

BVGer C-5441/2007 vom 18. Mai 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-05-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-5441_2007

FR: TAF C-5441/2007 du 18 mai 2009

IT: TAF C-5441/2007 del 18 maggio 2009

Regeste

Invalidenversicherung (Übriges)

Erwägungen

E. 1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Die eidgenössische IV-Stelle für Versicherte im Ausland ist eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen dieser IV-Stelle ist zudem in Art. 69 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) ausdrücklich vorgesehen. Angefochten ist ein Einspracheentscheid der IV-Stelle für Versicherte im Ausland. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

E. 2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Vorbehalten bleiben gemäss Art. 3 Bst. dbis VwVG die besonderen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1). Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 38 ff. und Art. 60 ATSG, Art. 52 VwVG). Als Adressatin des ihre Einsprache abweisenden Entscheids ist die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Verfügung berührt und sie hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 59 ATSG). Auf die Beschwerde ist, nachdem auch der Kostenvorschuss fristgerecht bezahlt wurde, einzutreten.

E. 3

Zunächst sind die zur Beurteilung der Streitsache massgebenden gesetzlichen Grundlagen und die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze dazulegen.

E. 3.1

Nach der Rechtsprechung stellt das Sozialversicherungsgericht bei der Beurteilung einer Streitsache in der Regel auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Einspracheentscheides (hier: 23. Juli 2007) eingetretenen Sachverhalt ab (BGE 129 V 1 E. 1.2 mit Hinweis). Weiter sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung

hatten (BGE 130 V 329). Im vorliegenden Verfahren sind die durch die 5. IV-Revision eingeführten Änderungen, welche am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind (AS 2007 5129), nicht anwendbar. Im Folgenden werden deshalb die bis Ende 2007 gültig gewesenen Bestimmungen des IVG und der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV, SR 831.201) zitiert.

E. 3.2

Nach Art. 43 Abs. 1 ATSG prüft der Versicherungsträger die Begehren der versicherten Person, nimmt die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor und holt die erforderlichen Auskünfte ein, wobei mündlich erteilte Auskünfte schriftlich festzuhalten sind. 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). Es obliegt der IV-Stelle, nach Eingang der Anmeldung zum Leistungsbezug die Verhältnisse abzuklären (Art. 57 IVG in Verbindung mit Art. 69 ff. IVV). In Ergänzung und Präzisierung zu Art. 43 Abs. 1 ATSG hält Art. 69 Abs. 2 IVV fest, dass die IV-Stelle, wenn die versicherungsmässigen Voraussetzungen erfüllt sind, die erforderlichen Unterlagen, insbesondere über den Gesundheitszustand, die Tätigkeit, die Arbeits- und Eingliederungsfähigkeit der versicherten Person sowie die Zweckmässigkeit bestimmter Eingliederungsmassnahmen beschafft und zu diesem Zwecke Berichte und Auskünfte verlangen, Gutachten einholen, Abklärungen an Ort und Stelle vornehmen sowie Spezialisten der öffentlichen oder privaten Invalidenhilfe beiziehen kann.

E. 3.3

Gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG kann der Versicherungsträger aufgrund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen, wenn die versicherte Person oder andere Personen, die Leistungen beanspruchen, den Auskunftspflichtigen in unentschuldbarer Weise nicht nachkommen. Er muss diese Personen vorher schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen; ihnen ist eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen. Zur Verweigerung der Mitwirkung sieht Art. 73 IVV vor, dass die IV-Stelle, unter Ansetzung einer angemessenen Frist und Darlegung der Säumnisfolgen, aufgrund der Akten beschliessen oder die Abklärungen einstellen und Nichteintreten beschliessen kann, sofern Versicherte schuldhaft eine ärztliche Untersuchung, eine Begutachtung, das Erscheinen vor der IV-Stelle oder Auskünfte verweigern.

E. 3.4

Um den Invaliditätsgrad bemessen zu können, ist die Verwaltung (und im Beschwerdefall 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 Person noch zugemutet werden können (BGE 132 V 93 E. 4 mit Hinweisen).

E. 3.5

Die Frage, ob und gegebenenfalls ab wann Anspruch auf Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung besteht, bestimmt sich allein aufgrund der schweizerischen Rechtsvorschriften. Für die Beurteilung eines Rentenanspruchs sind daher die

Feststellungen des ausländischen Versicherungsträgers bezüglich Invaliditätsgrad und Anspruchsbeginn für die rechtsanwendenden Behörden in der Schweiz nicht verbindlich (vgl. BGE 130 V 253 E. 2.4; AHI-Praxis 1996 S. 177 E. 1).

E. 4

In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die Verwaltung das Mahn- und Bedenkzeitverfahren gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG bzw. Art. 73 IVV korrekt durchgeführt und zu Recht angenommen hat, die Beschwerdeführerin habe sich in unentschuldbarer Weise bzw. schuldhaft der Begutachtung widersetzt.

E. 4.1

Die IV-Stelle hat die Beschwerdeführerin mehrmals aufgefordert, ihre Bereitschaft, sich einer Begutachtung in der Schweiz zu unterziehen, mitzuteilen oder einen hinreichend begründeten Nachweis zu erbringen, dass ihr eine Reise in die Schweiz nicht zumutbar sei. In ihren Schreiben vom 14. Januar 2005 und vom 11. Juli 2005 sowie in der Mahnung vom 2. Dezember 2005 machte die Vorinstanz die Versicherte darauf aufmerksam, dass ein Aktenentscheid gefällt werde, wenn sie sich in unentschuldbarer Weise einer Begutachtung widersetze. Die Mahnung enthält zudem eine Frist von 30 Tagen, um eine Stellungnahme einzureichen. Das Mahn- und Bedenkzeitverfahren gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG (bzw. Art. 73 IVV) wurde demnach korrekt durchgeführt.

E. 4.2

Weiter ist zu prüfen, ob die Weigerung der Beschwerdeführerin, sich einer Begutachtung zu unterziehen, in unentschuldbarer Weise erfolgte. Entscheidend ist gemäss Art. 43 Abs. 2 ATSG, ob die Begutachtung notwendig und zumutbar ist.

E. 4.2.1

Zunächst ist mit der IV-Stelle festzustellen, dass für die rechtskonforme Beurteilung des Rentenanspruchs eine - lege artis erstellte - medizinische Begutachtung erforderlich war. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin genügen die von ihr im Verlaufe des Verfahrens eingereichten medizinischen Unterlagen nicht. Aus den Berichten geht nicht hervor, aufgrund welcher Befunde eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit angenommen wird. Die Ärzte beschränken sich im Wesentlichen darauf, eine Liste von Diagnosen aufzuführen und eine vollumfängliche Arbeitsunfähigkeit zu attestieren. Die Berichte enthalten aber weder eine eigentliche Beurteilung der medizinischen Situation noch begründete Schlussfolgerungen (vgl. BGE 125 V 351 E. 3a, BGE 122 V 157 E. 1c). Für die Annahme einer psychisch bedingten Arbeitsunfähigkeit bzw. Invalidität ist das Vorliegen einer (nach einem anerkannten Klassifikationssystem diagnostizierten) psychischen Störung notwendige - wenn auch nicht hinreichende - Voraussetzung (vgl. Ulrich Meyer-Blaser, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG, Zürich 1997, S. 12; BGE 130 V 352 E. 2.2.3, BGE 124 V 29 E. 5b/bb, vgl. auch BGE 130 V 396). Die Diagnose eines psychoorganischen Syndroms mit psychotischen Phasen wurde jedoch nicht fachärztlich in Anwendung eines anerkannten Klassifikationssystems gestellt und lässt sich zudem nicht nachvollziehen. Mit welchen Mitteln der medizinische Sachverhalt abzuklären ist, hat die IV-Stelle in Zusammenarbeit mit ihrem medizinischen Dienst zu entscheiden. Im Rahmen der Verfahrensleitung kommt dem Versicherungsträger ein grosser Ermessensspielraum bezüglich Notwendigkeit, Umfang und Zweckmässigkeit von medizinischen Abklärungen zu (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 8C_163/2007 vom 6. Februar 2008 E. 3.2). Die Anordnung einer Begutachtung in der Schweiz könnte sich dann als nicht erforderlich und

daher unverhältnismässig erweisen, wenn die Abklärung ohne Weiteres auch am Wohnort der versicherten Person durchgeführt werden könnte (vgl. Urteil BGer I 166/06 vom 30. Januar 2007). Die Voraussetzung, dass am Wohnort der Versicherten eine mit den Grundsätzen der schweizerischen Versicherungsmedizin ebenso vertraute - und in diesem Sinne gleichwertige - Abklärungsstelle vorhanden wäre, ist vorliegend aber nicht erfüllt. Zudem besteht nach der Rechtsprechung kein Rechtsanspruch auf Begutachtung im Ausland (Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts [EVG] I 172/02 vom 7. Februar 2003 E. 4.5 mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin kann daher aus ihrer Bereitschaft, sich von Vertrauensärzten der Botschaft in Belgrad untersuchen zu lassen, nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 4.2.2

Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit hat die Verwaltung (oder das Gericht) die gesamten (objektiven und subjektiven) Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen (Urteil EVG I 214/01 vom 25. Oktober 2001 E. 2b, Urteil BGer I 906/05 vom 23. Januar 2007 E. 6). Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie gesundheitliche Gründe geltend, weshalb ihr eine Reise in die Schweiz, um sich untersuchen zu lassen, nicht zumutbar sei. Da nach der Rechtsprechung Schmerzen an sich noch keine Arbeitsunfähigkeit begründen (vgl. BGE 130 V 352), lässt sich aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin an Rücken- und Bauchschmerzen leidet, auch keine Reiseunfähigkeit ableiten. Die serbischen Ärzte attestieren eine Reiseunfähigkeit (für eine lange Reise), ohne dies weiter zu begründen. Soweit sich die Begründungen von Dr. C._____ zur Arbeitsunfähigkeit auch auf die Reiseunfähigkeit beziehen sollten, wäre nicht nachvollziehbar, weshalb beispielsweise die Notwendigkeit der regelmässigen Medikamenteneinnahme oder eine Diät einzuhalten eine Reiseunfähigkeit begründen sollten. Was die notwendige Dauerpräsenz therapeutischer oder anderer Hilfe anbetrifft, wird nicht ausgeführt, was darunter zu verstehen ist (vgl. IV-Akt. 93). Dass die Vorinstanz die geltend gemachte Reiseunfähigkeit als nicht nachgewiesen erachtete, ist daher nicht zu beanstanden.

E. 4.3

In ihrer Einsprache vom 14. Februar 2006 ersuchte die Beschwerdeführerin darum, über die Modalitäten - insbesondere hinsichtlich Finanzierung, Transportmittel und allfällige Begleitung - informiert zu werden, sofern eine Reise in die Schweiz tatsächlich erforderlich sei.

E. 4.3.1

Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und Art. 42 ATSG garantierten Anspruch auf rechtliches Gehör fliesst unter anderem die Pflicht der Behörde, die Vorbringen einer Partei tatsächlich anzuhören, zu prüfen und bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sowie den Entscheid zu begründen (BGE 134 I 83 E. 4.1, BGE 132 V 368 E. 3.1). Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung einer Person eingreift (BGE 132 V 368 E. 3.1 mit Hinweisen).

E. 4.3.2

Im Einspracheentscheid vom 23. Juli 2007 ging die Vorinstanz auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht ein und hielt lediglich fest, in der Einsprache widersetze sie sich weiterhin einer zumutbaren Untersuchung. Damit hat sie einerseits den Anspruch auf

rechtliches Gehör missachtet, andererseits ist sie ihrer Beratungspflicht gemäss Art. 27 Abs. 2 ATSG nicht nachgekommen. Nach dieser Bestimmung hat jede Person Anspruch auf grundsätzlich unentgeltliche Beratung über ihre Rechte und Pflichten. Dafür zuständig sind die Versicherungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind.

E. 4.3.3

Sinn und Zweck der durch Art. 27 Abs. 2 ATSG statuierten Beratungspflicht ist, die betreffende Person in die Lage zu versetzen, sich so zu verhalten, dass eine den gesetzgeberischen Zielen des jeweiligen Erlasses entsprechende Rechtsfolge eintritt (BGE 131 V 472 E. 4.3; Urteil BGer I 714/06 vom 20. April 2007 E. 4.1, publiziert in Sozialversicherungsrecht - Rechtsprechung [SVR] 2008 IV Nr. 10; Ulrich Meyer, Grundlagen, Begriff und Grenzen der Beratungspflicht der Sozialversicherungsträger nach Art. 27 Abs. 2 ATSG, in: René Schaffhauser/Franz Schlauri [Hrsg.], Sozialversicherungsrechtstagung 2006, S. 9 ff., insbes. S. 14 und 15), wobei die zu beratende Person über die für die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten massgebenden Umstände rechtlicher oder tatsächlicher Art zu informieren und gegebenenfalls ein Rat bzw. eine Empfehlung für das weitere Vorgehen abzugeben ist (BGE 131 V 472 E. 4.3 mit Hinweisen; Urteil BGer 8C_624/2007 vom 20. Mai 2008 E. 6.3.1.2).

E. 4.3.4

Nach der Rechtsprechung besteht die Beratungspflicht nicht voraussetzungslos und bezieht sich grundsätzlich nicht auf Informationen, die als allgemein bekannt vorausgesetzt werden dürfen (Urteil BGer 9C_1005/2008 vom 5. März 2009 E. 3.2.2 mit Hinweis). Bestehen jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die versicherte Person von falschen Annahmen ausgeht, kann sich die Informationspflicht auch auf an sich Selbstverständliches beziehen (vgl. Urteil BGer 9C_894/2008 vom 18. Dezember 2008 E. 4). Daher wäre die IV-Stelle ungeachtet des Umstandes, dass Art. 43 ATSG die Frage der Kosten einer angeordneten Abklärung regelt, verpflichtet gewesen, auf die ausdrückliche Nachfrage über die Modalitäten einer Begutachtung in der Schweiz zu informieren. Im Übrigen entspricht es auch der Praxis der IV-Stelle, dass sie bei der Anordnung einer Begutachtung über die Finanzierungsmodalitäten informiert.

E. 4.3.5

Die IV-Stelle wird die Beschwerdeführerin deshalb über die Modalitäten der Begutachtung zu informieren haben und ihr somit nochmals Gelegenheit geben, sich einer Begutachtung in der Schweiz zu unterziehen.

E. 4.4

Anzufügen bleibt, dass die Vorinstanz in der Mahnung einen Aktenentscheid angedroht und gemäss Formulierung des Verfügungsdispositivs einen abweisenden Entscheid gefällt hat. Wie aus der Begründung der Verfügung und des Einspracheentscheides jedoch hervorgeht, hat sie keine materielle Prüfung des Anspruchs vorgenommen, sondern ist auf das Leistungsbegehren nicht eingetreten. Ob allein aufgrund des Umstandes, dass die Verwaltung eine falsche Rechtsfolge angedroht hat, ein gestützt auf Art. 43 Abs. 3 ATSG und Art. 73 IVV erlassener Entscheid aufzuheben wäre, braucht vorliegend nicht geprüft zu werden.

E. 4.5

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gutzuheissen und der Einspracheentscheid vom 23. Juli 2007 aufzuheben ist.

E. 5

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Der Beschwerdeführerin ist daher der geleistete Kostenvorschuss zurück zu erstatten. Den Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin sind keine unverhältnismässig hohen Kosten entstanden, weshalb ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2])

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