

BVGer C-7759/2016 vom 20. Juni 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-06-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-7759_2016

FR: TAF C-7759/2016 du 20 juin 2018

IT: TAF C-7759/2016 del 20 giugno 2018

Regeste

Rentenanspruch

Erwägungen

E. 1.1

Anfechtungsobjekt bildet die Verfügung der IV-Stelle für Versicherte im Ausland vom 8. November 2016, mit welcher die Invalidenrente des Beschwerdeführers auf den 30. November 2016 aufgehoben wurde.

E. 1.2

Gemäss Art. 69 Abs. 1 Bst. b IVG sind Verfügungen der IV-Stelle für Versicherte im Ausland direkt beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar, womit es zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist (Art. 31, 32 und 33 Bst. d VGG). Der Beschwerdeführer ist durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung, womit er zur Erhebung der Beschwerde legitimiert ist (Art. 59 ATSG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 60 Abs. 1 ATSG; Art. 52 Abs. 1 VwVG).

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).

E. 2.2

Das Gericht ist gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien 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 Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. Urteil des BGer 2C_393/2015 vom 26. Januar 2016 E. 1.2; BGE 132 II 47 E. 1.3 m.H.).

E. 2.3

Nach ständiger Rechtsprechung beschränkt sich die Prüfung des Sozialversicherungsgerichts auf die Verhältnisse, wie sie sich bis zum Erlass der angefochtenen Verwaltungsverfügung entwickelt haben (vgl. Urteil des BGer 8C_489/2016 vom 29. November 2016 E. 5.2 m.H. auf BGE 132 V 215 E. 3.1.1; 130 V 138 E. 2.1; 121 V 362 E. 1b). Tatsachen, die jenen Sachverhalt seither verändert haben, sollen im Normalfall Gegenstand einer neuen Verwaltungsverfügung sein (BGE 121 V 362 E. 1b).

E. 3.1

In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 132 V 215 E. 3.1.1), weshalb jene Vorschriften Anwendung finden, die spätestens beim Erlass der Verfügung vom 8. November 2016 in Kraft standen, weiter aber auch Vorschriften, die zu jenem Zeitpunkt bereits ausser Kraft getreten waren, die aber für die Beurteilung allenfalls früher entstandener Leistungsansprüche von Belang sind.

E. 3.2

In seiner IV-Anmeldung vom 10. Januar 2000 gab der Beschwerdeführer lediglich an, ägyptischer Staatsangehöriger zu sein (act. 31 S. 1). Darüber hinaus finden sich in den Akten Kopien seines Schweizer Passes bzw. seiner Schweizer Identitätskarte (act. 101, 137). Des Weiteren wurde der Beschwerdeführer im Schreiben der ägyptischen Generalstaatsanwaltschaft vom 2. September 2013 als «binational égypto-suisse» bezeichnet (act. 104). Auch gemäss E-Mail vom 8. August 2016 der schweizerischen Botschaft in Ägypten verfügte der Beschwerdeführer sowohl über die schweizerische als auch über die ägyptische Staatsangehörigkeit (act. 177 S. 3). Aufgrund der Aktenlage kann daher davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdeführer sowohl die schweizerische als auch die ägyptische Staatsbürgerschaft besitzt. Im Zeitpunkt des Erlasses der vorliegend angefochtenen Verfügung wohnte er in Ägypten und verlegte während des laufenden Beschwerdeverfahrens seinen Wohnsitz in die Schweiz. Zwischen der Schweiz und Ägypten besteht kein Staatsvertrag im Bereich der sozialen Sicherheit. Entsprechend richtet sich der Anspruch auf Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung ausschliesslich nach schweizerischem Recht.

E. 4.1

Die Versicherten haben beim Vollzug der Sozialversicherungsgesetze unentgeltlich mitzuwirken (Art. 28 Abs. 1 ATSG). Der Versicherungsträger nimmt die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor und holt die erforderlichen Auskünfte ein (Art. 43 Abs. 1 ATSG). Nach Art. 43 Abs. 2 ATSG hat sich die versicherte Person ärztlichen oder fachlichen Untersuchungen zu unterziehen, soweit diese für die Beurteilung notwendig und zumutbar sind.

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 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). Nach der Rechtsprechung kann die Verwaltung auch in einem von Amtes wegen eingeleiteten Revisionsverfahren gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG vorgehen. Sie kann eine Begutachtung anordnen und zur Durchsetzung dieses Abklärungsanspruchs vom Versicherten die Erfüllung der ihm obliegenden Mitwirkungspflicht einfordern. Es muss ihr möglich sein, ihn - bei anhaltender Renitenz nach Durchführung des Mahn- und Bedenkzeitverfahrens - auch im Sinne von Art. 43 Abs. 3 ATSG durch Leistungseinstellung zu sanktionieren (Urteil des BGer 9C_244/2016 vom 16. Januar 2017 E. 3.1 m.H. auch BGE 139 V 585 E. 6.3.7.1). Sodann führt nach der Rechtsprechung die schuldhafte Verletzung der Mitwirkungspflicht im Rahmen der Rentenrevision zur Umkehr der

Beweislast. Während es grundsätzlich Aufgabe der Verwaltung ist, eine erhebliche Änderung des Invaliditätsgrades abzuklären, wenn sie die Rente reduzieren oder aufheben will, wird ihr dies bei einer schuldhaften Verletzung der Mitwirkungspflicht durch die versicherte Person verunmöglicht. In einem solchen Fall obliegt es dieser nachzuweisen, dass sich ihr Gesundheitszustand oder andere entscheidungswesentliche Umstände nicht in einem den Invaliditätsgrad beeinflussenden Ausmass verändert haben (vgl. Urteile des BGer 8C_789/2015 vom 29. Januar 2016 E. 3, 8C_481/2013 vom 7. November 2013 E. 3.3, 8C_110/2012 vom 16. November 2012 E. 2). Schliesslich ist der Verhältnismässigkeitsgrundsatz praxismässig auch bei der gestützt auf Art. 43 Abs. 3 ATSG zu verfügenden Sanktion zu berücksichtigen. Denn wird die verweigerte Mitwirkung in einem späteren Zeitpunkt erbracht, kann sich die festgelegte Sanktion - Nichteintreten, Entscheid aufgrund der Akten - nur auf diejenige Zeitspanne beziehen, während der die Mitwirkung verweigert wurde. Spätestens bei der nachträglichen Erklärung der Mitwirkungsbereitschaft entfällt der Kausalzusammenhang zwischen der verfügten Leistungseinstellung und der Verletzung der Mitwirkungspflicht. Ab diesem Zeitpunkt hat der Versicherungsträger das Rentenrevisionsverfahren fortzusetzen und die Rente wieder auszurichten (vgl. BGE 139 V 585 E. 6.3.7.5 und 6.3.8; Urteil 9C_244/2016 E. 3.3).

E. 4.3

Sodann können gemäss Art. 7b IVG Leistungen nach Art. 21 Abs. 4 ATSG gekürzt oder verweigert werden, wenn die versicherte Person den Pflichten nach Art. 43 Abs. 2 ATSG oder jenen nach Art. 7 IVG nicht nachgekommen ist (Abs. 1). In bestimmten Fällen können die Leistungen ohne Mahn- und Bedenkzeitverfahren gekürzt oder verweigert werden (Abs. 2). Beim Entscheid über die Kürzung oder Verweigerung von Leistungen sind alle Umstände des einzelnen Falles, insbesondere das Ausmass des Verschuldens der versicherten Person, zu berücksichtigen (Abs. 3). Die Regelungen von Art. 43 Abs. 3 ATSG (Nichteintreten oder Sachentscheid aufgrund der Akten) und Art. 7b Abs. 1 IVG (Kürzung oder Verweigerung der Leistung) sind grundsätzlich nebeneinander anwendbar (Urteil des BGer 9C_370/2013 vom 22. November 2013 E. 3).

E. 4.4

Nach der Rechtsprechung ist der Versicherungsträger nicht nur bei Fällen von pflichtwidriger Verweigerung der Auskunftserteilung berechtigt, die Zahlung einer Leistung einzustellen. Vielmehr ist die Verwaltung im Sinne eines allgemeinen prozessualen Grundsatzes in der Bundessozialversicherung sowohl im staatsvertraglichen Bereich als auch bei Streitigkeiten mit Versicherten schweizerischer Nationalität berechtigt, die Leistungen einzustellen, wenn sie in einem Revisionsverfahren wegen Verzuges des Versicherten selbst oder eines Dritten (ungeachtet, ob es sich dabei um eine Privatperson oder um eine öffentliche Aufgaben wahrnehmende Institution handelt) nicht rechtzeitig verfügen kann, weil ihr - trotz Aufforderung unter Fristansetzung und Androhung entsprechender Rechtsfolgen - die einverlangten Unterlagen nicht zugestellt wurden (vgl. Urteil des BGer I 632/06 vom 29. August 2007 E. 3.2; BGE 111 V 219 E. 1 [ZAK 1986 S. 343]; 107 V 24 [ZAK 1982 S. 260]). Zweck dieser Praxis ist es zu verhindern, dass der Versicherungsträger allein wegen fehlender Unterlagen keine Verfügung erlassen kann (vgl. BGE 111 V 219 E. 2 [ZAK 1986 S. 344]). Eine Renteneinstellung zufolge Verletzung der Mitwirkungspflicht setzt indes voraus, dass die vergeblich einverlangten Informationen für die Abklärung der Verhältnisse oder die Festsetzung der Leistungen erforderlich, nicht ohne übermässigen Aufwand anderswo erhältlich und die in schuldhafter Verletzung der

Mitwirkungspflicht verweigerten Auskünfte für die Festsetzung des Invaliditätsgrades des Versicherten relevant sind (vgl. Urteil des BGer 9C_345/2007 vom 26. März 2008 E. 4; BVGE 2010/36 E. 4.1). Bei einem solchen Verwaltungsakt handelt es sich nicht um eine Zwischen-, sondern um eine Endverfügung mit einer Resolutivbedingung. Inhalt der Bedingung ist das Eintreffen der angeforderten Belege und die Pflicht des Versicherungsträgers, neu zu verfügen, sofern die neuen Unterlagen zu einer abweichenden Beurteilung des Falles Anlass geben. Dabei entfaltet eine Verfügung, die nach Eingang zuvor fehlender Unterlagen eine bis dahin nur aufschiebend bedingt verfügte Aufhebung der Leistung bestätigt, ihre Wirkung gemäss Art. 88bis Abs. 2 Bst. a IVV frühestens vom ersten Tage des zweiten der Zustellung der aufschiebend bedingten Verfügung folgenden Monats an (vgl. BGE 111 V 219 E. 1 und 3 [ZAK 1986 S. 343 und 345]).

E. 5

Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer weder den von der Vorinstanz in der Schweiz angesetzten Begutachtungstermin am 11. Mai 2016 noch denjenigen 20. September 2016 wahrgenommen hat. Zur Begründung erklärte er jeweils, er dürfe Ägypten aufgrund einer Ausreisesperre nicht verlassen. Innert der von der Vorinstanz mit Brief vom 9. September 2016 angesetzten Frist von 10 Tagen brachte der Beschwerdeführer eine entsprechende Bestätigung seines ägyptischen Rechtsanwalts bei. Streitig ist, ob die Vorinstanz unter diesen Umständen die Rente des Beschwerdeführers mit Wirkung ab dem 30. November 2016 aufheben durfte.

E. 5.1

Zunächst ist festzuhalten, dass es sich bei der von der Vorinstanz verlangten offiziellen Bestätigung für die Ausreisesperre des Beschwerdeführers nicht um eine für die Abklärung der Verhältnisse oder die Festsetzung der Leistungen erforderliche Information handelt, sondern vielmehr um einen Nachweis dafür, dass der Beschwerdeführer (in unverschuldeter Weise) an der Wahrnehmung des Begutachtungstermins in der Schweiz verhindert war. Der von der Vorinstanz geforderte Nachweis betrifft demnach allein die Frage der Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit der angesetzten Begutachtung in der Schweiz. Insofern ist entgegen der Ansicht der Vorinstanz die Rechtsprechung, wonach die Leistungen eingestellt werden dürfen, wenn im Rahmen eines Revisionsverfahrens einverlangte Unterlagen trotz Aufforderung unter Fristansetzung und Androhung entsprechender Rechtsfolgen nicht eingereicht werden (vgl. E. 4.4 vorstehend), für die vorliegende Fallkonstellation nicht einschlägig.

E. 5.2

In formeller Hinsicht sehen sowohl Art. 43 Abs. 3 ATSG als auch Art. 7b Abs. 1 IVG die Durchführung eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens vor. Eine Ausnahme nach Art. 7b Abs. 2 IVG liegt hier nicht vor, zumal es vorliegend um die Mitwirkung des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit seiner Begutachtung in der Schweiz geht.

E. 5.2.1

Die Durchführung eines Mahn- und Bedenkzeitverfahrens ist eine zwingende Voraussetzung für die Verweigerung oder den Entzug von Versicherungsleistungen (vgl. Urteile des Eidgenössischen Versicherungsgericht I 152/05 vom 23. Mai 2006 E. 5; I 605/04 vom 11. Januar 2005 E. 3.1; BGE 122 V 218; 134 V 189 E. 2.3). Dabei obliegt dem Verwaltungsträger die Beweislast, wenn der Nachweis der Mahnung strittig ist (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 43, Rz. 93). Die Bedenkzeit muss nicht

lange sein und kann sich beispielsweise im Rahmen der arbeitsvertraglichen Kündigungsfristen halten (Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts I 605/04 vom 11. Januar 2005 E. 3.2). Die ordentliche arbeitsvertragliche Kündigungsfrist beträgt je nach Anzahl Dienstjahre ein bis drei Monate (Art. 335c Abs. 1 OR).

E. 5.2.2

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer mit Brief vom 9. September 2016 die Aufhebung der Rente angedroht, für den Fall, dass er keinen Nachweis dafür erbringe, dass er das ägyptische Territorium nicht verlassen dürfe. Eine Mahnung mit Androhung der Rechtsfolgen im Fall des Unterlassens liegt demnach vor. Die Rechtsanwältin des Beschwerdeführers bestätigte, das Schreiben am 14. September 2016 erhalten zu haben (vgl. act. 182).

E. 5.2.3

Zu prüfen bleibt, ob die von der Vorinstanz angesetzte Frist bzw. Bedenkzeit von 10 Tagen für die Einreichung eines offiziellen Beweisdokumentes angemessen war. Diese Frist ist mit Blick auf die für die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses geltende ordentliche Kündigungsfrist von einem bis drei Monaten zu kurz. Ausserdem trägt sie den im Verkehr mit den ägyptischen Behörden bestehenden Schwierigkeiten bei der Einholung von Auskünften zu wenig Rechnung. So wurde von Seiten des Beschwerdeführers mehrfach geltend gemacht, es sei schwierig, Dokumente der ägyptischen Behörden zu beschaffen (vgl. act. 159, 177). Die angeblich getätigten Bemühungen des Beschwerdeführers sind in den Akten zwar nicht belegt, doch ergibt sich aus der in den Akten dokumentierten Erfahrung der schweizerischen Botschaft in Ägypten, welche betreffend den Beschwerdeführer ebenfalls um Auskunft ersuchte, dass die ägyptischen Behörden Anfragen monatelang unbeantwortet gelassen haben (act. 179). Unter Berücksichtigung der Postläufe für das Gesuch und die Zustellung des gewünschten Dokuments, die Zeit für eine persönliche Vorsprache bei der Behörde, den angemessenen Zeitraum, welchen die Behörde für die Bearbeitung von Anfragen benötigt, erweist sich eine Frist von 10 Tagen zur Einholung von Unterlagen bei einer ägyptischen Behörde als zu kurz und damit im vorliegenden Fall als unangemessen. Daran ändert nichts, dass die Vorinstanz bereits mit Brief vom 26. Februar 2016, falls es dem Beschwerdeführer nicht erlaubt sei, Ägypten zu verlassen, ein offizielles Beweisdokument der zuständigen Behörde verlangte, zumal dem Beschwerdeführer damals keinerlei Folgen im Fall des Unterlassens angedroht wurden (act. 157).

E. 5.3

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die Prüfung, ob die weiteren Voraussetzungen für eine Rentenaufhebung nach Art. 43 Abs. 3 ATSG bzw. Art. 7b Abs. 1 IVG erfüllt sind.

E. 6.1

Zusammenfassend ergibt sich, dass im vorliegenden Fall die im Rahmen der Durchführung des Mahn- und Bedenkzeitverfahrens angesetzte Frist von 10 Tagen für die Einholung einer Bestätigung für die Ausreisesperre des Beschwerdeführers bei den ägyptischen Behörden als unangemessen erweist. Die Verfügung vom 8. November 2016 ist infolgedessen aus formellen Gründen aufzuheben. Entsprechend ist die Beschwerde gutzuheissen und das Rentenrevisionsverfahren fortzuführen.

E. 6.2

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass der Beschwerdeführer in der Zwischenzeit in der Schweiz Wohnsitz genommen hat. Der Nachweis der vom Beschwerdeführer behaupteten ägyptischen Ausreisesperre ist damit obsolet geworden. Einer Begutachtung in der Schweiz steht insofern nichts mehr im Weg.

E. 7.1

Das Beschwerdeverfahren ist kostenpflichtig (Art. 69 Abs. 1bis und 2 IVG), wobei die Verfahrenskosten gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt werden. Da der Beschwerdeführer obsiegt und ihm überdies mit Zwischenverfügung vom 20. Januar 2017 die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, sind ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der Vorinstanz werden ebenfalls keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

E. 7.2

Der obsiegende, anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz für ihm erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE). Unter Berücksichtigung des Verfahrensausgangs, des gebotenen und aktenkundigen Aufwands, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des vorliegend zu beurteilenden Verfahrens erscheint eine Parteientschädigung von Fr. 2'800.- (inkl. Auslagen) angemessen (Art. 9 Abs. 1, Art. 10 Abs. 2 VGKE).

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