

BVGer C-6242/2019 vom 24. Oktober 2019

Bundesverwaltungsgericht, 2019-10-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-6242_2019_d20191024

FR: TAF C-6242/2019 du 24 octobre 2019

IT: TAF C-6242/2019 del 24 ottobre 2019

Regeste

Rentenanspruch | Invalidenversicherung, Rentenrevision; Verfügung vom 24. Oktober 2019

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 VGG (SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG (SR 173.021). Die IVSTA gehört als Behörde nach Art. 33 VGG zu den Vorinstanzen des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. auch Art. 69 Abs. 1 Bst. b IVG). Eine das Sachgebiet betreffende Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der angefochtenen Verfügung zuständig.

E. 1.2

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Gemäss Art. 3 Bst. dbis VwVG bleiben in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren die besonderen Bestimmungen des ATSG (SR 830.1) vorbehalten. Gemäss Art. 2 ATSG sind die Bestimmungen des ATSG auf die bundesgesetzlich geregelten Sozialversicherungen anwendbar, wenn und soweit die einzelnen Sozialversicherungsgesetze es vorsehen. Nach Art. 1 IVG sind die Bestimmungen des ATSG auf die Invalidenversicherung (Art. 1a - 26bis und Art. 28 - 70 IVG) anwendbar, soweit das IVG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht. Dabei finden nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln in formellrechtlicher Hinsicht mangels anderslautender Übergangsbestimmungen grundsätzlich diejenigen Rechtsätze Anwendung, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (BGE 144 V 210 E. 4.3.1; vgl. zu den Ausnahmen BGE 132 V 368 E. 2.1).

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt, ist direkte Adressatin der angefochtenen Verfügung und mit der Aufhebung der bestehenden Rente der Invalidenversicherung formell und materiell beschwert. Sie kann sich auf ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung berufen (Art. 59 ATSG, Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.4

Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht, der Gerichtskostenvorschuss fristgerecht bezahlt (Art. 60 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 3 ATSG, vgl. auch Art. 52 Abs. 1 und 20 Abs. 3 VwVG, Art. 63 Abs. 4 VwVG i.V.m. Art. 69 Abs. 1bis und 2 IVG).

E. 1.5

Auf die Beschwerde ist folglich einzutreten.

C-6242/2019 Seite 8

E. 2

Anfechtungsobjekt und damit Begrenzung des Streitgegenstandes des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (vgl. BGE 131 V 164 E. 2.1) bildet die Verfügung vom 24. Oktober 2019, mit der die Vorinstanz den Rentenan- spruch der Beschwerdeführerin rückwirkend per 1. Februar 2014 zufolge unentschuldbarer Verletzung der Mitwirkungspflichten im Revisionsverfah- ren aufgehoben hat (IVSTA-act. 215).

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin ist Schweizer Staatsangehörige mit Wohnsitz in den USA, weshalb das Abkommen über Soziale Sicherheit zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 3. Dezember 2012 (in Kraft getreten am 1. März 2014; nachfolgend: Abkommen; SR 0.831.109.336.1) zur Anwendung gelangt. Da in Bezug auf die Schweiz das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (Art. 2 Abs. 1 Bst. a 2. Lemma Abkommen) sowie das Abkommen für die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten gilt (Art. 3 Bst. a Abkommen) und die Art. 7 - 18 des Ab- kommens keine gegenteiligen Regelungen enthalten, ist die Sache nach dem innerstaatlichen schweizerischen Recht zu beurteilen (vgl. auch Urteil des BVGer C-112/2015 vom 21. Dezember 2016 E. 2.1).

E. 2.2

In zeitlicher Hinsicht sind – vorbehältlich besonderer übergangsrechtli- cher Regelungen – grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führen- den Tatbestandes Geltung haben (BGE 146 V 364 E. 7.1). Deshalb finden vorliegend jene Vorschriften Anwendung, die spätestens beim Erlass der Verfügung vom 24. Oktober 2019 in Kraft standen; weiter aber auch Vor- schriften, die zu jenem Zeitpunkt bereits ausser Kraft getreten waren, die aber für die Beurteilung allenfalls früher entstandener Leistungsansprüche von Belang sind.

E. 2.3

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; BGE 137 V 71 E. 5.2).

E. 2.4

Nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen ist das Bundesverwaltungsgericht nicht an die Begründung der Begehren der Par- teien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Im Rahmen seiner Kognition kann es die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Be- gründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (BGE 138 II

C-6242/2019 Seite 9 331 E. 1.3; 134 V 25 E. 1.2; je mit Hinweisen; vgl. MOSER/BEUSCH/KNEU- BÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Auf- lage 2022, Rz. 1.54).

E. 3

Vorab ist von Amtes wegen zu prüfen, ob die Vorinstanz das Sozialversicherungsverfahren in formeller Hinsicht korrekt durchgeführt hat, namentlich was die Anordnung der Begutachtung (E. 3.1 ff.) sowie das Vorbescheidverfahren (E. 3.7) betrifft.

E. 3.1

Muss die IV-Stelle zur Abklärung des Sachverhaltes ein Gutachten einer oder eines unabhängigen Sachverständigen einholen, so gibt sie der Partei deren oder dessen Namen bekannt. Die Partei kann den Gutachter aus triftigen Gründen ablehnen und kann Gegenvorschläge machen (vgl. Art. 44 ATSG in der hier massgebenden Fassung bis 31. Dezember 2021; BGE 138 V 271 E.1.1 mit Hinweis auf BGE 137 V 210 E. 3.4.2.6). Zu unterscheiden ist zwischen Einwendungen formeller und materieller Natur. Die gesetzlichen Ausstandsgründe zählen zu den Einwendungen formeller Natur, weil sie geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit des Sachverständigen zu erwecken. Einwendungen materieller Natur richten sich gegen eine Begutachtung an sich (z.B. unnötige second opinion), gegen Art oder Umfang der Begutachtung (z.B. unzutreffende Wahl der medizinischen Disziplinen) oder gegen bezeichnete Sachverständige (z.B. fehlende Sachkunde) (BGE 140 V 507 E. 3.1; 138 V 271 E. 1.1; 137 V 210 E. 3.4.1.2). Zu den Einwendungen materieller Natur zählt namentlich der Ort der Begutachtung (statt vieler: Urteil des BVGer C-6473/2014 vom 6. April 2017 E. 3.2).

E. 3.2

Will sich die versicherte Person ohne triftige Gründe einer angeordneten Begutachtung nicht unterziehen, ist gestützt auf Art. 44 ATSG (in der hier massgebenden Fassung bis 31. Dezember 2021) und die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 137 V 210) eine anfechtbare Zwischenverfügung betreffend Notwendigkeit und Zumutbarkeit der polydisziplinären Begutachtung zu erlassen. Erst im Anschluss, d.h. nach rechtskräftiger Gutachtensanordnung und allfälliger fortbestehender Weigerung, sich der angeordneten Begutachtung zu unterziehen, ist grundsätzlich ein Mahn- und Bedenkzeitverfahren durchzuführen (vgl. dazu Urteile des BVGer C-1331/2020 vom 28. April 2021 E. 4.2; C-1722/2019 vom 18. November 2020 E. 4.3.2 und E. 4.4).

C-6242/2019 Seite 10

E. 3.3

Die Vergabe polydisziplinärer medizinischer Administrativgutachten erfolgt in der Invalidenversicherung nach dem Zufallsprinzip über das Zuweisungssystem "SuisseMED@P" (vgl. Art. 72bis Abs. 2 IVV in der hier massgebenden Fassung bis 31. Dezember 2021; BGE 139 V 339). Rechtsprechungsgemäss sind Zwischenverfügungen betreffend die Anordnung einer medizinischen Begutachtung nicht selbständig vor Gericht anfechtbar, bevor in Anwendung des Zuweisungssystems "SuisseMED@P" auch die Gutachterstelle feststeht (BGE 139 V 339 E. 4.5 mit Hinweisen; Urteil C-1722/2019 E. 4.1.1). Das BSV hat die vom Bundesgericht mit BGE 137 V 210 formulierten und in weiteren Folgeurteilen (vgl. dazu etwa BGE 138 V 271, 139 V 339, 139 V 349, 140 V 507, 141 V 330; vgl. auch jüngst BGE 146 V 9) weiter präzisierten Rahmenbedingungen betreffend die Anordnung von C._____ - Begutachtungen im Kreisschreiben über das Verfahren in der Invalidenversicherung (KSVI) nachvollzogen. Das KSVI ist als Verwaltungsweisung für die Vorinstanz – nicht hingegen für das Sozialversicherungsgericht – verbindlich (vgl. BGE 129 V 200 E. 3.2).

E. 3.4

Bei der Anordnung der Begutachtung ist die Vorinstanz wie folgt vorgegangen (vgl. D vorstehend):

E. 3.4.1

Mit Schreiben vom 30. April 2019 hat die Vorinstanz der Beschwerdeführerin bekanntgegeben, dass eine medizinische Begutachtung in der Schweiz vorgenommen werde. Vorgesehen seien die Fachdisziplinen Innere Medizin, Psychiatrie, Rheumatologie und Neurologie. Gleichzeitig wurde der Beschwerdeführerin der Fragenkatalog, welcher der polydisziplinären Gutachterstelle unterbreitet werde, eröffnet und ihr Gelegenheit gegeben, Zusatzfragen zu stellen. Des Weiteren forderte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin auf, ihr zusätzliche Unterlagen einzureichen (IVSTA-act. 201).

E. 3.4.2

Mit Schreiben vom 28. Juni 2019 reichte die Beschwerdeführerin über ihre Rechtsvertreterin der Vorinstanz die angeforderten Unterlagen nach. Sie erklärte sich mit der polydisziplinären Begutachtung grundsätzlich einverstanden und beantragte, zusätzlich ein neuropsychologisches Gutachten zu veranlassen. Ferner sei ihr eine Begutachtung in der Schweiz zurzeit nicht zumutbar. Aufgrund ihrer Visumssituation (E-2 Investor Visum) sei ihr nicht zumutbar, die USA für die Begutachtung in der Schweiz zu verlassen, da nicht gesichert sei, dass sie wieder in die USA

C-6242/2019 Seite 11 einreisen könne. Deshalb sei die Begutachtung in den USA durchzuführen (IVSTA-act. 205).

E. 3.4.3

Nachdem die Vorinstanz Erkundigungen über Ein- und Ausreise bei einem E-2 Visum eingeholt hatte (IVSTA-act. 210), erliess die Vorinstanz am 16. August 2019 ein mit «Mahnung – Rentenaufhebung» betiteltes Schreiben. Darin führte die Vorinstanz aus, es liege kein Grund vor, um auf die Begutachtung in der Schweiz zu verzichten; die Begutachtung in der Schweiz sei notwendig und zumutbar. Die Vorinstanz gewährte der Beschwerdeführerin eine Frist von 30 Tagen ab Datum des Erhalts des Schreibens, um die Teilnahme an der Begutachtung zu bestätigen. Sollte diese Bestätigung innert Frist nicht eintreffen, sähe sich die Vorinstanz gezwungen, die Rente aufgrund der fehlenden Mitwirkung aufzuheben (IV-STA-act. 212).

E. 3.4.4

Die Beschwerdeführerin reagierte nicht auf dieses Schreiben, woraufhin die Vorinstanz die IV-Rente mit Verfügung vom 24. Oktober 2019 aufgrund mangelnder Mitwirkung aufhob (IVSTA-act. 215).

E. 3.5

Nachdem die Beschwerdeführerin eine Begutachtung in der Schweiz als zurzeit nicht zumutbar erachtet hatte (vgl. E. 3.4.2), ging die Vorinstanz mit Schreiben vom 16. August 2019 direkt dazu über, ein Mahn- und Bedenkzeitverfahren einzuleiten (vgl. E. 3.4.3). Eine anfechtbare Zwischenverfügung, mit der die Vorinstanz nach Vergabe des Gutachtensauftrags über die Plattform "SuisseMED@P" an der vorgesehenen Begutachtung unter Nennung der Gutachterstelle festgehalten hätte (vgl. E.3.2 und E.3.3), hat sie nicht erlassen. Insbesondere ist das formlose Schreiben der Vorinstanz vom 16. August 2019

nicht als anfechtbare Zwischenverfügung einzustufen. Das Schreiben weicht nicht nur in seiner Form, sondern auch in seinem Inhalt von einer anfechtbaren Zwischenverfügung über eine Gutachtenanordnung ab. Die Vorinstanz forderte die Beschwerdeführerin unter Festhaltung an der medizinischen Abklärung in der Schweiz auf, die Teilnahme an der Begutachtung zu bestätigen (vgl. E. 3.4.3). Eine solche Aufforderung im Zuge eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens stellt rechtsprechungsgemäss keine anfechtbare Verfügung dar (BGE 146 I 62 E. 5.4.2 mit Hinweisen; vgl. auch Art. 49 ATSG, Art. 5 VwVG).

E. 3.6

Mit diesem Vorgehen hat die Vorinstanz einen schweren Verfahrensfehler begangen, der trotz der vollen Kognition des Bundesverwaltungsge-

C-6242/2019 Seite 12 rechts aufgrund seines formellen Charakters (vgl. BGE 144 I 11 E. 5.3) keiner Heilung zugänglich ist, würde doch mit einer möglichen Heilung im Beschwerdeverfahren das vom Bundesgericht bezweckte Ziel der Stärkung der vorgängigen Mitwirkungsrechte der versicherten Personen seines Sinngehalts entleert (vgl. BGE 137 V 210 E. 3.4.2.4; Urteil C-1331/2020 E. 5.2.8 mit Hinweis). Auf Weiterungen zu dem seit 1. Januar 2022 geltenden Gutachtensverfahren und der gesetzlichen Regelung der Gehörs- und Partizipationsrechte (vgl. Art. 44 ATSG in der aktuellen Fassung) kann verzichtet werden. Die Änderungen traten erst nach Erlass der vorinstanzlichen Verfügung in Kraft (vgl. E. 2.2).

E. 3.7

Ein weiterer schwerer Verfahrensfehler liegt darin, dass die Vorinstanz vor Erlass der rentenaufhebenden Verfügung vom 24. Oktober 2019 kein Vorbescheidverfahren durchgeführt hat (vgl. D vorstehend).

E. 3.7.1

Gemäss Art. 57a IVG (in der hier massgebenden Fassung bis 31. Dezember 2020) teilt die IV-Stelle der versicherten Person den vorgesehenen Endentscheid über ein Leistungsbegehren oder den Entzug oder die Herabsetzung einer bisher gewährten Leistung mittels Vorbescheids mit (Abs. 1). Die versicherte Person hat Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Artikel 42 ATSG (Abs. 2). Die rentenaufhebende Verfügung vom 24. Oktober 2019 ist ein Endentscheid über ein Leistungsbegehren, da er das Verfahren abschliesst.

E. 3.7.2

Sinn und Zweck des Vorbescheidverfahrens besteht darin, eine unkomplizierte Diskussion des Sachverhalts zu ermöglichen und dadurch die Akzeptanz des Entscheids bei den Versicherten zu verbessern (BGE 134 V 97 E. 2.7 m.H.; Urteil des BGer 8C_25/2020 vom 22. April 2020 E. 3.1.1). Das Vorbescheidverfahren dient zwar auch der Ausübung des rechtlichen Gehörs, geht aber über den verfassungsrechtlichen Mindestanspruch (Art. 29 Abs. 2 BV [SR 101]) hinaus, indem es Gelegenheit bietet, sich zur vorgesehenen Rechtsanwendung sowie zum beabsichtigten Endentscheid zu äussern (Urteil des BGer 9C_555/2020 vom 3. März 2021 E. 4.2 m.w.H.); der verfassungsrechtliche Mindestanspruch gibt demgegenüber keinen Anspruch darauf, zur geplanten Erledigung Stellung zu nehmen (BGE 134 V 97 E. 2.8.1).

E. 3.7.3

Weder die vorgängigen Mitwirkungsrechte der versicherten Person bei der Einholung eines Gutachtens (vgl. E. 3.1 ff.) noch die Durchführung

C-6242/2019 Seite 13 eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens entbinden die IV-Stelle grundsätzlich vom gesetzlich vorgesehenen Vorbescheidverfahren (vgl. dazu Urteil des BGer 9C_742/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 6.3; Urteil C-726/2020 E. 5.5; Urteil C-1331/2020 E. 4.2; Urteil des BVGer C-1195/2020 vom 8. Dezember 2020 E. 5.4 und E. 5.5).

E. 3.7.4

Die Nichtbeachtung der gesetzlichen Pflicht zum Erlass des Vorbescheids im umschriebenen Rahmen wie überhaupt Verstösse gegen die bei der Durchführung des Vorbescheidverfahrens zu beachtenden Regeln über die Gehörs- respektive Akteneinsichtsgewährung sind, soweit es sich nicht um blosser Ordnungsvorschriften handelt, nach den Grundsätzen über die Verletzung des rechtlichen Gehörs zu sanktionieren (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3). Die Unterlassung des gesetzlich gebotenen Vorbescheidverfahrens gilt als schwere Verletzung des Gehörsanspruchs, die einer Heilung grundsätzlich nicht zugänglich ist. Von einer Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Verwaltung ist im Sinne einer Heilung des Mangels selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs dann abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 136 V 117 E. 4.2.2.2 m.H.).

E. 3.7.5

Dass die Durchführung des Vorbescheidverfahrens zu einem unnötigen formalistischen Leerlauf führen würde, kann vorliegend nicht angenommen werden. Insbesondere ist mit Blick auf den formellen Charakter des Anhörungsverfahrens nicht entscheidend, ob sich die Durchführung des Vorbescheidverfahrens auf den Ausgang der materiellen Streiterledigung auswirkt. Ohne Kenntnisnahme der tatsächlichen Entscheidungsgrundlage ist eine gehörige Stellungnahme zur vorgesehenen Erledigung nicht möglich (Urteil 9C_555/2020 E. 5.3 mit Hinweis). Es kann zudem auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass sich die Beschwerdeführerin in Kenntnis des konkret in Aussicht gestellten Bescheids doch noch zur Wahrnehmung ihrer Mitwirkungspflichten entscheidet.

E. 4

Zusammenfassend folgt, dass die Vorinstanz den Gehörsanspruch der Beschwerdeführerin verletzt hat, indem sie die Anordnung der polydisziplinären Begutachtung mit Bekanntgabe der Gutachtensstelle sowie der Gutachterinnen und Gutachter nicht mittels Zwischenverfügung eröffnet hat.

C-6242/2019 Seite 14 Die Heilung dieser Gehörsverletzung fällt vorliegend ausser Betracht. Indem die Vorinstanz anschliessend die rentenaufhebende Verfügung erlassen hat, ohne ein Vorbescheidverfahren durchzuführen, ist ihr ein weiterer schwerer und nicht heilbarer Verfahrensfehler unterlaufen. Die Beschwerde ist demnach insoweit gutzuheissen, als die Verfügung vom 24. Oktober 2019 aufgehoben und die Sache zur Durchführung der rechtskonformen Anordnung einer polydisziplinären Begutachtung an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. In diesem Rahmen wird zu prüfen sein, ob der Beschwerdeführerin

eine Begutachtung in der Schweiz zumutbar ist. Weitere Ausführungen dazu erübrigen sich.

E. 5

Mit Blick auf den Prozessausgang – die Gutheissung der Beschwerde im Hauptantrag – ist das bloss eventualiter gestellte Revisionsbegehren nicht zu behandeln.

E. 6.1

Das Beschwerdeverfahren ist kostenpflichtig (Art. 69 Abs. 1 bis i.V.m. Art. 69 Abs. 2 IVG), wobei die Verfahrenskosten grundsätzlich die unterliegende Partei tragen muss. Da eine Rückweisung praxisgemäss als Obsiegen der Beschwerde führenden Partei gilt (BGE 141 V 281 E. 11.1; 132 V 215 E. 6), sind der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall keine Kosten aufzuerlegen. Der von ihr geleistete Kostenvorschuss von Fr. 806.- ist ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Der Vorinstanz sind ebenfalls keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

E. 6.2

Die obsiegende, anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) Anspruch auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz. Da keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung des gebotenen und aktenkundigen Aufwands ist eine pauschale Parteientschädigung von Fr. 2'800.- angemessen. (Für das Urteilsdispositiv wird auf die nächste Seite verwiesen.)

C-6242/2019 Seite 15

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