

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C 742/2018

Urteil vom 18. Dezember 2018

II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Pfiffner, Präsidentin,
Bundesrichter Meyer, Parrino,
Gerichtsschreiberin Keel Baumann.

Verfahrensbeteiligte
Invalidenversicherungs-Stelle des Kantons Freiburg, Route du Mont-Carmel 5, 1762 Givisiez,
Beschwerdeführerin,

gegen

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Bruno Kaufmann,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Invalidenversicherung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Kantonsgerichts Freiburg vom 3. Oktober 2018 (605 2017 189).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die 1962 geborene A._____ arbeitete ab 31. März 2002 als Flight-Attendant bei der B._____ AG. Im März 2005 meldete sie sich bei der Invalidenversicherung zum Leistungsbezug an wegen der Folgen eines am 13. Oktober 2003 erlittenen Schleudertraumas. Im Rahmen der ihr von der IV-Stelle des Kantons Zürich zugesprochenen beruflichen Massnahmen (Arbeitstraining und Umschulung) absolvierte die Versicherte eine Ausbildung an einer Handelsschule (Verfügung vom 28. März 2006, erfolgreich abgeschlossen gemäss Mitteilung vom 17. Oktober 2007). Am 1. November 2007 trat sie eine Stelle bei der C._____ AG an, wo sie zu Beginn ein Pensum von 60 % und ab 1. September 2008 ein solches von 80 % innehatte. Die IV-Stelle des Kantons Zürich sprach ihr mit Wirkung ab 16. Juli 2007 eine halbe und ab 1. Dezember 2008 eine Viertelsrente zu (Verfügung vom 17. Oktober 2008). In einer Mitteilung vom 13. August 2009 bestätigte die IV-Stelle des Kantons Freiburg, welche neu zuständig geworden war, den Anspruch auf eine Viertelsrente.

A.b. Am 9. Februar 2011 erlitt A._____ bei der Arbeit ein axiales Beschleunigungstrauma der HWS, als ein Personenaufzug ungebremsst ein Stockwerk abstürzte. Nach einer Phase vollständiger Arbeitsunfähigkeit nahm sie ihre berufliche Tätigkeit am 24. Mai 2011 wieder zu 40 % auf. Sie erhöhte ihr Pensum mit Wirkung ab 26. März 2012 auf 50 % und schliesslich ab 1. Juni 2012 auf 60 %.

A.c. Im Juli 2011 leitete die IV-Stelle ein Revisionsverfahren ein. Nach Beizug eines polydisziplinären Gutachtens hob sie die bisherige Viertelsrente auf, dies in Anwendung der Schlussbestimmungen der Änderung des IVG vom 18. März 2011 (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket). Sie sprach der Versicherten Eingliederungsmassnahmen (Beratung und Begleitung) zu und bejahte den Anspruch auf eine Viertelsrente während der Dauer derselben (maximal bis 30. November 2018; Verfügungen vom 9. September 2016). Gegen die Renteneinstellung liess A._____ Beschwerde beim Kantonsgericht Freiburg einreichen. Die beiden anderen Verfügungen blieben unanfechtet.

A.d. Mit Verfügung vom 23. Juni 2017 brach die Verwaltung, nach Durchführung des Vorbescheidverfahrens, die Wiedereingliederungsmassnahmen ab und stellte die für deren Dauer zugesprochene Invalidenrente ein (je mit Wirkung auf 31. Mai 2017).

B.

Beschwerdeweise liess A. _____ sinngemäss beantragen, die Verfügung vom 23. Juni 2017 sei aufzuheben und die Viertelsrente weiterhin auszurichten. Mit Entscheid vom 3. Oktober 2018 hiess das Kantonsgericht Freiburg die Beschwerde gut. Es hob die angefochtene Verfügung auf und wies die Sache im Sinne der Erwägungen für die Durchführung eines schriftlichen Mahn- und Bedenkzeitverfahrens an die Verwaltung zurück.

C.

Die IV-Stelle führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Rechtsbegehren, der kantonale Entscheid sei aufzuheben und ihre Verfügung zu bestätigen. Des Weiteren ersucht sie darum, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Erwägungen:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG erhoben werden. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG), und kann deren Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig (willkürlich; BGE 142 II 433 E. 4.4 S. 444) ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG; vgl. auch Art. 97 Abs. 1 BGG).

2.

Im angefochtenen Entscheid werden die für die Beurteilung des Leistungsanspruchs einschlägigen Rechtsgrundlagen zutreffend dargelegt. Es betrifft dies insbesondere den Anspruch auf Massnahmen zur Wiedereingliederung nach Art. 8a IVG im Falle einer gestützt auf lit. a Abs. 1 der Schlussbestimmungen der Änderung des IVG vom 18. März 2011 (6. IV-Revision, erstes Massnahmenpaket) erfolgten Rentenherabsetzung oder -aufhebung (lit. a Abs. 2). Richtig wiedergegeben hat die Vorinstanz auch die Rechtsprechung, wonach vor dem Abbruch dieser Wiedereingliederungsmassnahmen grundsätzlich ein Mahn- und Bedenkzeitverfahren nach Art. 21 Abs. 4 ATSG durchzuführen ist (Urteil 8C 667/2015 vom 6. September 2016 E. 5.4). Darauf wird verwiesen.

3.

Streitig und zu prüfen ist, ob der angefochtene Entscheid, mit welchem die IV-Stelle zur Nachholung des Mahn- und Bedenkzeitverfahrens verpflichtet wurde, Bundesrecht verletzt.

4.

Wie die Vorinstanz für das Bundesgericht verbindlich festgestellt hat, liegt dem Abbruch der beruflichen Massnahmen gemäss Verfügung vom 23. Juni 2017 bzw. Vorbescheid vom 10. Mai 2017 der folgende Sachverhalt zugrunde:

4.1. Am 1. April 2016 fand eine Besprechung zwischen der IV-Stelle, der Versicherten und ihrem Rechtsvertreter statt, anlässlich welcher die IV-Stelle über die Rechtslage (d.h. die Anwendbarkeit der Schlussbestimmungen der 6. IV-Revision) informierte. Die Versicherte wurde über die vorgesehene Rentenaufhebung in Kenntnis gesetzt und darauf hingewiesen, dass sie Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen habe und ihr, soweit sie daran mitwirke, während dieser Zeit die bisherige Rente weiter ausgerichtet werde (maximal während zwei Jahren). Da sie sich bereit erklärte, an den Vorkehren mitzuwirken, sprach ihr die IV-Stelle mit (unangefochten in Rechtskraft erwachsener) Verfügung vom 9. September 2016 eine Beratung und Begleitung zu.

4.2. Als die IV-Stelle am 15. Februar 2017 bei der Versicherten telefonisch nachfragte, ob sie weiterhin an der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen mitwirken wolle, erklärte diese, sie müsse sich zuerst mit ihrem Rechtsvertreter absprechen. Die Verwaltung wies darauf hin, dass sie das Mandat abschliesse, falls keine Zusammenarbeit zustande komme, diesfalls aber die Rente nicht weiter ausgerichtet werde. Auch dazu wollte die Versicherte ihren Rechtsvertreter konsultieren. Es wurde deshalb vereinbart, dass die IV-Stelle mit ihm Kontakt aufnimmt. Als die IV-Stelle den Rechtsvertreter am 17. Februar 2017 anrief, erreichte sie ihn nicht persönlich und bat deshalb um

Rückruf. Ein solcher unterblieb.

5.

5.1. Das kantonale Gericht erwog, die IV-Stelle sei zwar auch im Rahmen der Rentenaufhebung nach den Schlussbestimmungen der Änderung des IVG vom 18. März 2011 bei fehlender subjektiver Eingliederungsfähigkeit nicht dazu verpflichtet, Wiedereingliederungsmassnahmen zuzusprechen. Doch scheine sie zu übersehen, dass dies praxisgemäss (Urteil 8C 667/2015 vom 6. September 2016 E. 5.3) nur gelte, falls die subjektive Eingliederungsfähigkeit bereits anlässlich der Rentenaufhebung zu verneinen sei. Dies treffe hier nicht zu: Die Versicherte habe sich am 1. April 2016 damit einverstanden erklärt, an Wiedereingliederungsvorkehren mitzuwirken, weshalb ihr die IV-Stelle am 9. September 2016 berufliche Massnahmen zugesprochen habe. Die Verwaltung habe ihre Auffassung erst nach dem Telefonat vom 15. Februar 2017 und der erfolglosen Kontaktaufnahme mit dem Rechtsvertreter geändert, dies in der Annahme, die subjektive Eingliederungsfähigkeit sei nachträglich entfallen. In diesem Fall aber hätte die IV-Stelle zwingend ein schriftliches Mahn- und Bedenkzeitverfahren durchführen müssen. Dessen Unterlassung sei insofern stossend, als die Versicherte einen entsprechenden Willen zur Teilnahme an Wiedereingliederungsmassnahmen nie explizit verneint

und die IV-Stelle auch nur einmal versucht habe, den Rechtsvertreter der Versicherten zu kontaktieren (auch wenn diesem vorzuwerfen sei, dass er nicht zurückgerufen habe). Bereits aus diesem Grund sei die Verfügung vom 23. Juni 2017 aufzuheben.

5.2. Die IV-Stelle weist in ihrer Beschwerde darauf hin, dass die Versicherte im ganzen Verfahren - d.h. von der Verfügung vom 9. September 2016 bis zum Vorbescheid vom 10. Mai 2017 - entweder persönlich oder über ihren Rechtsvertreter im Bild gewesen sei über das Prozedere und die Rechtsfolgen. Spätestens anlässlich des den Abbruch der Wiedereingliederungsmassnahmen in Aussicht stellenden Vorbescheids vom 10. Mai 2017 hätte erwartet werden dürfen, dass der Rechtsvertreter Einwände erhoben und vorgebracht hätte, die Versicherte wolle an Wiedereingliederungsmassnahmen mitwirken. Durch das passive Verhalten sei ihre fehlende Eingliederungsbereitschaft mit überwiegender Wahrscheinlichkeit erstellt gewesen; insofern unterscheide sich der vorliegende Sachverhalt von demjenigen, der dem Urteil 8C 667/2015 vom 6. September 2016 zugrunde liege. Auf die Durchführung eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens vor Erlass der Verfügung vom 23. Juni 2017 habe deshalb gemäss Urteil 9C 442/2017 vom 8. Juni 2018 E. 3.2.3 verzichtet werden können. Dies gelte umso mehr, als im Vorbescheid eine Bedenkzeit von 30 Tagen eingeräumt worden sei.

6.

6.1. Im Urteil 8C 667/2015 vom 6. September 2016 (E. 5.3), auf welches sich der kantonale Entscheid stützt, erkannte das Bundesgericht, dass vor einem Abbruch von Wiedereingliederungsmassnahmen nach Art. 8a IVG in Verbindung mit lit. a Abs. 3 der Schlussbestimmungen zur Änderung des IVG vom 18. März 2011 das Mahn- und Bedenkzeitverfahren durchgeführt werden muss. Gleichzeitig rief es in Erinnerung, dass praxisgemäss nur dann von fehlender subjektiver Eingliederungsfähigkeit ausgegangen werden darf, wenn sie mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit feststeht. Dies war beim Versicherten, der damals am Recht stand, offensichtlich nicht der Fall. Wie sich aus dem Folgenden ergibt (E. 6.2 f.), verhält es sich bei der Beschwerdegegnerin nicht anders, dies entgegen der von der IV-Stelle vertretenen Auffassung.

6.2. Die Versicherte äusserte sich gegenüber beruflichen Massnahmen zuerst positiv und später unschlüssig: Am 1. April 2016 erklärte sie ihre Bereitschaft zur Teilnahme an entsprechenden Vorkehren (vgl. E. 4.1 vorne). Auf die telefonische Nachfrage der IV-Stelle vom 15. Februar 2017 hin konnte die Beschwerdegegnerin ihren Willen zur Mitwirkung nicht spontan bestätigen, weil sie - was angesichts des gegen die Renteneinstellung eingeleiteten, damals hängigen Beschwerdeverfahrens verständlich scheint - zuerst Rücksprache mit ihrem Rechtsvertreter nehmen wollte. Da der Kontakt zwischen der IV-Stelle und dem Rechtsvertreter (aus den bereits erwähnten Gründen) dann aber nicht zustande kam, blieb die Frage nach dem Fortbestand der Eingliederungsbereitschaft der Versicherten ungeklärt (vgl. E. 4.2 vorne). Daran änderte sich bis zum Vorbescheid nichts. Dennoch ging die IV-Stelle bei dessen Erlass am 10. Mai 2017 von fehlender subjektiver Eingliederungsfähigkeit aus und brach die Massnahmen ab, woran sie, nachdem die Versicherte keine Einwände erhoben hatte, mit Verfügung vom 23. Juni 2017 festhielt.

Anders als die IV-Stelle anzunehmen scheint, ergaben sich damit aus dem Verhalten der

Beschwerdegegnerin im Verlaufe des Verwaltungsverfahrens, wie es sich in der Zeit vom 1. April 2016 (Erstgespräch) bis zum 10. Mai 2017 (Erlass des Vorbescheids) abspielte, keine Indizien, die auf eine fehlende Eingliederungsbereitschaft hingedeutet hätten. Damit beruhte der vom Gegenteil ausgehende Vorbescheid auf einem unzutreffenden Sachverhalt. Was die Zeit nach dem Vorbescheid anbelangt, ist der Beschwerdeführerin zwar insoweit beizupflichten, als zu erwarten gewesen wäre, dass die Versicherte bei gegebenem Eingliederungswillen gegen den ihr die subjektive Eingliederungsfähigkeit absprechenden und damit einen weiteren Anspruch auf berufliche Massnahmen verneinenden Vorbescheid opponiert hätte. Da die versicherte Person indessen zur Erhebung von Einwänden gegen den Vorbescheid lediglich berechtigt und nicht verpflichtet ist (MEYER/REICHMUTH, Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, 3. Aufl. 2014, Rz. 2 zu Art. 57a IVG), reicht der Verzicht allein, sich im Vorbescheidverfahren zu äussern, nicht aus, um mit dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit auf fehlende Eingliederungsbereitschaft zu schliessen. Die vorinstanzliche Beweiswürdigung, welche diesen Umständen Rechnung trägt, ist nicht willkürlich.

6.3. Nicht beigespflichtet werden kann der Verwaltung auch, soweit sie sich sinngemäss auf den Standpunkt stellt, gegen die Notwendigkeit eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens spreche auch, dass der Versicherten mit dem Vorbescheid eine Bedenkzeit von 30 Tagen eingeräumt worden sei. Es ist ihr entgegenzuhalten, dass das Mahn- und Bedenkzeitverfahren (Art. 21 Abs. 4 ATSG) anderen Zwecken dient als das Vorbescheidverfahren (Art. 57a IVG), weshalb es diesem auch zeitlich vorgelagert ist (vgl. auch Urteil 8C 663/2017 vom 12. Dezember 2017 E. 5.1). Das Gesetz bietet keine Handhabe, auf das Mahn- und Bedenkzeitverfahren zu verzichten mit der Begründung, die Versicherte erhalte mit dem zu erlassenden Vorbescheid bereits die Gelegenheit, ihr Verhalten in der Einwandfrist zu überdenken (vgl. zum ebenfalls ausgeschlossenen Verzicht auf einen Vorbescheid wegen eines durchgeführten Mahn- und Bedenkzeitverfahrens: URS MÜLLER, Das Verwaltungsverfahren in der Invalidenversicherung, 2010, S. 413 Rz. 2102).

6.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die von der IV-Stelle beschwerdeweise erhobenen Einwände nicht geeignet sind, die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung als offensichtlich unrichtig oder den angefochtenen Entscheid, wonach die IV-Stelle das Mahn- und Bedenkzeitverfahren nachzuholen hat, sonst wie als bundesrechtswidrig erscheinen zu lassen. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

7.

Mit dem Entscheid in der Hauptsache wird das Gesuch der IV-Stelle um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gegenstandslos.

8.

Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG). Der Beschwerdegegnerin, die nicht zur Vernehmlassung eingeladen wurde, sind keine entschädigungspflichtigen Kosten entstanden (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 800.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Kantonsgericht Freiburg, dem Bundesamt für Sozialversicherungen und der SWISS Vorsorgestiftung für das Kabinenpersonal, Basel, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 18. Dezember 2018

Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Pfiffner

Die Gerichtsschreiberin: Keel Baumann