



Urteil vom 13. Dezember 2023

Besetzung

Richter Michael Peterli (Vorsitz),
Richterin Regina Derrer,
Richterin Viktoria Helfenstein,
Gerichtsschreiberin Sandra Tibis.

Parteien

A._____, (Deutschland),
Beschwerdeführerin,

gegen

Schweizerische Ausgleichskasse SAK,
Vorinstanz.

Gegenstand

Alters- und Hinterlassenenversicherung,
Beitritt zur freiwilligen Versicherung,
Einspracheentscheid vom 18. Juni 2018.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die am (...) 1963 geborene, ledige, deutsche Staatsangehörige A._____ lebt in Deutschland. Sie reiste am 9. November 1971 in die Schweiz ein (vgl. SAK-act. 14) und lebte fortan dort. Von Januar 1992 bis Mai 2016 leistete sie Beiträge an die obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV; vgl. SAK-act. 16, 19, 46 und 136 S. 4)

A.b Mit Beschluss der Vormundschaftsbehörde der Stadt (...) vom 7. September 2006 (SAK-act. 12) wurde für A._____ eine Beistandschaft nach Art. 392 Ziff. 1 und Art. 393 Ziff. 2 aZGB angeordnet. Mit Beschluss der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Stadt (...) vom 5. März 2015 (SAK-act. 3) wurde entschieden, die bestehende Beistandschaft als Vertretungsbeistandschaft mit Vermögensverwaltung gemäss Art. 394 in Verbindung mit Art. 395 ZGB inhaltlich unverändert weiterzuführen.

A.c A._____ hat sich beim Bevölkerungsamt der Stadt (...) per 7. November 2016 nach Deutschland abgemeldet (SAK-act. 24). Mit Schreiben vom 29. November 2016 (SAK-act. 52) teilte sie der Schweizerischen Ausgleichskasse (nachfolgend: SAK oder Vorinstanz) mit, sie wohne ab dem 19. Dezember 2016 in B._____.

A.d A._____ ersuchte mit Beitrittserklärung vom 3. Januar 2018 (Posteingang SAK am 30. Januar 2018; SAK-act. 120) bei der SAK um Aufnahme in die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (nachfolgend: freiwillige Versicherung).

A.e Mit Verfügung vom 16. Februar 2018 (SAK-act. 125) wies die SAK das Beitrittsgesuch mit der Begründung ab, A._____ habe die einjährige Beitrittsfrist überschritten, da sie die Schweiz per 7. November 2016 verlassen habe und nur bis zum 31. Mai 2016 der obligatorischen Versicherung angeschlossen gewesen sei.

A.f Gegen die Verfügung vom 16. Februar 2018 erhob A._____ mit Eingabe vom 5. April 2018 (SAK-act. 136) Einsprache bei der SAK. Sie beantragte sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Aufnahme in die freiwillige Versicherung. Zur Begründung führte sie aus, es sei nicht korrekt, dass sie nur bis zum 31. Mai 2016 der obligatorischen Versicherung angeschlossen gewesen sei. Die Beiständin hätte ihre AHV-Beiträge noch bis zum 31. Januar 2017 bezahlen müssen und die ein-

jährige Frist habe demzufolge erst mit dem 1. Februar 2017 zu laufen begonnen. Somit sei ihre Beitrittserklärung rechtzeitig erfolgt.

A.g Mit Einspracheentscheid vom 18. Juni 2018 (SAK-act. 145) wies die Vorinstanz die Einsprache ab. Die Vorinstanz führte zur Begründung im Wesentlichen aus, A. _____ habe bis und mit Mai 2016 Beiträge an die obligatorische Versicherung bezahlt und bis November 2016 sei sie zufolge Wohnsitzes in der Schweiz noch der obligatorischen AHV unterstellt gewesen. Die Beitrittserklärung hätte somit spätestens bis zum 7. November 2017 eingereicht werden müssen.

B.

B.a Gegen den Einspracheentscheid vom 18. Juni 2018 erhob A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 14. Mai 2019 (Posteingang BVGer am 21. Mai 2019; BVGer-act. 1) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Einspracheentscheids und die Aufnahme in die freiwillige Versicherung. Zur Begründung führte sie aus, sie habe erst seit Oktober 2018 wieder einen festen Wohnsitz und sei in C. _____ gemeldet. Davor sei ihr letzter Wohnort (gemäss ihrem Reisepass) (...) gewesen. Weiter führte sie aus, der Einspracheentscheid vom 18. Juni 2018 habe ihr erst im April 2019 an die neue Wohnsitzadresse in Deutschland zugestellt werden können. Sie habe B. _____ am 19. Juni 2018 wieder verlassen und seither habe sie ihr Postfach der Ferienadresse in B. _____ nicht mehr leeren können.

B.b Mit Vernehmlassung vom 24. Juli 2019 (BVGer-act. 5) beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. In Bezug auf die Rechtzeitigkeit der Beschwerde führte die Vorinstanz aus, der Einspracheentscheid sei der Beschwerdeführerin per Einschreiben an die Adresse in B. _____ zugestellt worden, allerdings sei das Schreiben am 5. September 2018 von der Post mit dem Vermerk «andere» retourniert worden (SAK-act. 145 und 149). Der Einspracheentscheid sei daraufhin am 18. September 2018 per A-Post nochmals an die Adresse in B. _____ verschickt worden. Nachdem das undatierte Schreiben der Beschwerdeführerin (Posteingang SAK am 4. April 2019; SAK-act. 163) bei der SAK eingegangen sei, habe man ihr den Einspracheentscheid zusätzlich per A-Post an die Adresse in Deutschland geschickt. Es sei davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin erst mit dieser letzten Zustellung Kenntnis des Einspracheentscheids erlangt habe, weshalb die Beschwerde als rechtzeitig zu

qualifizieren sei. Zur Begründung in materieller Hinsicht machte die Vorinstanz geltend, die Beschwerdeführerin habe ihren Lebensmittelpunkt und somit auch den Wohnsitz seit dem 12. Dezember 2016 nach B._____ verlegt. Zuzufolge des neuen Wohnsitzes im Ausland sei die Beifrittsfrist mit der Erklärung vom 30. Januar 2018 nicht gewahrt worden, was zur Abweisung der Beschwerde führen müsse.

B.c Mit Replik vom 28. August 2019 (BVGer-act. 8) fasste die Beschwerdeführerin den Sachverhalt erneut zusammen und hielt an ihrem Standpunkt fest.

B.d Mit Eingabe vom 1. Oktober 2019 (BVGer-act. 10) verzichtete die Vorinstanz auf weitere Ausführungen und hielt an ihrem bisherigen Antrag fest.

B.e Mit unaufgeforderter Eingabe vom 25. November 2019 (BVGer-act. 13) hielt die Beschwerdeführerin an ihrem Antrag fest.

B.f Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die eingereichten Beweismittel ist – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG in Verbindung mit Art. 33 lit. d VGG und Art. 85^{bis} Abs. 1 AHVG (SR 831.10) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden von Personen im Ausland gegen Verfügungen der Schweizerischen Ausgleichskasse. Es liegt keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Aufgrund von Art. 3 lit. d^{bis} VwVG findet das VwVG keine Anwendung in Sozialversicherungsrechtssachen, soweit das ATSG (SR 830.1) anwendbar ist. Gemäss Art. 1 Abs. 1 AHVG sind die Bestimmungen des ATSG auf die im ersten Teil geregelte Alters- und Hinterlassenenversicherung anwendbar, soweit das AHVG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht.

1.3 Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Einspracheentscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, so dass sie im Sinne von Art. 59 ATSG beschwerdelegitimiert ist.

1.4

1.4.1 Gemäss Art. 60 Abs. 1 ATSG ist die Beschwerde innert 30 Tagen nach Eröffnung des Einspracheentscheids einzureichen. Berechnet sich eine Frist nach Tagen oder Monaten und bedarf sie der Mitteilung an die Parteien, so beginnt sie am Tag nach ihrer Mitteilung zu laufen (Art. 38 Abs. 1 ATSG und Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG). Eine Verfügung gilt als mitgeteilt und eröffnet, wenn sie in den Machtbereich der betreffenden Person gelangt, so dass diese sie zur Kenntnis nehmen kann. Nicht erforderlich ist die tatsächliche Empfangs- oder Kenntnisnahme (BGE 142 III 599 E. 2.4.1; 122 I 139 E. 1). Eine Mitteilung, die nur gegen Unterschrift des Adressaten beziehungsweise der Adressatin oder einer anderen berechtigten Person überbracht wird, gilt spätestens am siebenten Tag nach dem ersten erfolglosen Zustellungsversuch als erfolgt (Art. 38 Abs. 2^{bis} ATSG). Diese Zustellfiktion gemäss Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG setzt somit einen erfolglosen Zustellungsversuch voraus, und es muss eine Abholeinladung in den Briefkasten oder das Postfach gelegt worden sein. Zudem musste der Empfänger mit der Mitteilung der Behörde nach Treu und Glauben rechnen. Dies ist der Fall, wenn der betroffenen Person die Einleitung eines Verfahrens rechtsgenügend mitgeteilt wurde (BGE 141 II 429 E. 3.1; 134 V 49 E. 4; 127 I 31 E. 2a; URS PETER CAVELTI, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019 [nachfolgend: VwVG-Kommentar], Art. 20 N. 33 ff.).

1.4.2 Die Beschwerdeführerin stellte sich auf den Standpunkt, sie habe den Einspracheentscheid vom 18. Juni 2018 erst im April 2019 erhalten, als ihr dieser an die neue Wohnsitzadresse in Deutschland zugestellt wurde. Damit bestreitet die Beschwerdeführerin die Anwendung der Zustellfiktion und somit auch den Beginn der Beschwerdefrist zu einem früheren Zeitpunkt als im April 2019.

1.4.3 Aus den Akten geht hervor, dass im Juni/Juli 2018 ein erster Zustellungsversuch per Einschreiben an die Adresse der Beschwerdeführerin in B._____ stattgefunden haben muss. Dies geht aus dem Umstand hervor, dass die Post in B._____ das Schreiben am 1. August 2018 mit dem Vermerk «no reclamado» (nicht abgeholt) wieder an die SAK

zurückgeschickt hat. Das genaue Datum des Zustellversuchs kann nicht ermittelt werden. Nach der vorstehend erwähnten Zustellfiktion wäre grundsätzlich von einer Zustellung am siebenten Tag nach dem ersten erfolglosen Zustellversuch auszugehen. Fraglich ist demgegenüber, ob mit Blick auf die völkerrechtlichen Anforderungen an eine Zustellung im Ausland seitens der Vorinstanz ein rechtsgültiger und die Beschwerdefrist auslösender Zustellversuch unternommen wurde.

1.4.4 Die Zustellung amtlicher Verfügungen im Ausland hat grundsätzlich auf diplomatischem oder konsularischem Weg zu erfolgen (BGE 143 III 28 E. 2.2.1; 124 V 47 E. 3a; Urteile des BGer 2C_160/2019 vom 5. November 2019 E. 3.1; 2C_478/2017 vom 9. April 2018 E. 4.1; Urteil des BVGer C-4038/2018 vom 16. Dezember 2019 E. 2.9; VERA MARANTELLI/SAID HUBER, in Bernhard Waldmann/Patrick L. Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 11b N. 6). Die direkte Zustellung im Ausland, sei es postalisch oder durch Inanspruchnahme der schweizerischen Vertretung, ist lediglich zulässig, wenn der fremde Staat dieser Art von Zustellung zustimmt oder wenn diese staatsvertraglich vorgesehen ist (BGE 124 V 47 E. 3a; Urteile des BGer 2C_478/2017 vom 9. April 2018 E. 4.1; 2C_408/2016 und 2C_409/2016 vom 19. Juni 2017 E. 2.2; RES NYFFENEGGER, VwVG-Kommentar, Art. 11b N. 4).

In Bezug auf B. _____ ist festzuhalten, dass keine staatsvertragliche Regelung vorhanden ist, die es erlauben würde, derartige Zustellungen auf direktem postalischem vorzunehmen. Es ist somit von einer mangelhaften Eröffnung auszugehen.

1.4.5 Eine mangelhafte Eröffnung zieht grundsätzlich die Anfechtbarkeit der Verfügung nach sich. Nichtigkeit hingegen wird nur in Ausnahmefällen angenommen, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 145 III 436 E. 4; 139 II 243 E. 11.2; 122 I 97 E. 3a/aa; vgl. bzgl. der Frage der Anfechtbarkeit bei mangelhafter Eröffnung eines Rechtsaktes unter Verletzung des Territorialitätsprinzips Urteil des BVGer C-770/2022 vom 17. Oktober 2022 E. 3 m.w.H. zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung). Von der mangelhaften Eröffnung zu unterscheiden ist das gänzliche Fehlen der Eröffnung eines Entscheids. Rechtliche Existenz erlangt ein Urteil erst mit der Mitteilung an die Parteien (BGE 142 II 411 E. 4.2; 122 I 97 E. 3a/bb; Urteile des BGer 2C_160/2019 vom 5. November 2019 E. 4.1; 2C_408/2016 und 2C_409/2016 vom 19. Juni 2017 E. 2.1).

Aus mangelhafter Eröffnung darf den Parteien grundsätzlich kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Welche Rechtsfolgen aus einem Eröffnungsmangel resultieren, bestimmt sich jedoch aufgrund einer einzelfallgerechten Abwägung zwischen den Interessen der Rechtssicherheit und dem Rechtsschutzinteresse der betroffenen Person. Richtschnur bei dieser Abwägung ist der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Auch im Falle einer Auslandszustellung ist die Berufung auf Eröffnungsmängel nach Treu und Glauben zu beurteilen (BGE 122 I 97 E. 3a/aa; 102 Ib 91 E. 3; Urteile des BGer 2C_160/2019 vom 5. November 2019 E. 4.1; 2C_827/2015 und 2C_828/2015 vom 3. Juni 2016 E. 3.4; RENÉ RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 4. Auflage 2021, § 19 N. 1245; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 641; LORENZ KNEUBÜHLER/RAMONA PEDRETTI, VwVG-Kommentar, Art. 38 N. 8, N. 12 und N. 16).

1.4.6 Hat die betroffene Person von einer Entscheidung mangels Eröffnung keinerlei Kenntnis, handelt es sich zwar um einen schwerwiegenden Verstoss gegen grundlegende Verfahrensrechte (BGE 129 I 361 E. 2.1). Dem Rechtsschutzinteresse ist jedoch auch dann Genüge getan, wenn die objektiv mangelhafte Eröffnung trotz des Mangels ihren Zweck erreicht hat (BGE 122 I 97 E. 3a/aa; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., § 19 Rz. 641). Die betroffene Person darf deshalb nicht einfach zuwarten, wenn sie Anlass zur Annahme hat, eine Behörde könnte ihr gegenüber einen Eröffnungsfehler begangen haben (Urteil des BGer 2C_160/2019 vom 5. November 2019 E. 4.1; KNEUBÜHLER/PEDRETTI, VwVG-Kommentar, Art. 38 N. 8). Vielmehr muss sie sich aus Gründen der Rechtssicherheit und nach dem Gebot des Handelns nach Treu und Glauben innert nützlicher Frist nach dem Dispositiv und der Begründung erkundigen, wenn Anzeichen für einen Entscheid vorliegen, und rechtzeitig reagieren (BGE 134 V 306 E. 4.2; 129 II 193 E. 1). Unterlässt sie dies, beginnt für sie die Rechtsmittelfrist zur Anfechtung des Entscheids ab dem Tag zu laufen, an dem sie bei der Vornahme der zumutbaren Schritte vom Entscheid und seiner Begründung hätte Kenntnis nehmen können (BGE 139 IV 228 E. 1.3; 102 Ib 91 E. 3; Urteil des BGer 1C_256/2017 vom 11. Januar 2018 E. 2.1).

1.4.7 Der erste Zustellversuch (per Einschreiben und am 1. August 2018 an die SAK retourniert) war insofern nicht erfolgreich, als die Beschwerdeführerin keine Kenntnis des Entscheids erlangte. Auch der zweite, per nicht eingeschriebener Post erfolgte Versand am 18. September 2018 (vgl. SAK-act. 147 f.) erreichte die Beschwerdeführerin nicht, zumal die Zu-

stellung nicht nachgewiesen werden kann und die Beschwerdeführerin zudem in ihrem Schreiben an die SAK vom 4. Oktober 2018 erwähnte, dass sie seit dem 13. Juli (2018) in (...) sei und somit nicht in der Lage gewesen sei, das Schreiben in B._____ zu empfangen. In ihrem Schreiben vom 14. Mai 2019 (SAK-act. 166) führte sie aus, sie habe B._____ am 19. Juni 2018 verlassen und habe seither ihr Postfach in B._____ nicht mehr leeren können. Aus der Korrespondenz in den Akten ergibt sich ausserdem eine Zustellproblematik für den fraglichen Zeitraum in Bezug auf die Lebensbescheinigung. Hinweise darauf, dass die Beschwerdeführerin die nicht eingeschriebene Sendung an die Adresse in B._____ empfangen hätte, liegen keine vor. Anders verhält es sich mit der dritten Zustellung an die Adresse in Deutschland, welche die SAK mit Begleitschreiben vom 24. April 2019 (SAK-act. 164) veranlasst hat. Gemäss Art. 34 des Abkommens vom 25. Februar 1964 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Soziale Sicherheit (SR 0.831.109.136.1) können Bescheide eines Trägers der einen Vertragspartei einer Person, die sich im Gebiet der anderen Vertragspartei aufhält, unmittelbar durch Einschreibebrief zugestellt werden. Die SAK war somit befugt, den Einspracheentscheid der Beschwerdeführerin, die sich zum damaligen Zeitpunkt in Deutschland aufgehalten hatte, direkt per Post zuzustellen. Diese Zustellung «im April 2019» wird von der Beschwerdeführerin bestätigt (vgl. SAK-act. 166). Da der Versand durch die SAK gemäss Begleitschreiben am 24. April 2019 erfolgte, ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin frühestens am 25. April 2019 vom Einspracheentscheid Kenntnis nehmen konnte. Zuzustellung während des Fristenstillstands gemäss Art. 22a Abs. 1 Bst. a VwVG begann die 30-tägige Rechtsmittelfrist somit (frühestens) am 29. April 2019 zu laufen. Die Beschwerde vom 14. Mai 2019, welche am 21. Mai 2019 beim Bundesverwaltungsgericht eingegangen ist (vgl. BVGer-act. 1) ist somit rechtzeitig.

1.5 Da die Beschwerde im Übrigen formgerecht (vgl. Art. 52 Abs. 1 VwVG) eingereicht wurde, ist darauf einzutreten.

2.

Vorab sind die zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde massgebenden gesetzlichen Grundlagen und die dazu von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze darzulegen.

2.1 Die Beschwerdeführerin ist Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft, so dass vorliegend das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schwei-

zerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen; FZA; SR 0.142.112.681) anzuwenden ist, welches die verschiedenen bis dahin geltenden bilateralen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft insoweit absetzt, als darin derselbe Sachbereich geregelt wird (Art. 20 FZA). Soweit dieses Abkommen, insbesondere dessen Anhang II, der die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit regelt (Art. 8 FZA), keine abweichenden Bestimmungen vorsieht, ist mangels einer einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen bzw. abkommensrechtlichen Regelung die Ausgestaltung des Verfahrens sowie die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Berechnung einer schweizerischen Altersrente grundsätzlich Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung (BGE 130 V 51 ff.; SVR 2004 AHV Nr. 16 S. 49; Urteil des Bundesgerichts [BGer] H 13/05 vom 4. April 2005 E. 1.1). Daraus folgt, dass die Verwaltung und im Beschwerdefall das Gericht den Leistungsanspruch der Beschwerdeführerin gemäss Art. 3 Abs. 1 der Koordinierungsverordnung (EWG) Nr. 1408/71 (SR 0.831.109.268.1) grundsätzlich nach den für schweizerische Staatsangehörige geltenden Regeln zu beurteilen haben.

2.2 In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen materiellen Rechtsätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (BGE 130 V 329 E. 2.3). Die Beurteilung des im Januar 2018 gestellten Aufnahmegesuchs richtet sich demzufolge nach Art. 2 Abs. 1 AHVG in der seit 1. Juni 2002 geltenden Fassung sowie Art. 7 und 8 der Verordnung vom 26. Mai 1961 über die freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (VFV, SR 831.111) in der seit 1. April 2001 gültigen Fassung.

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

3.

3.1 Das Sozialversicherungsverfahren ist, wie auch der Sozialversicherungsprozess, vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht. Danach hat die verfügende Behörde, wie auch das Gericht, von Amtes wegen aus eigener

Initiative und ohne Bindung an die Vorbringen oder Beweisanträge der Parteien für die richtige und vollständige Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen (BGE 122 V 158 E. 1a). Der Untersuchungsgrundsatz gilt indessen nicht unbeschränkt; er findet sein Korrelat in den Mitwirkungspflichten der Parteien (BGE 125 V 195 E. 2 mit weiteren Hinweisen).

3.2 Der Versicherungsträger prüft die Begehren, nimmt die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor und holt die erforderlichen Auskünfte ein (Art. 43 Abs. 1 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).

3.3 Im Sozialversicherungsrecht und somit auch im Bereich der AHV gilt, sofern das Gesetz nicht etwas Abweichendes vorsieht, das Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit. Die blosse Möglichkeit eines bestimmten Sachverhalts genügt den Beweisanforderungen nicht. Das Gericht hat vielmehr jener Sachverhaltsdarstellung zu folgen, die es von allen möglichen Geschehensabläufen als die wahrscheinlichste würdigt (BGE 126 V 353 E. 5b, 125 V 193 E. 2, je mit Hinweisen). Die Beweise sind – dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung entsprechend – frei, das heisst ohne förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss zu würdigen (BGE 125 V 351 E. 3a).

4.

Vorliegend ist strittig und vom Bundesverwaltungsgericht zu prüfen, ob die SAK die Beschwerdeführerin zu Recht nicht in die freiwillige Versicherung aufgenommen hat.

4.1 Art. 2 Abs. 1 AHVG bestimmt, dass Schweizer Bürger und Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation, die nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Freihandelsassoziation leben, der freiwilligen Versicherung beitreten können, falls sie unmittelbar vorher während mindestens fünf aufeinanderfolgenden Jahren obligatorisch versichert waren.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 VFV können Personen der freiwilligen Versicherung beitreten, welche die Versicherungsvoraussetzungen nach Art. 2 Abs. 1 AHVG erfüllen, einschliesslich jener, die für einen Teil ihres Einkommens der obligatorischen Versicherung unterstellt sind.

Gemäss Art. 8 Abs. 1 VFV muss die Beitrittserklärung schriftlich bei der Ausgleichskasse oder subsidiär bei der zuständigen Auslandsvertretung innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt des Ausscheidens aus der obligatorischen Versicherung eingereicht werden. Nach Ablauf dieser Frist ist der Beitritt zur freiwilligen Versicherung nicht mehr möglich. Liegen ausserordentliche Umstände vor, die nicht vom Antragsteller zu vertreten sind, kann die Ausgleichskasse auf Gesuch in Einzelfällen die Frist zur Abgabe der Beitrittserklärung um längstens ein Jahr erstrecken. Die Gewährung oder die Ablehnung ist durch eine Kassenverfügung zu treffen (Art. 11 VFV). Rechtsprechungsgemäss sind die Voraussetzungen für die Annahme von ausserordentlichen Verhältnissen und der daraus folgenden Verlängerung der Beitrittsfrist gemäss Art. 11 VFV sehr streng. Mangelndes Wissen eines Versicherten um seine Rechte und Pflichten gehört nicht zu den Fällen, in welchen eine Verlängerung der Frist möglich ist (vgl. BGE 97 V 213 E. 2 mit Hinweisen).

4.2 Gemäss Art. 1a Abs. 1 lit. a AHVG sind natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz obligatorisch versichert. Gemäss Art. 13 Abs. 1 ATSG bestimmt sich der Wohnsitz einer Person nach den Artikeln 23-26 des Zivilgesetzbuches (ZGB). Der Wohnsitz einer Person befindet sich an dem Orte, wo sie sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält (Art. 23 Abs. 1 ZGB). Es müssen somit zwei Kriterien kumulativ erfüllt sein: objektiv physischer Aufenthalt und subjektiv Absicht dauernden Verbleibens. Da der Wohnsitz nicht nur für die betroffene Person, sondern auch für Drittpersonen und das Gemeinwesen von Bedeutung ist, ist die innere Absicht des dauernden Verbleibs nur insoweit von Bedeutung, als sie nach aussen erkennbar geworden ist. Massgebend ist daher der Ort, wo sich der Mittelpunkt der Lebensbeziehungen befindet (DANIEL STAEHELIN, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 7. Auflage, Basel 2022, N. 5 zu Art. 23 ZGB). Nicht massgebend ist, ob die betroffene Person eine fremdenpolizeiliche Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung besitzt (BGE 133 V 309 E. 3.1, 125 V 76 E. 2a mit Hinweisen). Der Wohnsitz bleibt an diesem Ort bestehen, solange nicht anderswo ein neuer begründet wird (Art. 24 Abs. 1 ZGB).

4.3

4.3.1 Es ist unbestritten und durch den Auszug aus dem individuellen Konto der Beschwerdeführerin belegt, dass diese von Januar 1992 bis Mai 2016 Beiträge an die obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung geleistet hat (vgl. SAK-act. 4, 13, 16, 19 und 136 S. 4). In dieser Zeit war die Beschwerdeführerin somit obligatorisch versichert. Da die Beschwerdeführerin nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit im Mai 2016 weiterhin in der Schweiz ihren Wohnsitz hatte, ist mindestens bis zu ihrer Abmeldung beim Bevölkerungsamt der Stadt (...) per 7. November 2016 davon auszugehen, dass sie in der Schweiz Wohnsitz hatte und somit auch obligatorisch versichert war.

4.3.2 Die Beschwerdeführerin führte in Bezug auf die Frage des Wohnsitzes nach dem 7. November 2016 aus, sie habe sich bis Mitte Dezember ohne Wohnsitznahme in Deutschland aufgehalten. Danach sei sie ferienhalber nach B. _____ gereist und habe dort eine Ferienadresse gehabt. Erst im Oktober 2018 habe sie in Deutschland wieder einen festen Wohnsitz begründet (vgl. BVGer-act. 1). In ihrer Eingabe vom 28. August 2019 (BVGer-act. 8) erwähnte die Beschwerdeführerin, dass sie seit Weihnachten 2016 bei ihrem Freund in B. _____ gewohnt habe. Mit Schreiben vom 25. November 2019 (BVGer-act. 13) wies die Beschwerdeführerin ferner darauf hin, dass sie bis Ende August 2017 in Zürich verbeiständet gewesen sei, sodass sie nach Aufhebung der Beistandschaft nur noch wenig Zeit zur Verfügung gehabt habe, um die Anmeldung bei der freiwilligen Versicherung vorzunehmen.

4.3.3 Aufgrund der vorliegenden Akten sowie auch der Ausführungen der Beschwerdeführerin ist mit dem im Sozialversicherungsrecht erforderlichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin ihren Wohnsitz in der Schweiz mit ihrer Ausreise aufgegeben hat. Gemäss ihren Angaben hatte sie in der Schweiz keine engen Freunde und hatte nicht die Absicht, wieder dahin zurückzukehren. Sie reiste zwar für kurze Zeit nach Deutschland, ihrem Heimatland, begründete dort aber noch keinen Wohnsitz, zumal sie sich nur kurz dort aufhielt und auch keine eigene Wohnung oder ähnliches hatte. Sie begab sich danach nach B. _____, wo sie bei ihrem Freund wohnte. Es ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin dort die Absicht des dauernden Verbleibens im Sinne von Art. 23 Abs. 1 ZGB hatte, zumal sie – gemäss ihren Aussagen – keine Absicht hatte, wieder in die Schweiz zurückzukehren. Ausserdem befanden sich mit ihrem Freund und ihrer

Schwester zwei ihrer engsten Bezugspersonen in B. _____, was ebenfalls dafürspricht, dass sie ihren Lebenspunkt dorthin verschoben hat. Es ist somit davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin mit der Einreise in B. _____ per Mitte Dezember 2016 dort Wohnsitz begründet hat. Der bisherige Wohnsitz in der Schweiz hatte somit – trotz Abmeldung bei den Bevölkerungsdiensten – bis zur Begründung dieses neuen Wohnsitzes in B. _____ Bestand (vgl. Art. 24 Abs. 1 ZGB). Die einjährige Frist zur Anmeldung bei der freiwilligen Versicherung begann somit am 12. Dezember 2016 zu laufen und dauerte bis zum 11. Dezember 2017. Da sich die Beschwerdeführerin erst mit Erklärung vom 3. Januar 2018 (Posteingang SAK am 30. Januar 2018) bei der freiwilligen AHV angemeldet hatte, erfolgte die Anmeldung über einen Monat zu spät.

4.4 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass – wie bereits oben ausgeführt – blosses Unkenntnis über die Rechtslage (Anmeldefrist etc.) nicht dazu führt, dass die Anmeldefrist verlängert werden kann. Auch ist für die Beantwortung der Frage der Einhaltung der Beitrittsfrist nicht relevant, dass die Beschwerdeführerin bis Ende August 2017 verbeiständet gewesen ist. Hatte sie doch nach Aufhebung der Beistandschaft genügend Zeit, um sich anzumelden. Auch ein allfälliges Versäumnis der Beiständin in Bezug auf Einreichen der Anmeldung oder Aufklärung über die Rechte und Pflichten vermöchte die Beschwerdeführerin gegenüber der Vorinstanz nicht zu entlasten, zumal ihr das Verhalten der Beiständin anzurechnen ist.

4.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen ist, dass die Beschwerdeführerin die Anmeldefrist verpasst hat und somit keine Aufnahme in die freiwillige Versicherung mehr möglich ist, zumal auch keine Gründe für eine Verlängerung der Frist ersichtlich sind. Die Beschwerde ist somit abzuweisen.

5.

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

5.1 Das Verfahren ist für die Parteien kostenlos (Art. 85^{bis} Abs. 2 AHVG [in der zur Zeit der Beschwerdeeinreichung gültigen Fassung]), sodass keine Verfahrenskosten zu erheben sind.

5.2 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 SAK 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 eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben, und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

3.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Bundesamt für Sozialversicherungen.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Michael Peterli

Sandra Tibis

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: