



## Urteil vom 16. Oktober 2017

---

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),  
Richter David Weiss, Richterin Franziska Schneider,  
Gerichtsschreiberin Susanne Flückiger.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_, (Australien),  
vertreten durch Dr. iur. Kurt Meier, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA,**  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

IV, Sistierung der Invalidenrente;  
Verfügung der IVSTA vom 29. August 2016.

**Sachverhalt:****A.**

A.\_\_\_\_\_, geboren am (...) 1958 (*nachfolgend*: Versicherte oder Beschwerdeführerin), Schweizer Staatsangehörige, wohnt seit August 2001 in Australien und bezieht im Nachgang zu zwei Schleudertraumata seit August 2001 eine ganze IV-Rente (Verfügung vom 14. Juni 2002; Akten der IV-Stelle [IV] 36).

**B.**

**B.a** Die IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA (*nachfolgend auch*: Vorinstanz) leitete am 12. Oktober 2012 eine Rentenüberprüfung gemäss Bst. a der Schlussbestimmungen IVG vom 18. März 2011 (SR 831.20; IVG-Revision 6a) ein (IV 65 ff.) und teilte der Versicherten am 28. Januar 2013 mit, es sei eine polydisziplinäre medizinische Abklärung in der Schweiz notwendig (IV 75). Mit Schreiben vom 22. März 2013 teilte sie ihr weiter mit, die medizinische Abklärung in der Schweiz werde als zumutbar erachtet, und forderte sie unter Androhung der Folgen von Art. 43 Abs. 2 und 3 ATSG (SR 830.1) auf, schriftlich zu bestätigen, dass sie sich in der Schweiz einer Begutachtung unterziehe (IV 101).

**B.b** Die Beschwerdeführerin – vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Kurt Meier – erhob am 17. April 2013 beim Bundesverwaltungsgericht gegen diese Anordnung Beschwerde und beantragte, sie sei in Australien zu begutachten, eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zum Erlass einer neuen Verfügung zurückzuweisen. Sie begründete dies im Wesentlichen damit, dass sie für eine so weite Reise nicht reisefähig sei und belegte dies mit Berichten behandelnder Ärzte in Australien (Verfahren BVGer C-2152/2013 B-act. 1).

**B.c** Das Bundesverwaltungsgericht trat auf das Begehren ein und erwog mit Urteil vom 5. Dezember 2013, es erscheine vorliegend geboten, die Beschwerdeführerin spezifisch durch Gutachter untersuchen zu lassen, die mit den Besonderheiten der schweizerischen Rechtsprechung zu pathogenetisch-ätiologisch unklaren syndromalen Beschwerdebildern ohne nachweisbare organische Grundlage (*nachfolgend auch*: PÄUSBONOG) vertraut seien. Soweit ärztliche oder fachliche Untersuchungen für die Beurteilung notwendig und zumutbar seien, habe die versicherte Person sich diesen gemäss Art. 43 Abs. 2 ATSG zu unterziehen. Die vorliegend relevanten gesundheitlichen Probleme der Beschwerdeführerin sprächen nicht per se gegen die Reisefähigkeit und deren Begutachtung in der Schweiz.

Sie würden es aber erforderlich machen – wie die Beschwerdeführerin zu Recht rüge – zu prüfen, ob und welche begleitenden Massnahmen für die An- und Rückreise zu treffen seien. Das Bundesverwaltungsgericht hob deshalb die Verfügung vom 22. März 2013 auf und wies die Sache zu ergänzenden medizinischen Abklärungen der Reisefähigkeit, unter vollständiger Berücksichtigung der genannten Arztberichte, und zur Festlegung der Begleitmassnahmen für die An- und Rückreise (inkl. Aufenthalt in der Schweiz) sowie zur Prüfung, ob es vorliegend erforderlich sei, die Beschwerdeführerin durch eine Begleitperson begleiten zu lassen, an die Vorinstanz zurück (Urteil C-2152/2013 vom 5. Dezember 2013; IV 119 = B-act. 14). Das Urteil blieb unangefochten und erwuchs in Rechtskraft.

### **C.**

**C.a** Nachdem die Vorinstanz diverse Abklärungen durchgeführt und medizinische Akten in Australien eingeholt hatte, zeigte sie der Versicherten mit Schreiben vom 6. und 18. November 2015 die Durchführung beziehungsweise Weiterführung des Revisionsverfahrens an (IV 181, 183).

Mit Schreiben vom 8. Februar 2016 teilte sie im Wesentlichen mit, in Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2013 sei eine medizinische Abklärung in der Schweiz nötig und zumutbar. Die Organisation nehme noch eine gewisse Zeit in Anspruch; ohne den schriftlichen Bericht der Beschwerdeführerin werde eine polydisziplinäre Gutachterstelle mit der Durchführung der Untersuchungen beauftragt. Die Vorinstanz führte in ihrem Schreiben weiter aus, um neurologische Komplikationen zu verhindern, sei es besser, wenn die Versicherte Business-Klasse fliege, den Sitz nach hinten lehnen, die Beine ausstrecken und durch eine ihr nahe stehende Person begleitet werden könne, um ihr beim Check-in, beim Aus- und Umsteigen sowie allen körperlich anstrengenden Situationen während der Reise behilflich zu sein. Es sei jedoch nicht notwendig, dass diese Person während des Fluges neben ihr sitze, weshalb für die Begleitperson nur Kosten für die Economy-Klasse übernommen würden. Es sei weiter notwendig, dass die Versicherte während des Flugs einen Halskragen trage und ein aufblasbares Kissen benütze, ansonsten seien aus medizinischer Sicht keine weiteren Massnahmen nötig (IV 191).

**C.b** Die Versicherte ersuchte die Vorinstanz in der Folge, unter Beilage aktueller Arztzeugnisse, von einer Reise in die Schweiz abzusehen. Sie teilte weiter mit, dass sie alleinstehend sei und keine Vertrauensperson habe, die sie begleiten könne, zudem stehe in Australien eine fachübergreifende

und hochkompetente Gutachterstelle zur Verfügung (Schreiben vom 1. und 4. März 2016 [IV 196, 199]).

**C.c** Die Vorinstanz holte zu den eingereichten Arztberichten fachärztliche Beurteilungen ihres regionalärztlichen Dienstes (*nachfolgend*: RAD) ein (IV 202, 206). Am 18. März 2016 stellte sie der Versicherten ein „Mahn-schreiben“ zu und erklärte, gestützt auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2013 sei eine Begutachtung in der Schweiz notwendig und die Reise für sie zumutbar. Sie versicherte, sie werde die notwendigen Massnahmen für die Reise in die Schweiz treffen und eine Reisebegleitung organisieren. Sie wies die Versicherte auf die Mitwirkungspflicht und die Folgen der Verletzung derselben hin und räumte ihr eine Frist von 30 Tagen ein um mitzuteilen, dass sie bereit sei, sich in der Schweiz einer Untersuchung zu unterziehen, andernfalls würde die Invalidenrente aufgehoben (IV 204; Verfahren BVGer C-1615/2016, Beschwerdeakten [C-act.] 18.1).

**C.d** Mit Eingabe vom 14. März 2016 erhob die Beschwerdeführerin – vertreten durch Rechtsanwalt Kurt Meier – beim Bundesverwaltungsgericht gegen das Schreiben vom 8. Februar 2016 (oben Bst. C.a) Beschwerde mit den Anträgen, sie sei in Australien zu begutachten, eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen zum Erlass einer neuen Verfügung mit der Auflage der detaillierten Umschreibung und Planung der Hin- und Rückreise und ihres Aufenthalts in der Schweiz zur Begutachtung, alles unter Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz (C-1615/2016 C-act. 1).

**C.e** Die Beschwerdeführerin verwies mit Schreiben an die Vorinstanz vom 6. April 2016 auf ihre Beschwerde vom 14. März 2016 und ihre grundsätzliche Bereitschaft, sich begutachten zu lassen, führte aber gleichzeitig aus, es müssten – falls die Begutachtung in der Schweiz stattfinden sollte – vorgängig die vom Gericht angeordneten Massnahmen ergriffen werden, um Gesundheitsrisiken auszuschliessen (IV 211, C-1615/2016 C-act. 5.1).

**C.f** Nachdem die Vorinstanz der Beschwerdeführerin am 28. April 2016 mitgeteilt hatte, sie beauftrage umgehend eine polydisziplinäre Gutachterstelle für die Durchführung der Begutachtung in der Schweiz, und bestätigte, dass die vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 5. Dezember 2013 verlangten und gestützt darauf von den Fachärzten des RAD geforderten Massnahmen für die Reise in die Schweiz getroffen würden (inkl. spezielle Betreuung im Flughafen, Organisation des Aufenthalts in der

Schweiz, Buchung der Reise [IV 214; C-1615/2016 C-act. 6.2]), teilte die Beschwerdeführerin der Vorinstanz am 2. Mai 2016 mit, sie sei (nur) bereit, sich einer Begutachtung in der Schweiz zu unterziehen, wenn diese rechtskräftig angeordnet sei. Im laufenden Gerichtsverfahren sei diese Frage hängig und sie erachte es als wenig sinnvoll und rücksichtslos, wenn die Vorinstanz nun eine Begutachtung in der Schweiz anordne. Zudem sei die Vorbereitung für eine solche Reise völlig ungenügend (IV 215).

**C.g** Am 19. Juli 2016 stellte die IVSTA der Beschwerdeführerin ein Schreiben mit der Bezeichnung „Mahnung: Sistierung der Invalidenrente“ zu. Darin hielt sie daran fest, dass eine Untersuchung in der Schweiz unentbehrlich sei. Sie führte weiter aus, aufgrund des Widerstandes der Versicherten gegen die Begutachtung in der Schweiz beabsichtige sie, die Invalidenrente bis zum Abschluss des Revisionsverfahrens zu sistieren. Sie räumte ihr gleichzeitig eine Frist von zehn Tagen zur Stellungnahme ein (IV 220). Nachdem sich die Beschwerdeführerin nicht mehr hatte vernehmen lassen, sistierte sie mit Zwischenverfügung vom 29. August 2016 die Zahlung der Invalidenrente per 1. September 2016 (IV 223).

**C.h** Am 25. Juli 2016 stellte die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht den Antrag, die Einstellung der IV-Rente sei der Vorinstanz superprovisorisch zu untersagen, eventualiter sei die vorliegende Eingabe als eigenständige Beschwerde gegen das Schreiben vom 19. Juli 2016 zu verstehen (C-1615/2016 C-act. 12). Das Bundesverwaltungsgericht trat in der Folge mit Verfügung vom 28. Juli 2016 nicht auf die beiden Gesuche ein (C-act. 14).

**C.i** In seinem Urteil vom 21. November 2016 (Verfahren C-1615/2016) wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde vom 14. März 2016 gegen die Anordnung einer Begutachtung in der Schweiz unter Auferlegung von Verfahrenskosten von Fr. 400.– ab. Es erwog, es sei gestützt auf die eingehenden und schlüssigen Begründungen der verschiedenen Fachärzte des RAD davon auszugehen, dass – unter den von ihnen dargelegten Vorkehrungen – sowohl in somatischer wie in psychischer Hinsicht eine Reisefähigkeit der Beschwerdeführerin bestehe (E. 4.4 f.). Es führte weiter aus, dass eine von der Beschwerdeführerin geforderte Begleitung durch eine medizinische Fachperson und die Reise in der ersten Klasse nicht erforderlich seien, jedoch von der Vorinstanz die Reise (Hin- und Rückweg) in der Business-Klasse mit Begleitperson beziehungsweise Betreuung während der Reise – falls die Beschwerdeführerin alleine reisen sollte – sowie der Aufenthalt in der Schweiz, sorgfältig organisiert werde, wie das

Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 5. Dezember 2013 zu den Reise-modalitäten angeordnet hatte. Es fuhr fort, dass eine solche Reiseorganisation aufwändig und laufend/rollend zu planen sei, und von noch offenen Faktoren, insbesondere Ort und Zeitpunkt der verschiedenen Untersuchungen, abhängig sei, und die Mitwirkung der Beschwerdeführerin voraussetze, sich für die Begutachtung tatsächlich in die Schweiz begeben zu wollen. Es bestätigte im Übrigen die Notwendigkeit einer polydisziplinären Begutachtung in der Schweiz nach den vom Bundesgericht in BGE 137 V 210 festgelegten Grundsätzen in Anbetracht der inzwischen erfolgten Praxisänderung zur Beurteilung von Beschwerden aus dem Formenkreis PÄUSBONOG (vgl. BGE 141 V 281), die eine verstärkte Kenntnis der schweizerischen versicherungsmedizinischen Praxis und eine die vom Bundesgericht weiterentwickelten Leitlinien berücksichtigende Begutachtung erforderten (E. 4.6 f.). Abschliessend hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, aufgrund der nunmehr fachärztlich festgestellten und für das Gericht überzeugend begründeten Zumutbarkeit der Reise der Beschwerdeführerin in die Schweiz sei nun ohne Verzug eine polydisziplinäre Begutachtung in der Schweiz durchzuführen (E. 4.8), und wies das zwischenzeitlich gestellte Gesuch zur Verfahrensvereinigung bezüglich der Verfahren C-1615/2016 (Reisefähigkeit) und C-5367/2016 (Mitwirkungspflicht im bisherigen Verfahren; siehe hiernach Bst. D) ab (E. 4.10). Das Urteil erwuchs unangefochten in Rechtskraft (s. auch unten Bst. D.d).

## **D.**

**D.a** Am 5. September 2016 erhob die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die am 29. August 2016 verfügte Sistierung ihrer IV-Rente (IV 223; oben Bst. C.g). Sie beantragte die Vereinigung des Verfahrens mit dem hängigen Beschwerdeverfahren C-1615/2016, die Aufhebung der Sistierung der laufenden IV-Rente und die Anordnung einer Begutachtung der Beschwerdeführerin in Australien. Das Bundesverwaltungsgericht nahm die Beschwerde unter der Verfahrensnummer C-5367/2016 entgegen (Verfahren C-5367/2016, Beschwerdeakte [D-act.] 1). Den Antrag auf Vereinigung der Verfahren wies es im Urteil C-1615/2016 vom 21. November 2016 ab (siehe hierzu oben Bst. C.i).

**D.b** In ihrer Vernehmlassung vom 28. September 2016 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde und verwies auf ihre ausführlichen Begründungen im Schreiben vom 19. Juli 2016 und der Zwischenverfügung vom 29. August 2016 (D-act. 3).

**D.c** Mit Zwischenverfügung vom 1. Dezember 2016 übermittelte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin die Vernehmlassung der Vorinstanz zur Kenntnis, schloss den Schriftenwechsel im Verfahren C-5367/2016 ab und forderte die Beschwerdeführerin auf, einen Kostenvorschuss von Fr. 800.– in der Höhe der mutmasslichen Verfahrenskosten zu leisten (D-act. 4).

**D.d** Mit Eingabe vom 3. Januar 2017 reichte die Beschwerdeführerin einen Arztbericht von Dr. B.\_\_\_\_\_, Psychiater, vom 23. November 2016, ein und teilte mit, sie füge sich dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. November 2016 und werde zur Begutachtung in die Schweiz reisen (D-act. 6).

**D.e** Am 4. Januar 2017 ging der auferlegte Kostenvorschuss von Fr. 800.– beim Bundesverwaltungsgericht ein (D-act. 8).

**D.f** Am 5. Januar 2017 übermittelte das Bundesverwaltungsgericht den Arztbericht vom 23. November 2016 an die Vorinstanz zur Kenntnis (D-act. 7).

## **E.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird – soweit erforderlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 VGG in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG und Art. 69 Abs. 1 Bst. b IVG (SR 831.20) sowie Art. 5 VwVG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden von Personen im Ausland gegen Verfügungen der IVSTA. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

**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. d<sup>bis</sup> VwVG keine Anwendung in Sozialversicherungssachen, soweit das ATSG (SR 830.1) anwendbar ist.

**1.3** Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen; sie ist durch die angefochtene Zwischenverfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung (Art. 59 ATSG). Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert.

**1.4** Da die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht und der Kostenvorschuss innert der auferlegten Frist geleistet wurde, ist darauf – unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen (E. 2 ff.) – einzutreten.

## **2.**

**2.1** Anfechtungsobjekt ist vorliegend die Zwischenverfügung vom 29. August 2016, in welcher die Vorinstanz die laufende Invalidenrente der Beschwerdeführerin per 1. September 2016 wegen Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht sistiert hat (IV 223).

## **2.2**

**2.2.1** Der Versicherungsträger hat über Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die erheblich sind oder mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, schriftlich Verfügungen zu erlassen (Art. 49 Abs. 1 ATSG).

**2.2.2** Gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen, die nicht Zuständigkeitsfragen oder Ausstandsbegehren betreffen, ist eine Beschwerde gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG 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. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., § 28 N. 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 sowie zum Ganzen Teilurteil BVGer C-4224/2014 vom 12. Februar 2015 E. 3.3 m.w.H.).

**2.2.3** Das hier seit Oktober 2012 laufende Hauptverfahren betrifft eine Überprüfung der IV-Rente der Beschwerdeführerin gemäss Bst. a der

Schlussbestimmungen IVG vom 18. März 2011, das heisst, die Prüfung, ob sich der Rentenanspruch der Beschwerdeführerin verändert habe (siehe oben Bst. B.a). Die im vorliegenden Beschwerdeverfahren in Frage stehende Rentensistierung erging während des Revisionsverfahrens. Ein Endentscheid kann mit dem vorliegenden Urteil nicht bewirkt werden, weshalb die in Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG genannte Voraussetzung für eine sofortige Gutheissung nicht gegeben ist. Das Bundesverwaltungsgericht nannte aber bereits im Beschwerdeverfahren, welches die Frage der Notwendigkeit einer Begutachtung in der Schweiz und die Umstände einer zumutbaren Reise in die Schweiz betraf (vgl. Verfahren C-2152/2013, Urteil BVGer vom 5. Dezember 2013), die Einstellung der Rente wegen einer vorgeworfenen Verletzung der Mitwirkungspflicht als einen möglichen nicht wiedergutzumachenden Nachteil (vgl. BVGer C-2152/2013 S. 8 Abs. 1). Deshalb ist nunmehr – nach Eintreten dieses Nachteils – die Beschwerde gegen die Zwischenverfügung vom 29. August 2016 vor Bundesverwaltungsgericht zulässig.

### **3.**

**3.1** Die Beschwerdeführerin ist Schweizer Staatsangehörige und wohnt in Australien, weshalb das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Australien über Soziale Sicherheit vom 9. Oktober 2006, in Kraft getreten am 1. Januar 2008 (nachfolgend: Abkommen; SR 0.831.109.158.1), zu beachten ist. Da in Bezug auf die Schweiz die Bundesgesetzgebung über die Invalidenversicherung anzuwenden ist (Art. 2 Abs. 1 Bst. a ii Abkommen), das Abkommen für die Staatsangehörigen der Vertragsstaaten gilt (Art. 3 Bst. a i Abkommen) und die Art. 6-16 des Abkommens keine gegenteiligen Regelungen enthalten, ist die Sache nach dem innerstaatlichen schweizerischen Recht zu beurteilen (vgl. auch Urteil BVGer C-3107/2014 vom 15. Mai 2017 E. 2).

**3.2** In zeitlicher Hinsicht sind – vorbehältlich besonderer übergangsrechtlicher Regelungen – grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 132 V 215 E. 3.1.1 und 131 V 11 E. 1). Nach ständiger Praxis wird auf den im Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Verwaltungsaktes (hier: 29. August 2016) eingetretenen Sachverhalt abgestellt (BGE 130 V 329 E. 6, 129 V 1 E. 1.2 mit Hinweisen).

#### 4.

**4.1** 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 rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit rügen (Art. 49 VwVG).

**4.2** Die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes hat nach dem Untersuchungsgrundsatz von Amtes wegen zu erfolgen (Art. 12 VwVG). Auch das sozialversicherungsrechtliche Verfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht (Art. 43 ATSG). Danach hat die Verwaltung und im Beschwerdeverfahren das Gericht von Amtes wegen für die richtige und vollständige Abklärung des erheblichen Sachverhalts zu sorgen (vgl. BGE 136 V 376 E. 4.1.1). Der Untersuchungsgrundsatz gilt indessen nicht unbeschränkt; er findet sein Korrelat in den Mitwirkungspflichten der Parteien (BGE 125 V 195 E. 2; BGE 122 V 158 E. 1a, je mit weiteren Hinweisen).

**4.3** Im Sozialversicherungsprozess hat das Gericht seinen Entscheid, sofern das Gesetz nicht etwas Abweichendes vorsieht, nach dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit zu fällen. Die blossе 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 360 E. 5b; 125 V 195 E. 2, je mit Hinweisen).

Führen die von Amtes wegen vorzunehmenden Abklärungen die Verwaltung oder das Gericht bei pflichtgemässer Beweiswürdigung zur Überzeugung, ein bestimmter Sachverhalt sei als überwiegend wahrscheinlich zu betrachten und es könnten weitere Beweismassnahmen an diesem feststehenden Ergebnis nichts mehr ändern, so ist auf die Abnahme weiterer Beweise zu verzichten (antizipierte Beweiswürdigung; UELI KIESER, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, 1999, S. 212, Rz. 450; vgl. auch BGE 122 V 157 E. 1d; 122 II 464 E. 4a; 120 Ib 224 E. 2b).

#### 5.

Im vorliegenden Verfahren C-5367/2016 ist streitig, ob die Vorinstanz zu Recht die laufende Invalidenrente mit der Begründung sistiert hat, dass die Beschwerdeführerin ihre Mitwirkungspflicht nicht zu erfüllen beabsichtige.

**5.1** Die IVSTA begründete die vorsorgliche Rentensistierung im Wesentlichen damit, dass erhebliche Zweifel an der Ehrlichkeit der Versicherten,

welche mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nicht beabsichtige, ihre Mitwirkungspflicht zu erfüllen und sich einer Untersuchung in der Schweiz zu unterziehen, bestünden. Die Vorinstanz erläuterte weiter, sie habe bereits zu Beginn des Jahres 2013 erklärt, dass aufgrund der Besonderheit der Beeinträchtigungen der Beschwerdeführerin eine Untersuchung in der Schweiz notwendig sei. Dies gehe auch aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2152/2013 vom 5. Dezember 2013 hervor. Da sich angesichts des Verhaltens und der Aussagen der Versicherten die Durchführung des Revisionsverfahrens als schwierig und gar unmöglich erwiesen habe und ein Verdacht auf einen ungerechtfertigten Leistungsbezug bestehe, würden die Leistungen während des weiteren Verfahrens vorsorglich eingestellt, um das Risiko der Uneinbringlichkeit der eventuell zu Unrecht bezogenen Leistungen zu vermeiden (vgl. IV 223).

**5.2** Soweit die Anträge der Beschwerdeführerin in der Beschwerde vom 5. September 2016 das aktuelle Verfahren C-5367/2016 (Aufhebung der vorsorglichen Sistierung der laufenden IV-Rente) sowie das damals bereits laufende Verfahren C-1615/2016 (betreffend Reisefähigkeit, oben Bst. C.d) betraf, liess sie ausführen, sie widersetze sich in keiner Art und Weise einer Begutachtung. Sie beantrage lediglich, dass die Begutachtung in Australien durchzuführen sei, wonach sie gemäss Sozialversicherungsverfahren auch Anspruch habe. Sie wiederholte, ihr sei eine Begutachtung in der Schweiz aufgrund ihres schlechten Gesundheitszustands nicht zuzumuten, und verwies auf die in den bisherigen Verfahren eingereichten medizinischen Berichte. Sie führte weiter an, die Vorinstanz habe auch keinerlei Begleitmassnahmen für Reise und Aufenthalt angeordnet, was angesichts ihres Gesundheitszustandes unverantwortlich sei. Es bestünden zudem keine Anhaltspunkte für einen unrechtmässigen Rentenbezug, weshalb für eine Sistierung der IV-Rente, auf welche sie angewiesen sei, kein Grund bestehe (D-act. 1). In ihrer Eingabe vom 3. Januar 2017 gab sie zu bedenken, dass sie sich zu Recht an das Bundesverwaltungsgericht zur Prüfung der Zulässigkeit einer Begutachtung in der Schweiz gewandt habe. Aus dem Umstand, dass sie von diesem Rechtsmittel Gebrauch gemacht habe, ergebe sich keine Rechtfertigung einer Bestrafung durch Sistierung der laufenden Rente (D-act. 6).

**5.3** Das ATSG und das IVG regeln zur hier interessierenden Frage der Begutachtung und der Mitwirkungspflicht von Versicherten Folgendes:

**5.3.1** Wer Versicherungsleistungen beansprucht, muss unentgeltlich alle Auskünfte erteilen, die zur Abklärung des Anspruchs und zur Festsetzung der Versicherungsleistungen erforderlich sind (Art. 28 Abs. 2 ATSG).

**5.3.2** Laut Art. 43 Abs. 1 Satz 1 ATSG prüft der Versicherungsträger die Begehren, nimmt die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor und holt die erforderlichen Auskünfte ein.

**5.3.3** 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).

**5.3.4** 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).

**5.3.5** Entzieht oder widersetzt sich eine versicherte Person einer zumutbaren Behandlung oder Eingliederung ins Erwerbsleben, die eine wesentliche Verbesserung der Erwerbsfähigkeit oder eine neue Erwerbsmöglichkeit verspricht, oder trägt sie nicht aus eigenem Antrieb das ihr Zumutbare dazu bei, so können ihr die Leistungen vorübergehend oder dauernd gekürzt oder verweigert werden. Sie muss vorher schriftlich gemahnt und auf die Rechtsfolgen hingewiesen werden; ihr ist eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen. Behandlungs- oder Eingliederungsmassnahmen, die eine Gefahr für Leben und Gesundheit darstellen, sind nicht zumutbar (Art. 21 Abs. 4 ATSG).

Ausserdem können gemäss Art. 7b Abs. 1 IVG die Leistungen nach Art. 21 Abs. 4 ATSG gekürzt oder verweigert werden, wenn die versicherte Person den Pflichten nach Art. 7 IVG oder nach Art. 43 Abs. 2 ATSG nicht nachgekommen ist.

**5.3.6** Nach Art. 56 VwVG kann die Beschwerdeinstanz, ihr Vorsitzender oder der Instruktionsrichter nach Einreichung der Beschwerde von Amtes wegen oder auf Begehren einer Partei andere vorsorgliche Massnahmen treffen, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen einstweilen sicherzustellen.

**5.4** Die Verletzung der Auskunfts- oder Mitwirkungspflicht gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG (oben E. 5.3.4) ist nur relevant, wenn sie in *unentschuldbarer Weise* erfolgt. Es muss sich mithin jedenfalls um eine schuldhafte Verletzung handeln (vgl. BBl 1991 II 261), wobei das Verhalten der Person nicht mehr nachvollziehbar sein darf, was etwa dann gegeben ist, wenn ein Rechtfertigungsgrund nicht einmal ansatzweise erkennbar ist oder wenn das Verhalten schlechthin unverständlich ist (vgl. UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Rz. 92 zu Art. 43).

Art. 43 Abs. 3 ATSG lässt zwei Sanktionen zu. Der Verwaltungsträger kann aufgrund der vorliegenden Akten beschliessen oder er kann – nach Einstellung der Erhebungen – auf das Leistungsbegehren nicht eintreten (U. KIESER, a.a.O., Rz. 99 zu Art. 43). 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 (vgl. Urteil BGer 9C\_244/2016 vom 16. Januar 2017 E. 3.1 m.H. auf BGE 139 V 585 E. 6.3.7.1; vgl. zuletzt auch BGer 8C\_126/2016 vom 8. August 2016). Die vorsorgliche Renteneinstellung durch die IV-Stelle gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist grundsätzlich – in analoger Anwendung von Art. 56 VwVG – ebenfalls zulässig, darf allerdings nicht auf eine Vorwegnahme des Endentscheides hinauslaufen (vgl. Urteil BGer 9C\_45/2010 vom 12. April 2010 E. 2 mit Hinweis auf BGE 121 V 112 S. 115 f. und 119 V 295 E. 4 sowie weiteren Hinweisen).

**5.5** Die Renteneinstellung in einem laufenden IV-Revisionsverfahren erweist sich demnach als zulässige vorsorgliche Massnahme der IV-Stelle, sofern die Voraussetzungen Art. 43 Abs. 3 ATSG erfüllt sind. Somit ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin ihrer Mitwirkungspflicht in unentschuldbarer Weise nicht nachgekommen ist (E. 5.5.1 ff.) und anschliessend – wenn dies zutreffen sollte – ob die Vorinstanz ein Mahn- und Bedenkzeitverfahren durchgeführt hat (E. 5.6).

**5.5.1** Als Ausgangslage für die vorliegend zu beurteilende Frage nach der Verletzung der Mitwirkungspflicht in unentschuldbarer Weise dient das Urteil C-2152/2013 vom 5. Dezember 2013, worin festgehalten wurde, dass aufgrund des hier bestehenden Beschwerdebildes eine Begutachtung in

der Schweiz geboten sei, weil die Gutachter in der Schweiz mit den Besonderheiten und der schweizerischen Rechtsprechung zu pathogenetisch-ätiologisch unklaren syndromalen Beschwerdebildern ohne nachweisbare organische Grundlage (PÄUSBONOG) vertraut seien (siehe oben Bst. B.c). Das Bundesgericht hat sich ausserdem in seinem Grundsatzurteil vom 3. Juni 2015 zur Beurteilung der Beschwerden aus dem Formenkreis PÄUSBONOG und den Vorgaben für die in diesen Fällen zu beurteilenden Gutachten ergänzend geäussert und in Änderung seiner bisherigen Praxis neue Anforderungen an die Beurteilung solcher Fälle definiert (BGE 141 V 281).

**5.5.2** Die Vorinstanz teilte der Beschwerdeführerin deshalb am 8. Februar 2016 nach verschiedenen Abklärungen mit, in Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2013 sei eine medizinische Abklärung in der Schweiz nötig und zumutbar. Sie informierte die Beschwerdeführerin weiter über die geplanten begleitenden Massnahmen für die Reise in die Schweiz und den Aufenthalt, wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil angeordnet hatte (vgl. ausführliche Darlegungen der Vorinstanz vom 18. März 2016, welche Massnahmen durch sie organisiert würden, oben Bst. C.c).

**5.5.3** Als Reaktion auf die Mitteilung vom 8. Februar 2016 ersuchte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz am 1. und 4. März 2016 unter Einreichung eines kurzen Berichtes ihrer Hausärztin, von einer Reise in die Schweiz abzusehen, und gab weiter an, sie habe auch keine Vertrauensperson, die sie begleiten könne. Am 14. März 2016 gelangte sie ans Bundesverwaltungsgericht und reichte gegen die Mitteilung vom 8. Februar 2016 eine Beschwerde ein, in der sie wiederum eine Begutachtung in Australien, und – falls an einer Begutachtung in der Schweiz festgehalten würde – eine gerichtliche Anordnung der beantragten Massnahmen forderte (oben Bst. C.d). Im Nachgang dazu erklärte sie zwar, sie würde sich einer Untersuchung nicht grundsätzlich widersetzen, hielt allerdings an einer Begutachtung in Australien und andernfalls der gerichtlichen Anordnung der notwendigen Begleitmassnahmen fest. Zudem forderte sie weitergehende als vom RAD als notwendig erachtete Massnahmen (Hilfe zuhause beim Packen, Transfer von zuhause zum Flughafen, Flugreise in Erster Klasse statt Business-Klasse, Begleitung durch eine medizinische Fachperson; oben Bst. C.e und C.f und Replik im Verfahren C-1615/2016 vom 28. Juni 2016 C-act. 10) unter Einreichung jeweils kurzer aktueller ärztlicher Berichte. Im Übrigen verlangte sie, der Ausgang des laufenden Gerichtsverfahrens in

dieser Sache sei abzuwarten (Bst. C.f). Auch in der vorliegend zu entscheidenden Beschwerde vom 5. September 2016 beantragte sie, die Begutachtung sei in Australien durchzuführen und führte weiter aus, die Vorinstanz habe die Begutachtung in der Schweiz angeordnet, ohne „irgendwelche sichernde Massnahmen und Begleitung und Betreuung für sie beim Flug und beim Aufenthalt in der Schweiz“ anzuordnen oder in Aussicht zu stellen (vgl. D-act. 1).

**5.5.4** Insgesamt ist eine Verzögerung des Revisionsverfahrens durch die Beschwerdeführerin nicht von der Hand zu weisen, zumal sie verkennt, dass das Bundesverwaltungsgericht bereits am 5. Dezember 2013 (C-2152/2013) die Notwendigkeit einer Untersuchung in der Schweiz bestätigt hat und das Urteil in der Folge unangefochten in Rechtskraft erwuchs. Die Beschwerdeführerin versuchte trotzdem mit im Wesentlichen derselben Argumentation (fehlende Reisefähigkeit), denselben Anträgen und unter Vorlage jeweils ähnlicher Belege ohne Nachweis oder Glaubhaftmachung einer tatsächlichen Verschlechterung seit Dezember 2013 (vgl. ausführliche Beurteilungen des RAD vom März 2016 [Urteil BVGer C-1615/2016 Bst. D.f-g und E. 4.4 ff.]) eine Überprüfung ihres aktuellen gesundheitlichen Zustands in der Schweiz mit einer weiteren Beschwerde vor Bundesverwaltungsgericht zu verzögern. Unter diesen Umständen zog sich das seit Oktober 2012 laufende Revisionsverfahren in einem unverhältnismässigen Mass weiter in die Länge, und es war noch im Juli/August 2016 unklar, ob die Beschwerdeführerin ihrer Mitwirkungspflicht nachkommen würde.

**5.5.5** Demnach ergibt sich die Verletzung der Mitwirkungspflicht durch die Beschwerdeführerin in unentschuldbarer Weise (oben E. 5.4) darin, dass sie, obwohl die Frage der Untersuchung in der Schweiz seit Rechtskraft des Urteils vom 5. Dezember 2013 geklärt war, weiterhin unter Einreichung neuer ärztlicher Berichte über ihren Gesundheitszustand auf einer Begutachtung in Australien bestand, und mittels Ergreifen eines Rechtsmittels – in dem sie die im Wesentlichen bereits geklärte Frage über die Begutachtung in der Schweiz zum Streitgegenstand machte – das Revisionsverfahren in die Länge zog. Ausserdem brachte sie auch noch im September 2016 vor, die Begutachtung in der Schweiz sei „ohne irgendwelche sichernde Massnahmen und Begleitung und Betreuung für sie beim Flug und beim Aufenthalt in der Schweiz angeordnet oder in Aussicht gestellt“ worden (vgl. D-act. 1), was entgegen den wiederholt von der Vorinstanz in Aussicht gestellten ausführlichen Massnahmen für die Organisation der Reise, des Aufenthalts in der Schweiz und Rückreise im gleichen Sinne (vgl.

IV 191, 214, 220; Urteil BVGer C-1615/2016 E. 4.7) offensichtlich aktenwidrig war. Mit der Verzögerung des Revisionsverfahrens konnte sie – da über den Anspruch auf Rentenleistungen erst nach Abschluss eines Revisionsverfahrens entschieden werden kann – mit einer Rentenleistung während des weiter dauernden Revisionsverfahrens rechnen. Das im Oktober 2012 eingeleitete Revisionsverfahren, das – nach Ergehen eines ersten Gerichtsurteils und Klärung des weiteren Ablaufs im Nachgang und in Umsetzung des Gerichtsurteils – ab Februar 2016 unter Durchführung der medizinischen Abklärung in der Schweiz und anschliessender Neubeurteilung des Rentenanspruchs hätte abgeschlossen werden sollen, wurde damit durch die Weigerung der Beschwerdeführerin, ihrer unbestrittenen Mitwirkungspflicht nachzukommen, in nicht mehr nachvollziehbarer Weise verzögert. Unter diesen Umständen hat die Beschwerdeführerin ihre Mitwirkungspflicht in unentschuldbarer Weise im Sinne von Art. 43 Abs. 3 ATSG verletzt.

**5.6** Somit bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz das Mahnverfahren korrekt durchgeführt hat.

**5.6.1** Die Vorinstanz teilte der Beschwerdeführerin am 18. März 2016 in ihrem als „Mahnung“ bezeichneten Schreiben mit, dass aus ihrer Sicht keine Reiseunfähigkeit bestehe, hielt daran fest, dass eine Untersuchung in der Schweiz notwendig sei und verwies auf die gesetzlichen Regelungen, wonach bei Verletzung der Mitwirkungspflicht Leistungen eingestellt werden könnten. Insbesondere führte sie abschliessend aus: *„Wir geben Ihnen deshalb eine Frist von 30 Tagen um uns mitzuteilen, dass Frau A.\_\_\_\_\_ bereit ist, sich einer Untersuchung in der Schweiz zu unterziehen. Falls weiterhin an Ihren Einwänden festgehalten wird, so werden wir die Invalidenrente aufheben. (...)“*

Am 19. Juli 2016 stellte die IVSTA – während der laufenden Prüfung der Reisefähigkeit der Beschwerdeführerin vor Bundesverwaltungsgericht und in Kenntnisnahme des Vorbehalts der Beschwerdeführerin, ein entsprechendes Gerichtsurteil hierzu abwarten zu wollen (siehe hiervor E. 5.5.3), – in Aussicht, die laufende IV-Rente bis zum Abschluss des Revisionsverfahrens zu sistieren. Sie gewährte der Beschwerdeführerin eine Frist von zehn Tagen zur Stellungnahme (IV 220; zur Intervention hierzu beim Bundesverwaltungsgericht: s. oben Bst. C.h). Die Sistierung der Invalidenrente ab 1. September 2016 erging mit Zwischenverfügung vom 29. August 2016 (IV 223).

**5.6.2** Der Beschwerdeführerin war demnach am 18. März 2016 die Renteneinstellung bei Verweigerung ihrer Mitwirkungspflicht angedroht worden. Zudem wurde ihr am 19. Juli 2016 nochmals das rechtliche Gehör dazu eingeräumt. Die vorsorgliche Sistierung der Invalidenrente nach Ablauf der Gehörsfrist erweist sich demnach als rechtskonform, im Übrigen hat die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht zwar beantragt, es sei der Vorinstanz zu untersagen, vor Abschluss des Gerichtsverfahrens ihre Rente zu sistieren (s. oben Bst. C.h und D.a). Sie macht indes nicht geltend, dass die Vorinstanz das Mahnverfahren nicht korrekt durchgeführt habe.

**5.7** Zusammenfassend ergibt sich demnach, dass die vorsorgliche Sistierung der laufenden Invalidenrente der Beschwerdeführerin zu Recht erfolgt ist. Die Beschwerde gegen die Sistierung der laufenden Rente ist demzufolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (s. hiernach).

**5.8** Soweit die Beschwerdeführerin auch im vorliegenden Verfahren die Anordnung einer Begutachtung in Australien beantragt (Beschwerdeanträge Ziff. 2), in der Begründung pauschal auf ihre Eingaben im Verfahren C-1615/2016 verweist und mit unaufgeforderter Eingabe vom 3. Januar 2017 einen Arztbericht vom 23. November 2016 nachreicht, in welchem im Wesentlichen von einer Reise in die Schweiz zur Untersuchung abgeraten wird, betrifft dieser Antrag das Verfahren C-1615/2016 (Urteil vom 21. November 2016) und nicht die vorliegend streitige Renteneinstellung, weshalb der Antrag ausserhalb des Anfechtungsobjekts liegt und zudem darüber bereits rechtskräftig entschieden wurde (oben Bst. C.i). Auf den Antrag ist deshalb nicht einzutreten.

**5.9** Der Vollständigkeit halber bleibt zudem anzumerken, dass die beantragte Vereinigung der Verfahren C-1615/2016 und C-5367/2016 im Urteil C-1615/2016 vom 21. November 2016 abgewiesen wurde (oben Bst. C.i). Darauf ist im vorliegenden Verfahren nicht mehr einzugehen.

## **6.**

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

**6.1** Gemäss Art. 69 Abs. 1<sup>bis</sup> IVG ist das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht in Streitigkeiten um die Bewilligung oder Verweigerung von IV-Leistungen kostenpflichtig. Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG

werden die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Die auf Fr. 800.– festgesetzten Verfahrenskosten sind demnach durch die unterliegende Beschwerdeführerin zu tragen. Sie werden dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.– entnommen.

**6.2** Bei diesem Ausgang des Verfahrens steht weder der unterliegenden Beschwerdeführerin (Art. 64 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2] e contrario) noch der obsiegenden Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE) eine Parteientschädigung zu.

(Dispositiv: siehe nächste Seite)

## **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 800.– entnommen.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Bundesamt für Sozialversicherungen (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Beat Weber

Susanne Flückiger

## **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 Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: