretene Rechts- und Sachverhaltsänderungen vom Sozialversicherungsgericht nicht berücksichtigt werden (BGE 127 V 467 Erw. 1, 121 V 366 Erw. 1b). Es sind daher die Bestimmungen des IVG in der bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Fassung anwendbar.
2.
2.1 Das kantonale Gericht hat mit Hinweis auf Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I, Basel Frankfurt am Main 1986, S. 232, erwogen, die Verfügungskompetenz schliesse in der Regel auch die Befugnis in sich ein, damit zusammenhängende Nebenpunkte in Bedingungen und Auflagen zu ordnen. Die von der IV-Stelle vorgesehene Auflage bezwecke, den Beschwerdegegner von der Drogensucht loszulösen und seine Erwerbsfähigkeit zu steigern, weshalb der geforderte Zusammenhang zwischen Auflage und Hauptinhalt der Verfügung ohne weiteres gegeben sei. Gestützt auf den Grundsatz "Eingliederung vor Rente" sei das Vorgehen auch unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips nicht zu beanstanden. Allerdings könne auf Grund der medizinischen Akten nicht abschliessend beurteilt werden, ob die angeordnete Massnahme dem Versicherten zumutbar sei. Daher sei die Sache an die IV-Stelle zurückzuweisen, damit sie eine ergänzende medizinische Abklärung veranlasse und hernach über die Auflage erneut befinde.
2.2 Dagegen bringt die IV-Stelle vor, das kantonale Gericht widersetze sich den im Gutachten der MEDAS festgehaltenen fachärztlichen Erkenntnissen. Danach sei die angeordnete Massnahme aus medizinischer Sicht

indiziert und dem Versicherten zumutbar, weshalb der angefochtene Rückweisungsentscheid aufzuheben sei.
2.3 Der Beschwerdegegner macht im Wesentlichen geltend, die IV-Stelle habe über denselben Gegenstand zweimal verfügt, indem sie zunächst zutreffend einen unverändert gebliebenen Sachverhalt festgestellt habe, dann aber in der Form einer Auflage eine Eingliederungsmassnahme anordne. Da offensichtlich weder die Voraussetzungen einer Revision nach Art. 41 IVG noch einer prozessualen Revision und auch nicht einer Wiederwägung vorlägen, sei die zweite Verfügung nichtig. Inhaltlich stehe die Auflage in Widerspruch zur Feststellung, der Sachverhalt sei unverändert geblieben.
3.
3.1 Nach ständiger Rechtsprechung prüft das Eidgenössische Versicherungsgericht die richtige Behandlung der vorinstanzlichen Eintretensvoraussetzungen durch das kantonale Gericht von Amtes wegen und ohne Bindung an die Parteianträge (BGE 125 V 405 Erw. 4a mit Hinweisen, 116 V 202 Erw. 1a, 258 Erw. 1, 115 V 130 Erw. 1, 113 V 203 Erw. 3d, 112 V 83 Erw. 1).
3.2
3.2.1 Nach Art. 31 Abs. 1 IVG wird der Versicherte unter Ansetzung einer angemessenen Frist und Androhung der Säumnisfolgen zur Mitwirkung bei der Eingliederung aufgefordert, wenn er sich einer angeordneten zumutbaren Eingliederungsmassnahme, die eine wesentliche Verbesserung der Erwerbsfähigkeit erwarten lässt, entzieht oder widersetzt, oder wenn er aus eigenem Antrieb das ihm Zumutbare zur Verbesserung der Erwerbsfähigkeit nicht beiträgt. Befolgt er die Aufforderung nicht, so wird ihm die Rente vorübergehend oder dauernd verweigert oder entzogen. Nach ständiger Rechtsprechung ist diese Sanktion nur gegenüber demjenigen Versicherten anwendbar, der vorher durch die Verwaltung schriftlich gemahnt und unter Einräumung einer Überlegungsfrist auf die Folgen seines Verhaltens aufmerksam gemacht wurde (BGE 100 V 190 mit Hinweisen; ZAK 1983 330 Erw. 2).
3.2.2 Praxisgemäss stellt die Aufforderung zur Selbsteingliederung verbunden mit der Androhung der Säumnisfolgen nach Art. 31 Abs. 1 IVG keine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar (BGE 125 V 406 f. Erw. 4c und d, 108 V 215; Urteil B. vom 13. Mai 2003, I 739/02, publiziert in HAVE 2003 S. 253; nicht veröffentlichtes Urteil A. vom 21. Februar 1994, I 36/93). Nach Art. 5 Abs. 1 lit. a VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten zum Gegenstand haben. In Art. 31 Abs. 1 IVG wird die dem Versicherten obliegende sozialversicherungsrechtliche Last (vgl. Meyer-Blaser, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG, Zürich 1997, S. 240 in Verbindung mit S. 70) statuiert, sich einer zumutbaren Eingliederungsmassnahme zu unterziehen oder aus eigenem Antrieb das ihm Zumutbare zur Verbesserung der Erwerbsfähigkeit beizutragen. Gleich wie im Bereiche des Versicherungsvertragsgesetzes und des Obligationenrechts, wo zwischen Rechtspflichten und Obliegenheiten unterschieden wird, ist im Sozialversicherungsrecht zu differenzieren zwischen Rechtspflicht und sozialversicherungsrechtlicher Last, die
als Voraussetzung des Erwerbs oder Verlusts eines Rechts umschrieben werden kann (vgl. statt vieler: von Thur/Peter, Allgemeiner Teil des Obligationenrechts, 3. Aufl., Zürich 1979, S. 12; Alfred Maurer, Schweizerisches Privatversicherungsrecht, 3. Aufl., Bern 1995, S. 303). Während bei einer Rechtspflicht die gebotene Handlung erzwungen werden kann, verliert der Versicherte, wenn er die ihm obliegende sozialversicherungsrechtliche Last nicht erfüllt, einen Rechtsanspruch, weil die Voraussetzung der Entstehung oder des Fortbestandes des Rechts nicht eingetreten ist (von Tuhr/Peter, a.a.O.). So verhält es sich mit der in Art. 31 Abs. 1 IVG statuierten Pflicht des Versicherten, sich einer Eingliederungsmassnahme zu unterziehen oder das ihm Zumutbare zur Verbesserung der Erwerbsfähigkeit beizutragen. Wird nach dem Gesagten in Art. 31 Abs. 1 IVG tatbestandsmässig nicht eine erzwingbare Rechtspflicht, sondern eine sozialversicherungsrechtliche Last umschrieben, deren Erfüllung Voraussetzung der Enstehung oder des Fortbestandes des Rentenanspruchs ist, kann sie als solche nicht Gegenstand einer Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. a VwVG sein.
3.3 Die IV-Stelle Solothurn hat mit Verfügung vom 2. September 2002 festgestellt, es lägen keine Tatsachen vor, die eine rentenbeeinflussende Änderung des Invaliditätsgrades zu begründen vermöchten. Gleichzeitig ordnete sie unter der Bezeichnung "Auflage" an, der Beschwerdegegner habe sich innerhalb eines Jahres einer stationären Drogen- und Alkoholentzugstherapie zu unterziehen und drohte die Herabsetzung oder den Entzug der Rente an. Dem Inhalt dieser "Auflage" nach forderte die Verwaltung den Versicherten auf, seiner Pflicht zur Selbsteingliederung nachzukommen, wozu sie eine Frist von einem Jahr ansetzte, verbunden mit der Androhung der Säumnisfolgen (Herabsetzung oder Entzug der Rente). Dieses Vorgehen steht inhaltlich in Einklang mit Art. 31 Abs. 1 IVG, soweit damit das Mahn- und Bedenkzeitverfahren mit Blick auf die Überprüfung der

Rentenberechtigung nach Ablauf der Jahresfrist angeordnet worden ist. Jedoch geht dieser Aufforderung gemäss dem in Erw. 3.2.2 hievor Gesagten der Verfügungscharakter im Sinne von Art. 5 VwVG ab, weshalb es - nachdem der Versicherte die weiterhin ausgerichtete Rente nicht beanstandete - im vorinstanzlichen Verfahren bei richtiger Betrachtungsweise an einem tauglichen Anfechtungsobjekt fehlte. Das
kantonale Gericht hätte demnach auf die Beschwerde vom 23. September 2002 nicht eintreten dürfen. Der vorinstanzliche Entscheid vom 5. Mai 2003 ist daher aufzuheben. Zu einer anfechtbaren Verfügung wird es erst kommen, wenn die IV-Stelle eine Verletzung der Pflicht zur Selbsteingliederung feststellen und androhungsgemäss die Rente herabsetzen oder entziehen sollte. Dannzumal wird dem Beschwerdegegner die Möglichkeit offen stehen, sich mit dem Einwand zur Wehr zu setzen, eine Drogen- und Alkoholentziehungskur sei ihm nicht zumutbar.
3.4 Zu den Vorbringen des Beschwerdegegners ist beizufügen, dass das Vorgehen der IV-Stelle zwar nicht rechtswidrig, aber irreführend ist. Das trifft zunächst für den mehrfach verwendeten Begriff "Auflage" zu, mit welchem im rechtlichen Sprachgebrauch häufig eine rechtsaufhebende (oder rechtsaufschiebende) Bedingung gemeint ist (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich Basel Genf 2002, S. 188; Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 290). Zudem wird die als "Auflage" bezeichnete Aufforderung in die Form einer Verfügung gekleidet, wodurch zusätzlich der Eindruck entsteht, es handle sich um einen anfechtbaren Verwaltungsakt. Sodann schliesst die IV-Stelle ein Revisionsverfahren mit der Begründung ab, die tatsächlichen Verhältnisse hätten sich nicht geändert, andererseits scheint sie ein solches unter Berufung auf einen Revisionsgrund nach Art. 87 Abs. 2 IVV zu eröffnen (danach ist ein Revisionsverfahren unter anderem dann von Amtes wegen einzuleiten, wenn Massnahmen angeordnet werden, die eine erhebliche Änderung des Grades der Invalidität als möglich erscheinen lassen). Um solche Missverständnisse zu vermeiden, hätte die Verwaltung vom Erlass einer Verfügung absehen und sich auf die Einleitung des Mahn- und
Bedenkzeitverfahrens beschränken sollen, zumal sie den Rentenanspruch bis zum Ablauf der angesetzten Jahresfrist nicht in Frage stellte.
4.
Mit dem Antrag in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde um Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids will die IV-Stelle erreichen, dass die als "Auflage" bezeichnete Aufforderung zur Selbsteingliederung in der Form einer Verfügung bestätigt und der Verwaltungsakt wieder hergestellt wird. Gemäss der vorstehenden Erwägung ist die Rechtsauffassung der Verwaltung jedoch nicht begründet. Im Ergebnis unterliegt sie daher im letztinstanzlichen Verfahren, weshalb die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen ist. Diesem Prozessausgang entsprechend ist dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 135 in Verbindung mit Art. 159 OG). Damit ist sein eventualiter gestelltes Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung gegenstandslos.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Der Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons Solothurn vom 5. Mai 2003 wird mit der Feststellung aufgehoben, dass auf die Beschwerde vom 23. September 2002 nicht einzutreten war.
3.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
4.
Die IV-Stelle des Kantons Solothurn hat dem Beschwerdegegner für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2000.- (einschliesslich Mehrwertsteuer) zu bezahlen.
5.
Das Versicherungsgericht des Kantons Solothurn wird über eine Neuverlegung der Parteikosten für das kantonale Verfahren dem Ausgang des letztinstanzlichen Prozesses entsprechend zu befinden haben.
6.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons Solothurn, der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.
Luzern, 9. Februar 2004

Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der II. Kammer: Der Gerichtsschreiber:
i.V.