

BVGer C-3348/2019 vom 6. Februar 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-02-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-3348_2019

FR: TAF C-3348/2019 du 6 février 2020

IT: TAF C-3348/2019 del 6 febbraio 2020

Regeste

Invalidenversicherung (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern wie hier keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Zu diesen gehört auch die IVSTA (Art. 33 Bst. d VGG; vgl. Art. 69 Abs. 1 Bst. b IVG [SR 831.20]). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt. Indes findet das VwVG aufgrund von Art. 3 Bst. dbis VwVG keine Anwendung in Sozialversicherungssachen, soweit das ATSG (SR 830.1) anwendbar ist. Nach Art. 1 Abs. 1 IVG sind die Bestimmungen des ATSG auf die Invalidenversicherung anwendbar, soweit das IVG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht.

E. 1.3.1

Anfechtungsobjekt ist vorliegend ein als Zwischenverfügung bezeichnetes Schreiben der Vorinstanz vom 23. Mai 2019, mit welchem die Vorinstanz im Rahmen der Beurteilung eines Leistungsgesuchs an einer polydisziplinären Begutachtung in der Schweiz festhält.

E. 1.3.2

Gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen, die nicht Zuständigkeitsfragen oder Ausstandsbegehren betreffen, ist eine Beschwerde gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken (Bst. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen würde (Bst. b). Andernfalls sind Zwischenverfügungen nur mit Beschwerde gegen die Endverfügung anfechtbar. Das besondere Rechtsschutzinteresse, das die sofortige Anfechtbarkeit einer Zwischenverfügung begründet, liegt im Nachteil, der entstünde, wenn die Anfechtung der Zwischenverfügung erst zusammen mit der Beschwerde gegen den Endentscheid zugelassen wäre (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 28 Rz. 84). Der Nachteil muss nicht rechtlicher Natur sein; die Beeinträchtigung in schutzwürdigen tatsächlichen, insbesondere auch wirtschaftlichen Interessen genügt, sofern der Betroffene nicht nur versucht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern (BGE 130 II 149 E. 2.2).

Gemäss BGE 137 V 210 sind (bei fehlendem Konsens zu treffende) Verfügungen der IV-Stellen betreffend die Einholung von medizinischen Gutachten beim kantonalen Versicherungsgericht bzw. beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (E. 3.4.2.6). Dabei hat das Bundesgericht die Anfechtbarkeitsvoraussetzung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils für das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren in IV-Angelegenheiten bejaht, zumal die nicht sachgerechte Begutachtung in der Regel einen rechtlichen und nicht tatsächlichen Nachteil bewirkt (vgl. BGE 138 V 271 E. 1.2 mit Hinweisen und E. 3; vgl. auch BGE 139 V 339 E. 4.5; vgl. eingehend auch Urteile des BVGer C-3716/2017 vom 26. Januar 2018 E. 2 ff. und C-2858/2013 vom 18. Juli 2013 E.1.3 ff.). Die Zwischenverfügung vom 23. Mai 2019 ist daher als eine anfechtbare Zwischenverfügung im Sinne von BGE 137 V 210 und BGE 138 V 271 zu betrachten und die dagegen erhobene Beschwerde ist somit zulässig.

E. 1.4

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie ist durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, so dass sie im Sinne von Art. 59 ATSG beschwerdelegitimiert ist.

E. 1.5

Da die Beschwerde im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 60 Abs. 1 ATSG und Art. 52 Abs. 1 VwVG) eingereicht und auch der Kostenvorschuss fristgerecht bezahlt wurde, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin kann im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit rügen (Art. 49 VwVG).

E. 2.2

Nach der Rechtsprechung stellt das Sozialversicherungsgericht bei der Beurteilung einer Streitsache in der Regel auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Entscheides eingetretenen Sachverhalt ab (BGE 129 V 1 E. 1.2 mit Hinweis). Tatsachen, die jenen Sachverhalt seither verändert haben, sollen im Normalfall Gegenstand einer neuen Verwaltungsverfügung sein (BGE 121 V 362 E. 1b). Nachfolgend zu würdigen sind im vorliegenden Verfahren somit insbesondere diejenigen Arztberichte, welche vor Verfügungserlass erstellt wurden. Der während des Beschwerdeverfahrens eingereichte medizinische Bericht von Dr. med. C. _____ vom 9. Juni 2019 ist in diesem Verfahren insoweit zu berücksichtigen, als ihm Informationen in Bezug auf die Zeit vor dem Verfügungserlass entnommen werden können und somit der nötige Sachzusammenhang zum Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens gegeben ist (vgl. BGE 116 V 80 E. 6b).

E. 3

Im vorliegenden Verfahren ist in der Hauptsache streitig, ob die Vorinstanz zu Recht die Begutachtung der Beschwerdeführerin in der Schweiz angeordnet hat und falls ja, ob der Begutachtung die behauptete fehlende Reisefähigkeit der Beschwerdeführerin entgegensteht.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin ist Staatsangehörige der Schweiz und Australien und wohnt in Australien, weshalb das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Australien über Soziale Sicherheit vom 9. Oktober 2006 (SR 0.831.109.158.1; nachfolgend: Abkommen Australien) zur Anwendung kommt. Soweit dieses Abkommen nichts anderes vorsieht, sind australische Staatsangehörige sowie deren Familienangehörige und Hinterlassene bei der Anwendung der schweizerischen Rechtsvorschriften den schweizerischen Staatsangehörigen beziehungsweise deren Familienangehörigen und Hinterlassenen gleichgestellt (Art. 4 Abs. 1 Bst. a Abkommen Australien). Bei der Bemessung des Invaliditätsgrades können die zuständigen Träger jedes Vertragsstaates, wenn dies sachgerecht ist, Informationen und medizinische Berichte berücksichtigen, die von den zuständigen Trägern des anderen Vertragsstaates zur Verfügung gestellt werden (Art. 22 Abs. 2 Abkommen Australien). Gestützt auf Art. 21 Bst. a Abkommen Australien haben die zuständigen Behörden die Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Abkommens über Soziale Sicherheit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Australien (SR 0.831.109.158.11; nachfolgend: Verwaltungsvereinbarung Australien) erlassen. Für Personen, die eine auf Invalidität basierende Leistung gemäss Artikel 4 Absatz 4 Ziffer (v) oder Artikel 6 Absatz 2 Ziffer (vi) beantragt haben, veranlasst die Verbindungsstelle des Vertragsstaates, in dem die betreffende Person wohnt, kostenlos eine ärztliche Untersuchung und übermittelt der Verbindungsstelle des anderen Vertragsstaates auf einem eigens zu diesem Zweck vereinbarten Formular einen Bericht sowie alle ihr zur Verfügung stehenden medizinischen Auskünfte und Dokumente (Art. 9 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung Australien). Verlangt der zuständige Träger oder die Verbindungsstelle eines Vertragsstaates eine zusätzliche ärztliche Untersuchung einer Person, die eine Leistung gemäss Absatz 1 beantragt hat oder bezieht, so veranlasst die Verbindungsstelle des anderen Vertragsstaates die verlangte Untersuchung im Gebiet, in dem die betreffende Person wohnt, gemäss den für sie geltenden Vorschriften (Art. 9 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung Australien).

E. 3.2

Die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit und des Invaliditätsgrades einer versicherten Person ist zwar eine juristische und erfolgt entsprechend durch die Verwaltung und im Beschwerdefall durch das Gericht. Um den Invaliditätsgrad bemessen zu können, sind jedoch die Verwaltung und gegebenenfalls das Gericht auf Unterlagen angewiesen, die ärztliche und gegebenenfalls auch andere Fachleute zur Verfügung zu stellen haben. Aufgabe des Arztes oder der Ärztin ist es, den Gesundheitszustand zu beurteilen und dazu Stellung zu nehmen, in welchem Umfang und bezüglich welcher Tätigkeiten die versicherte Person arbeitsunfähig ist. Im Weiteren sind die ärztlichen Auskünfte eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Frage, welche Arbeitsleistungen der versicherten Person noch zugemutet werden können (BGE 132 V 93 E. 4; 125 V 256 E. 4).

E. 3.3

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). Kommen die versicherte Person oder andere Personen, die Leistungen beanspruchen, 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 diese Personen vorher schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen; ihnen ist eine angemessene Bedenkzeit

einzuräumen (Art. 43 Abs. 3 ATSG).

E. 3.4

Die Beschwerdeführerin machte geltend, sie habe gemäss der staatsvertraglichen Vereinbarung zwischen der Schweiz und Australien Anspruch auf eine Untersuchung in Australien. Die Vorinstanz sei nicht befugt, auf einer Untersuchung in der Schweiz zu beharren. Bereits aus diesem Grund sei die angefochtene Verfügung aufzuheben. Ausserdem sei ihr die Reise aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar. Dr. med. C._____ bestätige, dass ihr die Reise aus psychischen und physischen Gründen nicht möglich sei. Einerseits verspüre sie extreme Angst und habe Panik-Attacken, wenn sie ihr häusliches Umfeld verlassen müsse, andererseits würde die Reise auch Probleme mit dem Wirbelsäulen-Implantat verursachen.

E. 3.5

Die Vorinstanz machte hingegen geltend, die Behörden seien nicht verpflichtet, die medizinischen Unterlagen im Wohnstaat einzuholen. Es handle sich bei Art. 22 Abs. 2 des Abkommens Australien um eine Kann-Vorschrift, die lediglich dann zur Anwendung komme, wenn dies sachgerecht erscheine. Das Abkommen lasse den Trägern somit das Recht, eigene medizinische Abklärungen vorzunehmen beziehungsweise anzuordnen. Eine Begutachtung in der Schweiz sei demnach vor allem dann notwendig, wenn es darum gehe, eine interdisziplinäre und fachübergreifende Beurteilung des Gesundheitszustands und der Arbeitsfähigkeit zu erlangen. Dazu komme, dass es namentlich bei Vorliegen von psychiatrischen und psychosomatischen Beschwerdebildern wichtig sei, dass die Gutachter mit den Grundsätzen der schweizerischen Versicherungsmedizin vertraut seien. Im vorliegenden Fall, in welchem es um die fachübergreifende Beurteilung des Gesundheitszustandes und der Arbeitsfähigkeit gehe, und bei welcher auch psychische Beschwerden zu beurteilen seien, komme demnach nur eine Begutachtung in der Schweiz in Frage. In Bezug auf die geltend gemachte Reiseunfähigkeit führte die IVSTA aus, der Umstand, dass die Beschwerdeführerin die lange Reise als belastend empfinden würde, sei nicht mit Reiseunfähigkeit gleichzusetzen. Weder die psychischen Beschwerden noch der eingesetzte Neurostimulator stellten ein Hindernis für die geplante Reise dar.

E. 3.6.1

Art. 22 Abs. 2 des Abkommens Australien regelt die Zusammenarbeit der Behörden im Fall, in welchem die schweizerischen Behörden sich dazu entschliessen, eine Untersuchung im Wohnsitzstaat zu veranlassen. In diesem Fall haben die schweizerischen Behörden Anspruch auf Unterstützung durch den Wohnsitzstaat. In Übereinstimmung mit den Ausführungen der Vorinstanz und im Einklang mit der geltenden Rechtsprechung ist aber festzuhalten, dass es der Vorinstanz überlassen ist, wo sie die notwendigen Untersuchungen durchführen lassen will. Aus der von der Beschwerdeführerin angerufenen staatsvertraglichen Regelung kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin besteht somit kein Anspruch auf eine Untersuchung in ihrem Wohnsitzstaat (vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 9C_235/2013 vom 10. September 2013 E. 3.2).

E. 3.6.2

Aus den Akten der Vorinstanz geht hervor, dass die Beschwerdeführerin sowohl an psychischen Problemen (Depressionen) als auch an physischen Problemen (Zervikalgien) leidet. Dies wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Die Vorinstanz hat das

medizinische Dossier dem Expertengremium des IV-ärztlichen Dienstes unterbreitet, welcher sich mit Stellungnahme vom 21. Januar 2019 (IV-act. 172) dafür aussprach, dass eine polydisziplinäre Begutachtung in der Schweiz durchzuführen sei, da die Beurteilungen der behandelnden Ärzte und diejenige des medizinischen Dienstes der IVSTA voneinander abwichen. Die Stellungnahmen des RAD oder des medizinischen Dienstes der IVSTA, welche nicht auf eigenen Untersuchungen beruhen, können wie Aktengutachten beweiskräftig sein, sofern ein lückenloser Befund vorliegt und es im Wesentlichen nur um die fachärztliche Beurteilung eines an sich feststehenden medizinischen Sachverhalts geht, mithin die direkte ärztliche Befassung mit der versicherten Person in den Hintergrund rückt (vgl. Urteile des BGer 9C_524/2017 vom 21. März 2018 E. 5.1; 9C_28/2015 vom 8. Juni 2015 E. 3.2; 9C_196/2014 vom 18. Juni 2014 E. 5.1.1, je mit Hinweisen). Die Aufgabe der versicherungsinternen Fachpersonen besteht insbesondere darin, aus medizinischer Sicht - gewissermassen als Hilfestellung für die medizinischen Laien in Verwaltung und Gerichten, welche in der Folge über den Leistungsanspruch zu entscheiden haben - den medizinischen Sachverhalt zusammenzufassen und versicherungsmedizinisch zu würdigen (vgl. SVR 2009 IV Nr. 50 [Urteil des BGer 8C_756/2008] E. 4.4 mit Hinweis; Urteil des BGer 9C_692/2014 vom 22. Januar 2015 E. 3.3). Sie haben die vorhandenen Befunde aus medizinischer Sicht zu würdigen, wozu namentlich auch gehört, bei widersprüchlichen medizinischen Akten eine Wertung vorzunehmen und zu beurteilen, ob auf die eine oder die andere Ansicht abzustellen oder aber eine zusätzliche Untersuchung vorzunehmen ist (BGE 142 V 58 E. 5.1). Enthalten die Akten für die streitigen Belange keine beweistauglichen Unterlagen, kann die Stellungnahme einer versicherungsinternen Fachperson in der Regel keine abschliessende Beurteilungsgrundlage bilden, sondern nur zu weitergehenden Abklärungen Anlass geben (vgl. Urteil des BGer 9C_58/2011 vom 25. März 2011 E. 3.3). Es ist somit nicht zu beanstanden, dass die IVSTA in dieser Konstellation weitere Untersuchungen anordnete, weil es ihr nicht möglich gewesen wäre, in einem Fall, in welchem der medizinische Sachverhalt noch nicht zweifellos klar ist, auf die von den behandelnden Ärzten abweichende Beurteilung ihres medizinischen Dienstes abzustellen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass es beim Vorliegen von psychiatrischen und psychosomatischen Beschwerdebildern wichtig ist, dass die Gutachter mit den Grundsätzen der schweizerischen Versicherungsmedizin vertraut sind, und dass eine interdisziplinäre Beurteilung erfolgt (vgl. BGE 137 I 327 E. 7.3 und Urteil des BGer 9C_235/2013 vom 10. September 2013 E. 3.2). Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung erfolgt die Prüfung, ob ein psychischer Gesundheitsschaden eine rentenbegründende Invalidität zu bewirken vermag, schliesslich anhand eines strukturierten normativen Prüfungsrasters (BGE 143 V 418 E. 7, 141 V 281 E. 4.1). Dies gilt für sämtliche psychischen Störungen (BGE 143 V 418 E. 7.2). Vorliegend liegen unzweifelhaft sowohl physische als auch psychische Leiden vor, insofern ist die Anordnung der Vorinstanz, eine polydisziplinäre Begutachtung in der Schweiz anzuordnen, grundsätzlich nicht zu beanstanden. Im Weiteren ist die Gutachterstelle nach dem Zufallsprinzip gemäss Zuweisungssystem «SuisseMED@P» zu ermitteln (vgl. dazu BGE 139 V 349 E. 5.2.1 und Art. 72bis Abs. 2 IVV) und der Beschwerdeführerin sind die ihr zustehenden Mitwirkungsrechte einzuräumen (vgl. BGE 137 V 210 E. 3.4.2.9). Die angeordneten Untersuchungen sind somit als notwendig im Sinne von Art. 43 Abs. 2 ATSG anzusehen.

E. 3.6.3

Zu prüfen bleibt, ob die angeordneten und notwendigen Untersuchungen der Beschwerdeführerin zumutbar sind. Die Vorinstanz hat sowohl vor Verfügungserlass als

auch gestützt auf die im Rahmen des Beschwerdeverfahrens nachgereichten medizinischen Beurteilungen aus Australien bei ihrem medizinischen Dienst fachärztliche Beurteilungen zur Reisefähigkeit der Beschwerdeführerin eingeholt (vgl. Stellungnahme von Dr. med. D. _____, Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie FMH, vom 14. Mai 2019 [IV-act. 191] und Bericht von Dr. med. E. _____, Fachärztin für Allgemeine Innere Medizin, vom 29. August 2019 [Beilage zu BVGer-act. 9]). Hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Unzumutbarkeit einer Begutachtung in der Schweiz ist einleitend darauf hinzuweisen, dass bei der Beurteilung der Zumutbarkeit die Verwaltung (oder das Gericht) die gesamten (objektiven und subjektiven) Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen hat (Urteile des BGer I 214/01 vom 25. Oktober 2001 E. 2b und I 906/05 vom 23. Januar 2007 E. 6). Bei der Voraussetzung der Zumutbarkeit ist die Frage der subjektiven Zumutbarkeit objektiv zu erklären. Es geht mithin nicht etwa darum, ob die betreffende Person aus ihrer eigenen (subjektiven) Wahrnehmung heraus die Untersuchung als zumutbar betrachtet oder nicht, sondern darum, dass die subjektiven Umstände (etwa Alter der Person, Gesundheitszustand, bisherige Erfahrungen mit Abklärungen) in einer objektiven Betrachtung dahingehend gewürdigt werden, ob diese Umstände die Untersuchung zulassen oder nicht. Die üblichen Untersuchungen in einer Gutachtenstelle sind ohne konkret entgegenstehende Umstände generell als zumutbar zu betrachten (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2015, Art. 43 N 82). Die Beschwerdeführerin machte - unter Hinweis auf die eingereichten Arztzeugnisse geltend - ihr sei die Reise aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar. Die Vorinstanz äusserte sich diesbezüglich, dass auch wenn die Reise in die Schweiz - wie von Dr. med. B. _____ attestiert - eine Belastung für die Beschwerdeführerin darstelle, dies nicht automatisch mit fehlender Reisefähigkeit gleichzusetzen sei. Aufgrund des Arztberichtes sei deshalb nicht nachgewiesen, dass die Beschwerdeführerin aus psychischen Gründen reiseunfähig sei. Auch aus somatischen Gründen seien keine Einschränkungen ersichtlich, zumal die von Dr. med. C. _____ geschilderte Problematik mit dem Neurostimulator durch die Gabe von Schmerzmitteln überbrückt werden könne. Die Vorinstanz hat somit die Einwände der Beschwerdeführerin geprüft und ihre Einschätzung schlüssig begründet, sodass kein Anlass besteht, von dieser Beurteilung abzuweichen. Gestützt auf die eingereichten Arztberichte und die darauf erfolgte Beurteilung des medizinischen Dienstes der IVSTA ist somit davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin reisefähig ist. Die angefochtene Verfügung ist somit zu bestätigen und die Beschwerde abzuweisen.

E. 4

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

E. 4.1

Die Verfahrenskosten sind bei Streitigkeiten um die Bewilligung oder die Verweigerung von IV-Leistungen nach dem Verfahrensaufwand und unabhängig vom Streitwert im Rahmen von 200-1'000 Franken festzulegen (Art. 69 Abs. 1bis IVG). Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Für das vorliegende Verfahren sind die Verfahrenskosten auf Fr. 800.- festzusetzen und der Beschwerdeführerin als unterlegene Partei aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.- ist zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

E. 4.2

Der obsiegenden Partei kann von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Als Bundesbehörde hat die IVSTA jedoch keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die unterliegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

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