

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativo federal



Abteilung III
C-5441/2007/frj/fas
{T 0/2}

Urteil vom 18. Mai 2009

Besetzung

Richter Johannes Frölicher (Vorsitz),
Richter Stefan Mesmer, Richterin Franziska Schneider,
Gerichtsschreiberin Susanne Fankhauser.

Parteien

A. _____,
Zustelldomizil: _____
Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA,
avenue Edmond-Vaucher 18, Postfach 3100,
1211 Genf 2,
Vorinstanz.

Gegenstand

Invalidenversicherung, Mitwirkungspflicht
(Einspracheentscheid vom 23. Juli 2007).

Sachverhalt:**A.**

A._____, geboren 1962, ist serbische Staatsangehörige, verheiratet und Mutter von zwei 1984 und 1987 geborenen Söhnen. Mit Datum vom 6. Mai 2003 (Eingang am 24. Juni 2003) meldete sie sich über den jugoslawischen Versicherungsträger, unter Hinweis auf mehrere somatische und ein psychisches Leiden, zum Bezug einer schweizerischen Invalidenrente an (IV-Akt. 1). In der Anmeldung gab sie an, von 1988 bis 1996 in der Schweiz in einem Hotel erwerbstätig gewesen zu sein.

A.a Nach Eingang der medizinischen Unterlagen legte die für die Abklärung zuständige IV-Stelle für Versicherte im Ausland (nachfolgend: IV-Stelle) das Dossier ihrem medizinischen Dienst zur Beurteilung vor. Die IV-Stellenärztin Dr. B._____ führte in ihrer Stellungnahme vom 25. April 2004 aus, es sei ausserordentlich schwierig, aufgrund der vorhandenen ärztlichen Unterlagen eine Beurteilung der Arbeitsfähigkeit vorzunehmen. Es seien folgende Diagnosen gestellt worden: 1) Beginnendes psychoorganisches Syndrom mit psychotischen Episoden, 2) Lumboischialgie bds bei Discarthrosis L5/S1, 3) Chronische Cervikobrachialgie bds, rechtsbetont C5/6 bei medialer Diskushernie, cervikale Spinalkanalstenose bds, 4) Hashimotothyreoiditis, euthyreote Stoffwechsellage, 5) Art. Hypotonie, 6) Trigeminus Neuralgie, 7) COPD bei Nikotinabusus. Aus somatischer Sicht wäre eine 50 % Verweistätigkeit ihres Erachtens zumutbar. Die psychiatrische Diagnose sei unklar bzw. „schwammig“. Sie empfehle, eine psychiatrische und orthopädische Begutachtung in der Schweiz durchzuführen. Aus den Akten gehe nicht hervor, dass die Versicherte für die Anreise zur Begutachtung in der Schweiz auf Begleitung angewiesen wäre (IV-Akt. 62). Mit Schreiben vom 27. Mai 2004 teilte die IV-Stelle der Versicherten mit, es sei eine vertrauensärztliche (orthopädische und psychiatrische) Untersuchung in der Schweiz erforderlich und fragte sie an, ob sie sich ausreichend in deutscher Sprache verständigen könne (IV-Akt. 66). In ihrer Antwort vom 10. Juni 2004 gab die Versicherte an, ihre Sprachkenntnisse seien nur sehr elementar und sie sei aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage, in die Schweiz zu reisen. Es wäre ihr aber möglich, nach Belgrad zu reisen und sich dort von den Vertrauensärzten der IV-Stelle untersuchen zu lassen (IV-Akt. 67). Daraufhin forderte die IV-Stelle die Versicherte auf, ein

Arztzeugnis des behandelnden Arztes betreffend die Reiseunfähigkeit einzureichen (Schreiben vom 9. Juli 2004, IV-Akt. 70).

A.b Nach Eingang des Berichts von Dr. C._____, Neuropsychiater, vom 6. August 2004 (der sich zur Frage der Reisefähigkeit nicht äusserte; IV-Akt. 85), nahm der IV-Stellenarzt Dr. D._____ am 17. September 2004 Stellung. Die medizinische Dokumentation erlaube keine psychiatrische Beurteilung. Es sei ein lege artis (mit einer Übersetzungshilfe) erstelltes psychiatrisches Gutachten erforderlich (IV-Akt. 64). Am 9. Dezember 2004 nahm Dr. D._____ zu den neu eingereichten Berichten von Dr. E._____ vom 2. September 2004 (IV-Akt. 87) und von Dr. F._____ vom 2. September 2004 (IV-Akt. 89) Stellung und attestierte der Versicherten Reisefähigkeit (IV-Akt. 72). Dr. E._____ präzisiere, die Versicherte sei nicht fähig, längere Zeit in stehender Position zu verbleiben, zu gehen und in anstrengender Position zu arbeiten oder schwere physische Arbeiten auszuüben. Dr. F._____ attestiere zwar Reiseunfähigkeit, begründe diese aber nicht.

A.c Mit Schreiben vom 14. Januar 2005 teilte die IV-Stelle A._____ mit, es bestünden keine medizinischen Gründe, welche eine medizinische Untersuchung in der Schweiz verunmöglichten. Weiter wies sie darauf hin, die Rente könne verweigert werden, wenn sich die versicherte Person einer angeordneten Untersuchung widersetze, und forderte sie auf, mitzuteilen, ob sie mit der Begutachtung einverstanden sei, andernfalls sei eine klare medizinische Begründung einzureichen (IV-Akt. 73). Die Versicherte wendete mit Schreiben vom 10. Februar 2005 erneut ein, es sei ihr aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich, in die Schweiz zu reisen und brachte sinngemäss auch vor, die vorhandenen medizinischen Akten genügen, um ihre dauernde Erwerbsunfähigkeit nachzuweisen. Zudem reichte sie neue medizinische Berichte ein (IV-Akt. 74 und 93 ff.). Dr. D._____ hielt am 23. Juni 2005 an seiner Einschätzung vom 9. Dezember 2004 fest, wonach die Versicherte reisefähig sei (IV-Akt. 76). Mit Schreiben vom 11. Juli 2005 wies die IV-Stelle die Versicherte erneut darauf hin, dass ihrer Ansicht nach keine medizinischen Gründe einer Begutachtung in der Schweiz entgegenstünden und machte sie auf die Rechtsfolgen einer Widersetzlichkeit aufmerksam (IV-Akt. 78). Am 17. August 2005 reichte A._____ einen weiteren medizinischen Bericht ein (IV-Akt. 103) und machte eine Verschlechterung ihres Gesundheitszustandes geltend. Sie sei unfähig, für sich selbst zu sorgen. Weiter

ersuchte sie darum, das Verfahren bald abzuschliessen, weil der serbische Versicherungsträger ihre dauernde Invalidität anerkannt habe, jedoch nur eine Rente von etwa Fr. 40.- ausrichte (IV-Akt. 80). Dr. D._____ hielt in seiner Stellungnahme vom 12. November 2005 fest, der neu eingereichte Bericht vom 16. August 2005 beruhe nur auf einer neurologischen (und keiner psychiatrischen) Untersuchung. Die Änderung der Medikation begründe keine Reiseunfähigkeit (IV-Akt. 104).

A.d Mit Mahnung vom 2. Dezember 2005 wies die IV-Stelle A._____ darauf hin, dass die Reisefähigkeit nach Einschätzung des medizinischen Dienstes zu bejahen sei und aufgrund der Akten zu entscheiden sei, wenn sie sich in unentschuldbarer Weise einer Begutachtung widersetze (IV-Akt. 105). Mit Eingabe vom 26. Dezember 2005 reichte die Versicherte weitere medizinische Berichte ein und hielt daran fest, eine Reise in die Schweiz sei ihr aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich. Sie bitte darum, die notwendigen Untersuchungen durch einen Vertrauensarzt der Botschaft in Belgrad durchführen zu lassen (IV-Akt. 109).

A.e Mit Verfügung vom 31. Januar 2006 wies die IV-Stelle das Leistungsbegehren ab (IV-Akt. 112), worauf A._____ am 14. Februar 2006 Einsprache erhob (IV-Akt. 114). In ihrer Einsprache führte sie aus, sie habe das vollständige medizinische Dossier, das in Serbien ab dem 13. März 2001 zur Gewährung einer Rente geführt habe, sowie später erstellte Berichte eingereicht. Sie leide an starken Rücken- und Bauchschmerzen sowie schwerwiegenden psychischen Beschwerden. Aufgrund ihrer Krankheit müsse sie stark sedierende Medikamente nehmen, weshalb sie nicht in der Lage sei, allein eine Reise nach Genf zu bewältigen. Sie sei ängstlich und benötige jemanden, der sie auf der Reise begleite und sich um sie kümmere. Sofern es tatsächlich erforderlich sei, dass sie in die Schweiz komme, möchte sie wissen, mit welchem Verkehrsmittel sie reisen müsse und ob eine Vertrauensperson sie während der Reise begleiten werde. Mit ihrer Rente könne sie mit Mühe ihre Medikamente bezahlen. Sie möchte deshalb über die Modalitäten der Reisefinanzierung und der Begleitung zu den Gutachtern informiert werden.

A.f Die IV-Stelle wies die Einsprache mit Einspracheentscheid vom 23. Juli 2007 ab. Zur Begründung führte sie unter anderem aus, nach der Beurteilung des medizinischen Dienstes der IV-Stelle sei ihr eine

Reise in die Schweiz für eine Begutachtung zumutbar. Aus den Akten gehe nicht hervor, dass sie auf eine Begleitung angewiesen sei (IV-Akt. 115).

B.

Gegen diesen Entscheid reichte A. _____ mit Datum vom 10. August 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein und bestritt die von der IV-Stelle festgestellte Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht. Vielmehr sei es ihr aus gesundheitlichen und finanziellen Gründen nicht möglich gewesen, der Aufforderung nachzukommen (Akt. 1).

C.

Mit Eingabe vom 4. September 2007 gab die Beschwerdeführerin ein Zustelldomizil in der Schweiz bekannt (Akt. 4).

D.

Die IV-Stelle beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 12. November 2007, die Beschwerde sei abzuweisen und der Einspracheentscheid zu bestätigen. Die in der Beschwerde erhobenen ökonomischen Vorbringen gingen fehl, weil die Kosten einer angeordneten medizinischen Abklärung vom Versicherungsträger zu tragen seien (Akt. 7).

E.

Der mit Zwischenverfügung vom 20. November 2007 auf Fr. 300.- festgesetzte Kostenvorschuss ging innerhalb der angesetzten Frist bei der Gerichtskasse ein (Akt. 8 und 10).

F.

Mit Eingabe vom 3. Dezember 2007 hielt die Beschwerdeführerin an ihrer Beschwerde fest (Akt. 11).

G.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

Angefochten ist ein Einspracheentscheid der IV-Stelle für Versicherte im Ausland. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

2.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Vorbehalten bleiben gemäss Art. 3 Bst. d^{bis} VwVG die besonderen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1).

Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 38 ff. und Art. 60 ATSG, Art. 52 VwVG). Als Adressatin des ihre Einsprache abweisenden Entscheids ist die Beschwerdeführerin durch die angefochtene Verfügung berührt und sie hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 59 ATSG). Auf die Beschwerde ist, nachdem auch der Kostenvorschuss fristgerecht bezahlt wurde, einzutreten.

3.

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

3.1 Nach der Rechtsprechung stellt das Sozialversicherungsgericht bei der Beurteilung einer Streitsache in der Regel auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Einspracheentscheidendes (hier: 23. Juli 2007) eingetretenen Sachverhalt ab (BGE 129 V 1 E. 1.2 mit Hinweis). Weiter sind in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung hatten (BGE 130 V 329). Im vorliegenden Verfahren sind die durch die 5. IV-Revision eingeführten Änderungen, welche am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind (AS 2007 5129), nicht anwendbar. Im Folgenden werden deshalb die bis Ende 2007 gültig gewesenen Bestimmungen des IVG und der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV, SR 831.201) zitiert.

3.2 Nach Art. 43 Abs. 1 ATSG prüft der Versicherungsträger die Begehren der versicherten Person, nimmt die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor und holt die erforderlichen Auskünfte ein, wobei mündlich erteilte Auskünfte schriftlich festzuhalten sind. Soweit ärztliche oder fachliche Untersuchungen für die Beurteilung notwendig und zumutbar sind, hat sich die versicherte Person diesen zu unterziehen (Art. 43 Abs. 2 ATSG).

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

3.3 Gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG kann der Versicherungsträger aufgrund der Akten verfügen oder die Erhebungen einstellen und Nicht-eintreten beschliessen, wenn die versicherte Person oder andere Personen, die Leistungen beanspruchen, den Auskunfts- oder Mitwirkungspflichten in unentschuldbarer Weise nicht nachkommen. Er muss diese Personen vorher schriftlich mahnen und auf die Rechtsfolgen hinweisen; ihnen ist eine angemessene Bedenkzeit einzuräumen. Zur

Verweigerung der Mitwirkung sieht Art. 73 IVV vor, dass die IV-Stelle, unter Ansetzung einer angemessenen Frist und Darlegung der Säumnisfolgen, aufgrund der Akten beschliessen oder die Abklärungen einstellen und Nichteintreten beschliessen kann, sofern Versicherte schuldhaft eine ärztliche Untersuchung, eine Begutachtung, das Erscheinen vor der IV-Stelle oder Auskünfte verweigern.

3.4 Um den Invaliditätsgrad bemessen zu können, ist die Verwaltung (und im Beschwerdefall das Gericht) auf Unterlagen angewiesen, die ärztliche und gegebenenfalls auch andere Fachleute zur Verfügung zu stellen haben. Aufgabe des Arztes oder der Ärztin ist es, den Gesundheitszustand zu beurteilen und dazu Stellung zu nehmen, in welchem Umfang und bezüglich welcher Tätigkeiten die versicherte Person arbeitsunfähig ist. Im Weiteren sind die ärztlichen Auskünfte eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Frage, welche Arbeitsleistungen der Person noch zugemutet werden können (BGE 132 V 93 E. 4 mit Hinweisen).

3.5 Die Frage, ob und gegebenenfalls ab wann Anspruch auf Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung besteht, bestimmt sich allein aufgrund der schweizerischen Rechtsvorschriften. Für die Beurteilung eines Rentenanspruchs sind daher die Feststellungen des ausländischen Versicherungsträgers bezüglich Invaliditätsgrad und Anspruchsbeginn für die rechtsanwendenden Behörden in der Schweiz nicht verbindlich (vgl. BGE 130 V 253 E. 2.4; AHI-Praxis 1996 S. 177 E. 1).

4.

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

4.1 Die IV-Stelle hat die Beschwerdeführerin mehrmals aufgefordert, ihre Bereitschaft, sich einer Begutachtung in der Schweiz zu unterziehen, mitzuteilen oder einen hinreichend begründeten Nachweis zu erbringen, dass ihr eine Reise in die Schweiz nicht zumutbar sei. In ihren Schreiben vom 14. Januar 2005 und vom 11. Juli 2005 sowie in der Mahnung vom 2. Dezember 2005 machte die Vorinstanz die Versicherte darauf aufmerksam, dass ein Aktenentscheid gefällt werde, wenn sie sich in unentschuldbarer Weise einer Begutachtung

widersetze. Die Mahnung enthält zudem eine Frist von 30 Tagen, um eine Stellungnahme einzureichen. Das Mahn- und Bedenkzeitverfahren gemäss Art. 43 Abs. 3 ATSG (bzw. Art. 73 IVV) wurde demnach korrekt durchgeführt.

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

4.2.1 Zunächst ist mit der IV-Stelle festzustellen, dass für die rechtskonforme Beurteilung des Rentenanspruchs eine – lege artis erstellte – medizinische Begutachtung erforderlich war. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin genügen die von ihr im Verlaufe des Verfahrens eingereichten medizinischen Unterlagen nicht. Aus den Berichten geht nicht hervor, aufgrund welcher Befunde eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit angenommen wird. Die Ärzte beschränken sich im Wesentlichen darauf, eine Liste von Diagnosen aufzuführen und eine vollumfängliche Arbeitsunfähigkeit zu attestieren. Die Berichte enthalten aber weder eine eigentliche Beurteilung der medizinischen Situation noch begründete Schlussfolgerungen (vgl. BGE 125 V 351 E. 3a, BGE 122 V 157 E. 1c). Für die Annahme einer psychisch bedingten Arbeitsunfähigkeit bzw. Invalidität ist das Vorliegen einer (nach einem anerkannten Klassifikationssystem diagnostizierten) psychischen Störung notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Voraussetzung (vgl. ULRICH MEYER-BLASER, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG, Zürich 1997, S. 12; BGE 130 V 352 E. 2.2.3, BGE 124 V 29 E. 5b/bb, vgl. auch BGE 130 V 396). Die Diagnose eines psychoorganischen Syndroms mit psychotischen Phasen wurde jedoch nicht fachärztlich in Anwendung eines anerkannten Klassifikationssystems gestellt und lässt sich zudem nicht nachvollziehen.

Mit welchen Mitteln der medizinische Sachverhalt abzuklären ist, hat die IV-Stelle in Zusammenarbeit mit ihrem medizinischen Dienst zu entscheiden. Im Rahmen der Verfahrensleitung kommt dem Versicherungsträger ein grosser Ermessensspielraum bezüglich Notwendigkeit, Umfang und Zweckmässigkeit von medizinischen Abklärungen zu (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 8C_163/2007 vom 6. Februar 2008 E. 3.2). Die Anordnung einer Begutachtung in der Schweiz könnte sich dann als nicht erforderlich und daher unverhältnismässig erweisen, wenn die Abklärung ohne Weiteres auch am Wohnort der versicherten

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

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

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

4.3.1 Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) und

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

4.3.2 Im Einspracheentscheid vom 23. Juli 2007 ging die Vorinstanz auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht ein und hielt lediglich fest, in der Einsprache widersetze sie sich weiterhin einer zumutbaren Untersuchung. Damit hat sie einerseits den Anspruch auf rechtliches Gehör missachtet, andererseits ist sie ihrer Beratungspflicht gemäss Art. 27 Abs. 2 ATSG nicht nachgekommen. Nach dieser Bestimmung hat jede Person Anspruch auf grundsätzlich unentgeltliche Beratung über ihre Rechte und Pflichten. Dafür zuständig sind die Versicherungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind.

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

4.3.4 Nach der Rechtsprechung besteht die Beratungspflicht nicht voraussetzungslos und bezieht sich grundsätzlich nicht auf Informationen, die als allgemein bekannt vorausgesetzt werden dürfen (Urteil BGer 9C_1005/2008 vom 5. März 2009 E. 3.2.2 mit Hinweis). Bestehen jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die versicherte Person

von falschen Annahmen ausgeht, kann sich die Informationspflicht auch auf an sich Selbstverständliches beziehen (vgl. Urteil BGer 9C_894/2008 vom 18. Dezember 2008 E. 4). Daher wäre die IV-Stelle ungeachtet des Umstandes, dass Art. 43 ATSG die Frage der Kosten einer angeordneten Abklärung regelt, verpflichtet gewesen, auf die ausdrückliche Nachfrage über die Modalitäten einer Begutachtung in der Schweiz zu informieren. Im Übrigen entspricht es auch der Praxis der IV-Stelle, dass sie bei der Anordnung einer Begutachtung über die Finanzierungsmodalitäten informiert.

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

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

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

5.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Der Beschwerdeführerin ist daher der geleistete Kostenvorschuss zurück zu erstatten. Den Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin sind keine unverhältnismässig hohen Kosten entstanden, weshalb ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2])

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid wird aufgehoben.

2.

Die Akten werden an die IV-Stelle für Versicherte im Ausland überwiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 300.- nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. _____)
- das Bundesamt für Sozialversicherungen

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Johannes Frölicher

Susanne Fankhauser

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: