

BVGer C-2627/2014 vom 12. September 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-09-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2627_2014

FR: TAF C-2627/2014 du 12 septembre 2016

IT: TAF C-2627/2014 del 12 settembre 2016

Regeste

Rente

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden von Personen im Ausland gegen Einspracheentscheide der SAK (Art. 85bis Abs. 1 AHVG; Art. 31 ff. VGG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des Einspracheentscheids zur Anfechtung legitimiert (Art. 59 ATSG; daran ändert nichts, dass im Entscheid der Rechtsvertreter als Einsprecher bezeichnet wird; vgl. SAK act. 37; 39). Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist einzutreten (Art. 60 ATSG; Art. 52 VwVG).

E. 1.2

Das Verfahren richtet sich subsidiär nach dem VwVG, soweit nicht das VGG etwas anderes bestimmt oder Bestimmungen des ATSG bzw. des AHVG anwendbar sind (vgl. Art. 37 VGG; Art. 3 Bst. dbis VwVG; Art. 1 Abs. 1 AHVG). In formell-rechtlicher Hinsicht finden grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (vgl. BGE 130 V 1 E. 3.2).

E. 2.1

Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG). Das Gericht wendet das Recht von Amtes wegen an und ist nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG).

E. 2.2

Das Sozialversicherungsgericht stellt bei der Beurteilung einer Streitsache in der Regel auf den bis zum Zeitpunkt des streitigen Entscheides eingetretenen Sachverhalt ab (hier: 2. April 2014). Tatsachen, die jenen Sachverhalt seither verändert haben, sollen im Normalfall Gegenstand einer neuen Verwaltungsverfügung sein (BGE 132 V 215 E. 3.1.1; 121 V 362 E. 1b). In zeitlicher Hinsicht sind - besondere übergangsrechtliche Regelungen vorbehalten - grundsätzlich jene materiellen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (vgl. BGE 132 V 215 E. 3.1.1).

E. 3.1

Ausgangspunkt und Anfechtungsobjekt dieses Beschwerdeverfahrens bildet der Einspracheentscheid vom 2. April 2014, mit welcher die Vorinstanz ihre Verfügung vom 19. Februar 2014 bestätigte.

E. 3.2

Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, welches - im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes - den auf Grund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet (vgl. BGE 131 V 164 E. 2.1). Vorliegend stimmt die Bezeichnung "Feststellungsverfügung" (SAK act. 63) mit dem Dispositiv, wonach die von der Beschwerdeführerin beantragte Wiederaufnahme der Rentenzahlung verweigert wird, nicht überein (vgl. Sachverhalt Bst. F; H). Daher ist die Verfügung nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Gehalt auszulegen (BGE 132 V 74 E. 2 m.H. auf BGE 120 V 496 E. 1), wobei auf die Begründung der Verfügung zurückgegriffen werden kann (BGE 110 V 222 E. 1). Zu prüfen ist deshalb im Folgenden, welche Rechtsfolge die Vorinstanz in Wirklichkeit anordnen wollte. Zu diesem Zweck ist auf eine Problematik betreffend die ursprüngliche Leistungseinstellung einzugehen.

E. 3.3

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 16. November 1993 mit Wirkung ab 1. April 1993 eine ordentliche Witwenrente sowie ihren beiden Söhnen A. _____, geboren 1988, und B. _____, geboren 1990, je eine einfache Waisenrente zugesprochen (SAK act. 9; 16). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der (ehemaligen) Föderativen Volksrepublik Jugoslawien über Sozialversicherung vom 8. Juni 1962 (SR 0.831.109.818.1) ab dem 1. April 2010 nicht weiter auf kosovarische Staatsangehörige anwendbar ist. Laufende Renten geniessen demgegenüber gemäss Art. 25 des Sozialversicherungsabkommens den Besitzstand (BGE 139 V 335 E. 6.1).

E. 3.4

Der Anspruch auf eine Witwenrente erlischt, wenn die Witwe stirbt oder wieder heiratet (Art. 23 Abs. 4 AHVG). Der Anspruch auf Waisenrente erlischt mit dem Tod der Waise sowie mit der Vollendung des 18. Altersjahrs bzw. mit dem Abschluss der Ausbildung, längstens der Vollendung des 25. Altersjahrs (Art. 25 Abs. 4 f. AHVG). Die Vorinstanz hatte das Vorliegen dieser Voraussetzungen regelmässig zu prüfen und die Renten gegebenenfalls aufzuheben (vgl. Art. 17 Abs. 2 ATSG; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 17 N. 67 m.H.; Wegleitung über die Renten [RWL], Bundesamt für Sozialversicherungen, Rz. 11006 ff.).

E. 3.5

Der Versicherungsträger nimmt die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor und holt die erforderlichen Auskünfte ein (Untersuchungsgrundsatz, Art. 43 Abs. 1 ATSG). Die Versicherten haben beim Vollzug der Sozialversicherungsgesetze unentgeltlich mitzuwirken (Art. 28 Abs. 1 ATSG; vgl. auch Art. 70bis AHVV [SR 831.101] betreffend Pflicht zur Meldung wesentlicher Änderungen der persönlichen Verhältnisse). Kommt die versicherte Person den Auskunfts- oder Mitwirkungspflichten in unentschuldbarer Weise nicht nach, so kann der Versicherungsträger auf Grund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen. Er muss die Person vorher schriftlich mahnen, sie auf die Rechtsfolgen hinweisen und ihr eine angemessene Bedenkzeit einräumen (Art. 43 Abs. 3 ATSG). Schliesslich darf der Sozialversicherungsträger auch im Sinne eines allgemeinen prozessualen Grundsatzes die Zahlungen einstellen, wenn die versicherte Person ihre Mitwirkungspflicht verletzt hat.

Voraussetzung für die Sanktion ist die Androhung der Einstellung der Zahlung mit einer Frist (BVGE 2010/36 E. 4.1). Eine solche Sanktion setzt voraus, dass die vergeblich verlangten Informationen für die Abklärung der Verhältnisse oder die Festsetzung der Leistungen erforderlich und nicht ohne übermässigen Aufwand anderswo erhältlich sind (vgl. Urteil BGer 9C_345/2007 vom 26. März 2008 E. 4; Urteile des BVGer C-1559/2014 vom 3. Juni 2016 E. 3.4 sowie C-1685/2014 vom 13. Januar 2015 E. 6.5 je m.H.; Franz Schläuri, Die vorsorgliche Einstellung von Dauerleistungen der Sozialversicherung, in: Schaffhauser/Schläuri, Die Revision von Dauerleistungen in der Sozialversicherung, St. Gallen 1999, S. 208 f.).

E. 3.6

Die vorsorgliche Einstellung der Renten durch die Vorinstanz, deren Zeitpunkt aus den Akten nicht eindeutig zu eruieren ist, jedoch nach den Parteien offenbar ab Februar 2003 erfolgt sein soll, erging formlos mit einfachen Schreiben an die Beschwerdeführerin vom 16. Mai 2001 (SAK act. 17), 8. Oktober 2004 (SAK act. 29) und 19. November 2004 (SAK act. 31). Das erforderliche Mahn- und Bedenkzeitverfahren gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG wurde indes nicht durchgeführt; ebenfalls wurde entgegen Art. 49 ATSG nicht eine schriftliche, anfechtbare Verfügung erlassen. Die Beschwerdeführerin hatte aber die Möglichkeit, innerhalb eines Jahres zu intervenieren und einen formell korrekten Entscheid der Vorinstanz zu verlangen. Weil sie dies jedoch nicht tat, erlangte der Entscheid der Vorinstanz, die Rentenzahlungen vorsorglich einzustellen, rechtliche Wirksamkeit (vgl. zum Ganzen BGE 134 V 145).

E. 3.7

Wird die Mitwirkung nach einer Renteneinstellung in einem späteren Zeitpunkt erbracht, ist das Überprüfungsverfahren fortzusetzen und ab diesem Zeitpunkt entweder die Renten bei gegebenen Anspruchsvoraussetzungen wieder auszurichten oder andernfalls deren Beendigung festzustellen (vgl. hierzu Urteil BVGer C-461/2011 vom 3. Dezember 2012 E. 2.6.3; Schläuri, a.a.O., S. 210, BGE 139 V 585 E. 6.3.7.5; BGE 111 V 2019 E. 3). Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz mit ihrer durch den angefochtenen Einspracheentscheid geschützten "Feststellungsverfügung" vom 19. Februar 2014 (SAK act. 63) im Ergebnis die Weiterführung der sanktionsweise Einstellung der zugesprochenen Rentenzahlungen angeordnet. Dieser Entscheid gilt als resolutiv bedingter Endentscheid (vgl. BVGE 2010/36 E. 4.1 m.H. auf BGE 111 V 219 E. 1). Es handelt sich mithin nicht um eine Feststellungsverfügung (vgl. dazu Art. 49 Abs. 2 ATSG; BGE 132 V 257; Kieser, a.a.O., Art. 49 N. 36 ff.), sondern um eine besondere negative Verfügung (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG).

E. 4.1

Nach Art. 43 Abs. 1 Satz ATSG prüft der Versicherungsträger die Begehren, nimmt die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor und holt die erforderlichen Auskünfte ein. Das Gesetz weist somit dem Durchführungsorgan die Aufgabe zu, den rechtserheblichen Sachverhalt nach dem Untersuchungsgrundsatz abzuklären, und zwar richtig und vollständig, sodass gestützt darauf die Verfügung über die jeweils in Frage stehende Leistung ergehen kann (Art. 49 ATSG). Der Untersuchungsgrundsatz gilt indessen nicht uneingeschränkt; er findet sein Korrelat in den Mitwirkungspflichten der Parteien (BGE 125 V 193 E. 2). Art. 28 Abs. 1 ATSG hält in einem allgemeinen Grundsatz fest, dass die Versicherten und ihre Arbeitgeber beim Vollzug der Sozialversicherungsgesetze

unentgeltlich mitzuwirken haben. Soweit ärztliche oder fachliche Untersuchungen für die Beurteilung notwendig und zumutbar sind, hat sich die versicherte Person diesen zu unterziehen (Art. 43 Abs. 2 ATSG).

E. 4.2

Kommen die versicherte Person oder andere Personen, die Leistungen beanspruchen, den Auskunft- oder Mitwirkungspflichten in unentschuldbarer Weise nicht nach, so kann der Versicherungsträger nach Art. 43 Abs. 3 ATSG auf Grund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen (vgl. E. 3.5). Er muss diese Personen vorher schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen; ihnen ist eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen. Die Bedenkzeit muss dabei nicht lange sein und kann sich beispielsweise im Rahmen der arbeitsvertraglichen Kündigungsfrist halten (SVR 2005 IV Nr. 30 S. 113, I 605/04 E. 3.2). Voraussetzung der Sanktion ist, dass die Mitwirkung, die verlangt wurde, rechtmässig war (SVR 1998 UV Nr. 1), und dass die Verletzung in unentschuldbarer Weise erfolgte. Dies ist dann der Fall, wenn kein Rechtfertigungsgrund erkennbar ist oder sich das Verhalten der versicherten Person als völlig unverständlich erweist (vgl. dazu Urteile des BGer 9C_68/2015 vom 24. April 2015 E. 2.3 und 5.1, 8C_528/2009 vom 3. November 2009 E. 7 und I 166/06 vom 30. Januar 2007 E. 5.1).

E. 4.3

Der Sinn des Mahn- und Bedenkzeitverfahrens besteht darin, die versicherte Person in jedem Fall auf die Folgen ihres Widerstandes gegen die angeordneten Massnahmen aufmerksam zu machen und so in die Lage zu versetzen, in Kenntnis aller wesentlichen Faktoren ihre Entscheidung zu treffen (BGE 122 V 218), wobei die versicherte Person nicht die Folgen eines Verhaltens tragen soll, über dessen Auswirkungen sie sich möglicherweise gar keine Rechenschaft abgelegt hat. Der versicherten Person ist unter substantzierter Bezugnahme auf das von ihr geforderte Verhalten schriftlich mitzuteilen, welche Folgen ihre Widersetzlichkeit nach sich ziehen kann, und sie ist aufzufordern, ihrer Schadenminderungspflicht nachzukommen (Kieser, a.a.O., Art. 21 NN. 89 f.). Dabei obliegt dem Versicherungsträger die Beweislast, wenn der Nachweis der Mahnung strittig ist (Kieser, a.a.O., Art. 43 N. 93 mit Hinweis auf SVR 1995 IV Nr. 41). Die Grundsätze des Mahn- und Bedenkzeitverfahrens gelten insbesondere auch für die Mitwirkungspflichten im Zusammenhang mit der Begutachtung (Urteil des BGer 8C_397/2009 vom 16. Oktober 2009 E. 3.3).

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin ersuchte die Vorinstanz mit Schreiben vom 6. Dezember 2012 sinngemäss um Wiederaufnahme der Rentenzahlungen (vgl. Sachverhalt Bst. C).

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin hat ihr Gesuch vom 6. Dezember 2012 nicht substantiiert (eingereicht wurde einzig eine ID-Kopie sowie ein Heiratszertifikat, vgl. SAK act. 38). Die Vorinstanz nahm ihre Prüfung, ob die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, wieder auf und verlangte von der Beschwerdeführerin wiederholt Unterlagen und insbesondere Angaben betreffend den Zivilstand, um den Witwenstatus prüfen zu können (vgl. SAK act. 40, 44, 45, 48; Sachverhalt Bst. C). Im August 2013 wurde ein Geburtszertifikat («Extract of Birth») eingereicht, auf dem der Zivilstand «verwitwet» vermerkt ist (SAK act. 49, 51, 53). Die Vorinstanz forderte die Beschwerdeführerin in der Folge auf, bei der Schweizer Botschaft in Pristina vorzusprechen, sich auszuweisen und eine "aktuelle, amtlich bestätigte

Zivilstandsbescheinigung" vorzuweisen (SAK act. 56). Die Botschaft wurde angewiesen, die Identität sowie den Witwenstatus zu prüfen (SAK act. 57 S. 2). Die Beschwerdeführerin sprach am 29. Oktober 2013 bei der Botschaft vor, wurde befragt und fotografiert, wies sich aus und zeigte wiederum das Dokument "Extract of Birth" vor (SAK act. 59; 60)

E. 5.3

Die Botschaftsmitarbeiterin zweifelte die Echtheit der ihr vorgelegten Unterlagen nicht an (vgl. Sachverhalt Bst. D; SAK act. 60 S. 1: "Elle nous a soumis un «Extract of Birth» qui démontre que Mme est toujours veuve. Le certificat semble être conforme aux spécimens que nous avons reçu du Ministry of Internal Affairs [...]"). Sie äusserte überdies keinen Verdacht, dass sich jemand Drittes als anspruchsberechtigte Person ausgeben könnte, sondern wies einzig darauf hin, die Situation erscheine insbesondere im Zusammenhang mit den Zahlungen zwischen 1993 bis 2003 zweifelhaft. Diese sind aber nicht Streitgegenstand (vgl. E. 3.2 ff.). Ansonsten erscheinen die Erklärungen der Beschwerdeführerin zwar als speziell bzw. keineswegs alltäglich (vgl. Sachverhalt Bst. D), aber auch nicht als geradezu abwegig. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Vorinstanz die Sachverhaltsabklärung gleich im Anschluss an die Botschaftsvorsprache abgebrochen und festgehalten hat, der Identitätsnachweis sei nicht gelungen. Dieses Vorgehen erscheint widersprüchlich, weil die Botschaftsmitarbeiterin keinerlei Zweifel an der Identität der Beschwerdeführerin geäussert hatte. Aufgrund der von der Botschaft übermittelten behördlichen Bestätigungen, der Einvernahme sowie der früher eingereichten Bestätigungen, so insbesondere bei der Zusprache der Witwenrente (vgl. SAK act. 1 ff.), lassen sich die Zweifel der Vorinstanz an der Identität der Beschwerdeführerin mit der ursprünglich Leistungsberechtigten nicht begründen. Der Haupteinwand in der angefochtenen Verfügung geht daher fehl.

E. 5.4

Die Vorinstanz ist mithin ihrer Untersuchungspflicht nicht hinreichend nachgekommen (vgl. Art. 43 ATSG; BGE 138 V 218 E. 6), indem sie nach dem Bescheid der Botschaft nicht mehr weiter prüfte, ob sie alle von ihr bei der Beschwerdeführerin eingeforderten Unterlagen erhalten hatte und, falls nicht, welche Unterlagen diese denn genau noch hätte vorlegen müssen. Unklar ist namentlich, ob das Dokument «Extract of Birth» zum Nachweis des Witwenstatus genügt, wie aufgrund der Ausführungen der Botschaft vermutet werden könnte (vgl. SAK act. 60 S. 1). Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin sodann nicht über das Ergebnis der Botschaftsbefragung informiert und ihr keine Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben (Art. 29 Abs. 2 BV). Zudem hat die Vorinstanz die Aufrechterhaltung der Leistungseinstellung verfügt, ohne vorgängig ein Mahn- und Bedenkzeitverfahren durchgeführt zu haben (vgl. hierzu E. 4.3). Weil es sich insgesamt um gravierende Verfahrensmängel handelt und es grundsätzlich - und gerade in Verfahren mit Auslandbezug - in erster Linie an der Vorinstanz ist, den Sachverhalt sorgfältig und vollständig zu klären, ist kassatorisch zu entscheiden (vgl. BVGE 2015/1 E. 4.8; 2012/24 E. 3.4).

E. 5.5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als der angefochtene Einspracheentscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen ist. Die Vorinstanz hat die Angaben der Beschwerdeführerin und die eingereichten Unterlagen sorgfältig zu prüfen und das von der Beschwerdeführerin mit Gesuch vom 6. Dezember 2012 veranlasste Prüfungsverfahren fortzusetzen. In diesem Rahmen hat die Vorinstanz

auch die im Verlauf dieses Verfahrens von der Beschwerdeführerin gemachten weiteren Angaben und eingereichten Unterlagen (vgl. die Beilagen zur Beschwerdeschrift vom 23. April 2014 [BVGer act. 1] sowie zur Replik vom 22. Oktober 2014 [BVGer act. 13]) zu berücksichtigen, auf welche die Vorinstanz weder in der Vernehmlassung noch in der Duplik näher eingegangen ist (vgl. Sachverhalt Bst. J und Bst. L). Sodann hat die Vorinstanz der nunmehr anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin genau und nachvollziehbar anzugeben, welche Unterlagen und Angaben sie zu welchem Zweck noch zusätzlich benötigt; gegebenenfalls ist das Ausbleiben zu mahnen. Sollte die Beschwerdeführerin ihren Mitwirkungspflichten trotz Mahnung nicht in hinreichender Weise nachkommen, hat die Vorinstanz ein korrektes Mahn- und Bedenkzeitverfahren durchzuführen. Anschliessend ist über die Weiterführung der Leistungseinstellung neu zu entscheiden. Zu prüfen sein wird auch die Frage der Verjährung bzw. Verwirkung der von der Beschwerdeführerin auch rückwirkend geltend gemachten Ansprüche (vgl. Kieser, a.a.O., Art. 24 N. 5 ff. m.H.).

E. 6

Zu befinden bleibt noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

E. 6.1

Das vorliegende Verfahren ist für die Parteien kostenfrei (Art. 85bis Abs. 2 AHVG), weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind.

E. 6.2

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerdeführerin ist im vorliegenden Verfahren anwaltlich vertreten. Da eine Rückweisung praxisgemäss als Obsiegen der Beschwerde führenden Partei gilt (BGE 132 V 215 E. 6; Urteil des BGer 9C_868/2013 vom 24. März 2014 E. 6), steht der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz zu, welche antragsgemäss auf Fr. 500.- (inkl. Barauslagen) festgelegt wird (Art. 8 ff. und Art. 14 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.