



Abteilung III
C-6708/2019

Urteil vom 7. September 2021

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richterin Viktoria Helfenstein, Richter Christoph Rohrer,
Gerichtsschreiberin Tanja Jaenke.

Parteien

A. _____, (Österreich),
Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA,
Vorinstanz.

Gegenstand

IV Neuanmeldung;
Verfügung der IVSTA vom 19. November 2019.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die am (...) 1962 in der Türkei geborene und zwischenzeitlich in Österreich wohnhafte österreichische Staatsangehörige A._____ (teilweise auch A._____) (vormals A._____; nachfolgend Versicherte) arbeitete von Oktober 1981 bis und mit Januar 1989 sowie von August bis Oktober 2005 in der Schweiz und leistete dabei Beiträge an die schweizerische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (vgl. Akten der Vorinstanz [IV-act.] 1; 6; 56; 97).

A.b Am 26. Januar 2007 (Eingangsdatum 13. März 2007) meldete sich die Versicherte über den österreichischen Versicherungsträger erstmals bei der IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVSTA) zum Bezug von Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung an (IV-act. 1). Der österreichische Versicherungsträger wies das Gesuch der Versicherten am 28. Juni 2007 seinerseits ab (IV-act. 9). Nach Prüfung der eingereichten Unterlagen, aufgrund derer der medizinische Dienst der IVSTA in der Stellungnahme vom 13. Februar 2008 als Diagnosen mit Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit ein chronisches Halswirbelsäulensyndrom links bei Status nach Diskushernien-Operation mit Spondylodese bei Diskushernie C5/6 (Mai 2006), leichte Dysarthrie und chronische Lumbalgien festhielt (IV-act. 30), stellte die IVSTA der Versicherten mit Vorbescheid vom 20. Februar 2008 die Abweisung ihres Leistungsbegehrens in Aussicht (IV-act. 31). Die Abweisung des Leistungsbegehrens erfolgte schliesslich mit Verfügung vom 23. April 2008 (IV-act. 32), nachdem die Versicherte auf den Vorbescheid hin keine Stellungnahme eingereicht hatte.

A.c Die Versicherte reichte am 7. Oktober 2009 (Eingangsdatum 6. Januar 2010) wiederum über den österreichischen Versicherungsträger die zweite Anmeldung zum Bezug von Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung ein (IV-act. 33). Der österreichische Versicherungsträger wies dieses Gesuch der Versicherten am 9. Dezember 2009 seinerseits erneut ab (IV-act. 34). Nach Prüfung der eingereichten Unterlagen teilte die IVSTA der Versicherten am 21. April 2010 im Rahmen des Vorbescheids mit, dass ihr Gesuch voraussichtlich nicht geprüft werden könne (IV-act. 49). Die Versicherte reichte in der Folge wiederum keine Stellungnahme ein. Mit Verfügung vom 23. Juni 2010 trat die IVSTA auf das Gesuch der Versicherten sinngemäss nicht ein, da sie nicht habe glaubhaft machen können, dass sich der IV-Grad in einer für den Anspruch erheblichen Art und Weise geändert habe (IV-act. 57).

A.d Am 20. Januar 2012 (Eingangsdatum 30. März 2012) reichte die Versicherte die dritte Anmeldung zum Bezug von Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung über den österreichischen Versicherungsträger ein (IV-act. 58). Am 15. März 2012 wies der österreichische Versicherungsträger das Gesuch der Versicherten erneut ab (IV-act. 59). Der medizinische Dienst der IVSTA kam in der Stellungnahme vom 15. August 2012 zum Schluss, dass aufgrund der eingereichten Akten im Wesentlichen von einem unveränderten Gesundheitszustand auszugehen sei (IV-act. 70), woraufhin der Versicherten mit Vorbescheid vom 20. August 2012 das Nichteintreten auf ihr Gesuch in Aussicht gestellt wurde (IV-act. 71). Nachdem die Versicherte wiederum keine Stellungnahme einreichte, verfügte die IVSTA am 16. Oktober 2012 im Sinne des Vorbescheids (IV-act. 72).

A.e Die Versicherte ersuchte am 21. November 2012 anlässlich des Sprechtags der Pensionsversicherungsanstalt in (...) um erneute Einleitung eines Verfahrens auf Invalidenrente in der Schweiz, weil sich ihr Zustand verschlechtert habe (IV-act. 80). Der österreichische Versicherungsträger sprach ihr schliesslich mit Bescheid vom 4. Dezember 2012 im Rahmen des Vergleichs vom 5. Oktober 2012 eine vom 1. September 2012 bis 28. Februar 2014 befristete Invaliditätspension zu (IV-act. 75). Mit Vorbescheid vom 18. Dezember 2012 wurde der Versicherten das Nichteintreten auf ihr zwischenzeitlich viertes Gesuch in Aussicht gestellt (IV-act. 82) und anschliessend am 14. März 2013, nachdem wieder keine Stellungnahme der Versicherten einging, entsprechend verfügt (IV-act. 84).

A.f Der österreichische Versicherungsträger stellte der IVSTA am 17. März 2014 ein weiteres ärztliches Gutachten vom 22. Februar 2014 die Versicherte betreffend zu (IV-act. 88). Mit Bescheid vom 11. März 2014 hatte der österreichische Versicherungsträger der Versicherten die befristet zuerkannte Invaliditätspension gestützt auf das Gutachten vom 22. Februar 2014 unbefristet für die weitere Dauer der Invalidität weiter gewährt (IV-act. 86). Der RAD-Arzt Dr. B. _____ hielt im Schlussbericht vom 9. April 2014 insbesondere fest, eine Verschlechterung gegenüber dem Gutachten vom 22. Februar 2012 sei medizinisch nicht ersichtlich. Daher teilte die IVSTA dem österreichischen Versicherungsträger am 16. April 2014 mit, dass das Verfahren seit der Verfügung vom 14. März 2013 abgeschlossen und das Dossier abgelegt sei (IV-act. 92).

A.g Schliesslich meldete sich die Versicherte am 13. Juni 2019 (Eingangsdatum 26. Juni 2019) zum fünften Mal über den österreichischen Versiche-

nungsträger zum Bezug von Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung an (IV-act. 94). Mit Vorbescheid vom 13. September 2019 stellte die IVSTA in Aussicht, das Gesuch nicht zu prüfen (IV-act. 96). Nachdem keine Stellungnahme der Versicherten eingegangen war, verfügte die IVSTA am 19. November 2019, dass das neue Gesuch nicht geprüft werde, und trat damit sinngemäss nicht auf das Gesuch ein (IV-act. 100).

B.

B.a Gegen diese Verfügung erhob die Versicherte (nachfolgend Beschwerdeführerin) mit Schreiben vom 17. Dezember 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und reichte neue ärztliche Unterlagen ein (vgl. Akten im Beschwerdeverfahren [B-act] 1). Sie machte geltend, aus den vorliegenden ärztlichen Befunden sei klar erkennbar, dass sich gegenüber den Vorbefunden eine wesentliche Verschlechterung in ihrem Krankheitsbild ergeben habe. Sie ersuche daher, ihr Ansuchen um Zuerkennung einer Invalidenrente einer neuerlichen Überprüfung zu unterziehen und ihr eine Invalidenrente in der Schweiz zuzuerkennen.

B.b Der mit Zwischenverfügung vom 24. Dezember 2019 einverlangte Kostenvorschuss von Fr. 800.- (B-act. 3) ist am 13. Januar 2020 in der Gerichtskasse eingegangen (B-act. 5).

B.c In ihrer Vernehmlassung vom 6. März 2020 (B-act. 7) stellte die Vorinstanz den Antrag, die Beschwerde sei insoweit gutzuheissen, als die Sache zur materiellen Abklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen sei. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens seien neue medizinische Unterlagen eingereicht worden. Angesichts der Tatsache, dass die letzte materielle Prüfung vor zwölf Jahren stattgefunden habe, rechtfertige es sich gleichwohl, auf das letzte Gesuch einzutreten und den Sachverhalt erneut materiell zu prüfen.

B.d Die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. März 2020 mit Einladung zur Replik unter Beilage der Vernehmlassung der Vorinstanz wurde mit Schreiben vom 14. Mai 2020 erneut an die Beschwerdeführerin versandt, da die Frist zur Einreichung einer Replik unbenutzt abgelaufen war und der Zustellabklärung nicht entnommen werden konnte, ob die Zwischenverfügung zugestellt werden konnte (B-act. 8 und 9).

B.e Aufgrund der Pandemiesituation hob das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 4. Juni 2020 die Zwischenverfügung vom 11. März 2020 auf und versandte erneut eine Kopie der Vernehmlassung

der Vorinstanz an die Beschwerdeführerin und lud sie gleichzeitig ein, eine Replik einzureichen (B-act. 10). Da die Zwischenverfügung vom 4. Juni 2020 in der Folge aufgrund eines nicht gemeldeten Umzugs der Beschwerdeführerin nicht zugestellt werden konnte (B-act. 11), wurde sie am 23. Juni 2020 im Bundesblatt publiziert (B-act. 14).

B.f Mit Zwischenverfügung vom 22. Juli 2020, publiziert im Bundesblatt am 28. Juli 2020 (B-act. 17), schloss das Bundesverwaltungsgericht den Schriftenwechsel ab, da die Beschwerdeführerin innert Frist keine Replik eingereicht hatte (B-act. 15).

B.g Die Beschwerdeführerin reichte mit Schreiben vom 22. Juli 2020 (Eingang am 31. Juli 2020) unaufgefordert weitere neue ärztliche Unterlagen ein (B-act. 18), weshalb das Bundesverwaltungsgericht diese mit Schreiben vom 5. August 2020, zuhanden der Beschwerdeführerin publiziert im Bundesblatt am 11. August 2020 (B-act. 21), der Vorinstanz zur ergänzenden Stellungnahme zustellte (B-act. 19).

B.h Mit ergänzender Stellungnahme vom 17. September 2020 (B-act. 22) reichte die Vorinstanz insbesondere eine Stellungnahme des RAD C._____ vom 14. September 2020 ein, gemäss welcher eine dauerhafte, wesentliche, IV-relevante Verschlechterung des Gesundheitszustandes mit den beiden nachgereichten Berichten nicht überwiegend wahrscheinlich nachgewiesen sei (B-act. 22 Beilage 2). Dennoch beantragte die Vorinstanz weiterhin eine Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung zur materiellen Prüfung aufgrund des langen Zeitraumes seit der letzten materiellen Prüfung.

B.i Mit Verfügung vom 24. September 2020, publiziert im Bundesblatt am 6. Oktober 2020 (B-act. 25), hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, die ergänzende Stellungnahme der Vorinstanz gehe nach Bekanntgabe eines gültigen Zustelldomizils an die Beschwerdeführerin und der Schriftenwechsel bleibe abgeschlossen (B-act. 23).

B.j Die Beschwerdeführerin erkundigte sich mit Schreiben vom 10. Mai 2021 über den Verfahrensstand und teilte eine neue Adresse (gültig ab Mitte Juni) mit, woraufhin sie das Bundesverwaltungsgericht mit Schreiben vom 19. Mai 2021 an die Absenderadresse informierte, dass bedauerlicherweise keine verbindliche Angabe betreffend Entscheid gemacht werden könne (B-act. 25). Gleichzeitig wurden der Beschwerdeführerin die aufgelaufenen Verfahrensakten zur Kenntnis beigelegt. Dieses Schreiben

konnte in der Folge erneut nicht zugestellt werden (B-act. 28). Entsprechend verschickte das Bundesverwaltungsgericht am 30. Juni 2021 ein weiteres Schreiben an die neue, im Schreiben vom 10. Mai 2021 angegebene Adresse der Beschwerdeführerin, wiederum unter Beilage der aufgelaufenen Verfahrensakten (B-act. 29).

C.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) in Verbindung mit Art. 33 Bst. d VGG und Art. 69 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) 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 somit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Gemäss Art. 3 Bst. d^{bis} VwVG bleiben in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren die besonderen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) vorbehalten. Gemäss Art. 2 ATSG sind die Bestimmungen dieses Gesetzes auf die bundesgesetzlich geregelten Sozialversicherungen anwendbar, wenn und soweit die einzelnen Sozialversicherungsgesetze es vorsehen. Nach Art. 1 IVG sind die Bestimmungen des ATSG auf die Invalidenversicherung anwendbar (Art. 1a bis 26^{bis} und Art. 28 bis 70), soweit das IVG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht.

1.3 Die Beschwerdeführerin ist durch die angefochtene Verfügung berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, so dass sie im Sinne von Art. 59 ATSG beschwerdelegitimiert ist. Da die

Beschwerde im Übrigen frist- und formgerecht (Art. 60 Abs. 1 ATSG und Art. 52 Abs. 1 VwVG) eingereicht und der Kostenvorschuss innert Frist geleistet wurde (B-act. 5), ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin ist österreichische Staatsangehörige und wohnt in Österreich. Damit gelangen das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 (FZA, SR 0.142.112.681) und die Regelwerke der Gemeinschaft zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gemäss Anhang II des FZA, insbesondere die für die Schweiz am 1. April 2012 in Kraft getretenen Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 (SR 0.831.109.268.1) und Nr. 987/2009 (SR 0.831.109.268.11), zur Anwendung. Seit dem 1. Januar 2015 sind auch die durch die Verordnungen (EU) Nr. 1244/2010, Nr. 465/2012 und Nr. 1224/2012 erfolgten Änderungen in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten anwendbar. Das Vorliegen einer anspruchserheblichen Invalidität sowie die hier streitige Frage, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf das Neuanmeldungs-gesuch eingetreten ist, beurteilt sich indes auch im Anwendungsbereich des FZA und der Koordinierungsvorschriften nach schweizerischem Recht (vgl. BGE 130 V 253 E. 2.4; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 9C_573/2012 vom 16. Januar 2013 E. 4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] C-7544/2014 vom 13. Oktober 2016 E. 2).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

2.3 Gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen ist das Bundesverwaltungsgericht nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. BVGE 2013/46 E. 3.2).

2.4 Das Sozialversicherungsgericht stellt bei der Beurteilung einer Streit-sache in der Regel auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Verwaltungsverfügung (hier: 19. November 2019) eingetretenen Sachverhalt ab (BGE 132 V 215 E. 3.1.1). Tatsachen, die jenen Sachverhalt seither

verändert haben, sollen im Normalfall Gegenstand einer neuen Verwaltungsverfügung sein (BGE 121 V 362 E. 1b).

2.5 In zeitlicher Hinsicht sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgeblich, die bei der Erfüllung des rechtlich zu ordnenden oder zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 132 V 215 E. 3.1.1), weshalb jene Vorschriften Anwendung finden, die spätestens beim Erlass der Verfügung vom 19. November 2019 in Kraft standen; weiter aber auch Vorschriften, die zu jenem Zeitpunkt bereits ausser Kraft getreten waren, die aber für die Beurteilung allenfalls früher entstandener Leistungsansprüche von Belang sind.

3.

Anfechtungsobjekt und damit Begrenzung des Streitgegenstandes des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (vgl. BGE 131 V 164 E. 2.1) bildet die Verfügung vom 19. November 2019, mit welcher die Vorinstanz auf die Neuanmeldung der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist. Streitgegenstand kann daher lediglich die Frage bilden, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf die Neuanmeldung eingetreten ist. Nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung und damit nicht Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist die materielle Beurteilung des Rentenanspruchs der Beschwerdeführerin.

Soweit die Beschwerdeführerin vorliegend die Zusprache einer IV-Rente beantragt, ist auf die Beschwerde deshalb nicht einzutreten.

4.

4.1 Wurde eine Rente wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine Neuanmeldung nur dann eingetreten, wenn die versicherte Person glaubhaft macht, dass sich der Grad der Invalidität seither in einer für den Anspruch erheblichen Weise geändert hat (vgl. Art. 87 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung [IVV, SR 831.201]). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so erledigt die Verwaltung das Gesuch ohne weitere Abklärungen durch Nichteintreten (BGE 109 V 108 E. 2b). Ist dagegen in einem für die Rentenberechtigung erheblichen Tatsachenspektrum eine Änderung glaubhaft gemacht, ist die Verwaltung verpflichtet, auf das Gesuch einzutreten und es in tatsächlicher sowie rechtlicher Hinsicht allseitig zu prüfen (vgl. BGE 117 V 198 E. 4b).

4.2 Die in Art. 87 Abs. 3 und 4 IVV genannte Eintretensvoraussetzung soll verhindern, dass sich die Verwaltung nach vorausgegangener rechtskräftiger Rentenverweigerung immer wieder mit gleichlautenden und nicht näher begründeten, das heisst keine Veränderung des Sachverhalts darlegenden Rentengesuchen befassen muss (BGE 133 V 108 E. 5.3.1; 130 V 64 E. 5.2.3; 125 V 410 E. 2b). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es in erster Linie Sache der versicherten Person, mit der Neuanschuldung substantielle Anhaltspunkte für eine allfällige neue Prüfung des Leistungsanspruchs darzulegen (BGE 130 V 64 E. 5.2.5; Urteil des BGer 8C_844/2012 vom 5. Juni 2013 E. 2.1). In diesem Verfahrensstadium gilt demnach der Untersuchungsgrundsatz nicht. Vielmehr wird der versicherten Person für das Eintreten auf eine Neuanschuldung eine Behauptungs- und Beweisführungslast auferlegt (URS MÜLLER, Das Verwaltungsverfahren in der Invalidenversicherung, 2010, § 21 Rz. 955 mit Hinweis auf BGE 130 V 64 E. 5.2.5 und BGE 117 V 198 E. 3a). Es sind dabei grundsätzlich alleine die im Verwaltungsverfahren eingereichten medizinischen Unterlagen zu prüfen (Urteil des BGer 8C_264/2012 vom 4. Juli 2012 E. 2). Arztberichte, welche aus der Zeit nach Erlass der angefochtenen Verfügung (vorliegend 19. November 2019) datieren und erst im Beschwerdeverfahren aufgelegt wurden, sind – unter der Voraussetzung, dass das der Nichteintretensverfügung vorangehende Verwaltungsverfahren den Erfordernissen des Bundesgerichts betreffend Fristansetzung und Androhung der Säumnisfolgen genügt (vgl. dazu nachfolgend E. 4.3) – bei der Beurteilung der Frage, ob die Verwaltung auf die Neuanschuldung hätte eintreten müssen, nicht zu berücksichtigen (vgl. BGE 130 V 64 E. 5.2.5; Urteil 8C_844/2012 E. 2.2; Urteile des BVGer C-3312/2020 vom 14. Juni 2021 E. 4.2; C-1640/2017 vom 12. April 2018 E. 4.2; C-3632/2010 vom 5. März 2013 E. 4.4; C-7857/2008 vom 7. Februar 2011 E. 6.2 und 7).

4.3 Wird in der Neuanschuldung kein Eintretenstatbestand glaubhaft gemacht, sondern bloss auf ergänzende Beweismittel, insbesondere auf Arztberichte, hingewiesen, die noch beigebracht würden, ist der versicherten Person eine angemessene Frist zur Einreichung der Beweismittel unter Androhung des Nichteintretens anzusetzen (BGE 130 V 64 E. 5.2.5). Fehlt es an der Androhung der Säumnisfolgen, bringt die versicherte Person aber dennoch die in Aussicht gestellten Belege bei, kann sie aus diesem Unterlassen im späteren Verfahren nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im Rahmen des Vorbescheidverfahrens wird der versicherten Person nach Eröffnung des vorgesehenen Nichteintretens zudem die Möglichkeit offen stehen, innert angesetzter Frist nochmals (weitere) Beweismittel beizubringen. Erst danach wird über die Neuanschuldung formell entschieden (Urteil

8C_844/2012 E. 2.1). Wenn einer Neuanmeldung zwar ärztliche Berichte beigelegt werden, diese indessen so wenig substantiiert sind, dass sich eine neue Prüfung nur aufgrund weiterer Erkenntnisse allenfalls rechtfertigen würde, ist die IV-Stelle zur Nachforderung weiterer Angaben nur verpflichtet, wenn den – für sich allein genommen den Anforderungen der Glaubhaftmachung nicht genügenden (vgl. nachfolgend E. 4.4) – Arztberichten konkrete Hinweise entnommen werden können, wonach möglicherweise eine mit weiteren Erhebungen erstellbare rechtserhebliche Änderung vorliegt. Der Verwaltung ist es aber auch hier unbenommen, entsprechende Erhebungen selber anzustellen, ohne dass deswegen bereits auf ein materielles Eintreten auf die Neuanmeldung zu schliessen wäre (vgl. zum Ganzen: Urteile des BGer 8C_844/2012 E. 2.1; 8C_341/2011 vom 27. Juni 2011 E. 2.2.2; 8C_1009/2010 vom 7. April 2011 E. 2.3). Die Verwaltung bewegt sich somit auch dann noch auf der Stufe der Prüfung der Eintretensvoraussetzung des Glaubhaftmachens einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes, wenn sie auf eine Neuanmeldung hin einfache Abklärungshandlungen selbst vornimmt, indem sie etwa bei Ärzten, auf deren Berichte sich eine Neuanmeldung stützt, zusätzlich einfache Formularberichte einholt, oder vorgelegte Arztberichte ihrem ärztlichen Dienst oder einem RAD vor Verfügungserlass zur Stellungnahme unterbreitet (vgl. Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts [EVG] I 781/04 vom 17. Februar 2005 E. 3 sowie BGE 109 V 262 E. 3; vgl. auch Urteil des BVGer B-3799/2012 vom 13. Februar 2014 E. 5.5).

4.4 Mit dem Beweismass des Glaubhaftmachens sind herabgesetzte Anforderungen an den Beweis verbunden; die Tatsachenänderung muss nicht nach dem im Sozialversicherungsrecht sonst üblichen Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit (BGE 126 V 353 E. 5b) erstellt sein. Es genügt, dass für das Vorhandensein des geltend gemachten rechtserheblichen Sachumstandes wenigstens gewisse Anhaltspunkte bestehen, auch wenn durchaus noch mit der Möglichkeit zu rechnen ist, bei eingehender Abklärung werde sich die behauptete Änderung nicht erstellen lassen (BGer 9C_635/2015 vom 16. Oktober 2015 E. 2.2). Weder eine im Vergleich zu früheren ärztlichen Einschätzungen ungleich attestierte Arbeitsunfähigkeit noch eine unterschiedliche diagnostische Einordnung des geltend gemachten Leidens genügt jedoch per se, um auf einen veränderten Gesundheitszustand zu schliessen; notwendig ist vielmehr eine veränderte Befundlage (Urteil des BGer 8C_367/2020 vom 4. August 2020 E. 5.2.2 mit Hinweis auf Urteile 9C_346/2019 vom 6. September 2019 E. 2.1.1 und 9C_418/2010 vom 29. August 2011 E. 4.2). Die Verwaltung verfügt bei der

Beurteilung der Eintretensvoraussetzung nach Art. 87 IVV über einen gewissen Spielraum. So wird sie namentlich berücksichtigen, ob die frühere Verfügung nur kurze oder schon längere Zeit zurückliegt, und an die Glaubhaftmachung dementsprechend mehr oder weniger hohe Anforderungen stellen (Urteile des BGer 8C_531/2013 vom 10. Juni 2014 E. 4.1.2; 9C_688/2007 vom 22. Januar 2008 E. 2.2). Nach der bundesgerichtlichen Praxis dürfen ab einer Zeitspanne von 15 Monaten zwischen Ablehnungsverfügung und Neuanschuldung keine allzu hohen Anforderungen an die Glaubhaftmachung gestellt werden (BGE 130 V 64 E. 6.2).

4.5 Bei einer Neuanschuldung ist von Amtes wegen zu prüfen, ob seit der ersten Rentenverfügung zwischenzeitlich eine erneute materielle Prüfung des Rentenanspruchs stattgefunden hat. War dies nicht der Fall, so ist auf die Entwicklung der Verhältnisse seit der ersten Ablehnungsverfügung abzustellen; wie im Revisionsverfahren bleiben allfällige, vorangehende Nichteintretensverfügungen aufgrund des fehlenden Abklärungs- und bloss summarischen Begründungsaufwandes der Verwaltung unbeachtlich. Erfolgte dagegen nach einer ersten Leistungsverweigerung eine erneute materielle Prüfung des geltend gemachten Rentenanspruchs und wurde dieser nach rechtskonformer Sachverhaltsabklärung, Beweiswürdigung und Durchführung eines Einkommensvergleichs (bei Anhaltspunkten für eine Änderung in den erwerblichen Auswirkungen des Gesundheitszustandes) abermals rechtskräftig verneint, muss sich die leistungsansprechende Person dieses Ergebnis – vorbehaltlich der Rechtsprechung zur Wiedererwägung oder prozessualen Revision (vgl. BGE 127 V 466 E. 2c m.H.) – bei einer weiteren Neuanschuldung entgegenhalten lassen (BGE 130 V 71 E. 3.2.3). Die Prüfung muss dabei insbesondere auch denjenigen anspruchserheblichen Aspekt umfassen, auf dessen (behauptete) Veränderung sich die Neuanschuldung stützt (Urteil des BGer 9C_899/2009 vom 26. März 2010 E. 2.1). Ferner muss die Veränderung der Verhältnisse erheblich, das heisst hinsichtlich der Auswirkungen auf den Invaliditätsgrad rentenwirksam sein (vgl. Art. 17 ATSG, BGE 130 V 343 E. 3.5 m.H.). Unter revisionsrechtlichen Gesichtspunkten – welche gleichermassen für das Neuanschuldungsverfahren gelten (vgl. BGE 133 V 108 E. 5.2) – ist die unterschiedliche Beurteilung eines im Wesentlichen unverändert gebliebenen Sachverhaltes im Übrigen unerheblich (BGE 112 V 371 E. 2b m.H.).

5.

5.1 Die Beschwerdeführerin reichte am 13. Juni 2019 ein neues Leistungsbegehren ein, welches der IVSTA am 26. Juni 2019 durch den österreichischen Versicherungsträger übermittelt wurde (IV-act. 94). Die Vorinstanz trat auf diese fünfte Neuanschuldung mit der hier streitigen Verfügung vom 19. November 2019 (IV-act. 100 = B-act. 1 Beilage 1) sinngemäss nicht ein. Die Vorinstanz hat vorliegend mangels eingereichter ärztlicher Unterlagen (vgl. IV-act. 94) weder eine Stellungnahme beim RAD C. _____ eingeholt noch weitergehende amtliche Abklärungen vorgenommen. Der angefochtenen Verfügung liegt folglich keine materielle Beurteilung der mit der Neuanschuldung geltend gemachten Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Beschwerdeführerin zugrunde.

5.2 Im Hinblick auf den im Neuanschuldungsverfahren vorzunehmenden Vergleich (vgl. oben E. 4.5) ist zunächst zu klären, auf welchen zeitlichen Referenzpunkt abzustellen ist. Die letzte materielle Würdigung des Rentenanspruchs der Beschwerdeführerin erfolgte mit der rechtskräftigen Verfügung der IVSTA vom 23. April 2008 (IV-act. 32), mit welcher das Leistungsbegehren der Beschwerdeführerin vom 26. Januar 2007 (IV-act. 1) abgewiesen wurde. Nach dieser Leistungsverweigerung wurde keine weitere materielle Prüfung und rechtskräftige Abweisung des geltend gemachten Rentenanspruchs vorgenommen (vgl. auch Urteil B-3799/2012 E. 3.2). Es ist daher zu prüfen, ob für die Zeit seit der letzten, unangefochten gebliebenen Ablehnung des Leistungsgesuchs am 23. April 2008 bis zum Erlass der streitigen Verfügung am 19. November 2019 eine anspruchserhebliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse glaubhaft dargetan ist. Anders als bei der Prüfung einer glaubhaft gemachten Sachverhaltsänderung ist indessen bei der Frage nach dem richtigen Beweismass beziehungsweise den beweisrechtlichen Anforderungen an die Glaubhaftmachung auch eine spätere Nichteintretensverfügung zu berücksichtigen (Urteil 9C_688/2007 E. 3.3.1). Da die Zeitspanne zwischen der Nichteintretensverfügung vom 14. März 2013 (IV-act. 84) und der fünften Neuanschuldung vom 13. Juni 2019 (IV-act. 94) etwas mehr als sechs Jahre beträgt, dürfen hier an die Glaubhaftmachung der rentenrelevanten Gesundheitsverschlechterung nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden (vgl. oben E. 4.4).

5.3 Im Rahmen der letzten materiellen Beurteilung des Rentengesuchs, welche zur rentenablehnenden Verfügung vom 23. April 2008 (IV-act. 32) führte, stützte sich die Vorinstanz auf die Stellungnahmen der RAD-Ärztin

Dr. D. _____ vom 13. Februar 2008 (IV-act. 30), welche zu den ihr unterbreiteten medizinischen Dokumenten aus dem Zeitraum vom 15. November 2005 bis zum 19. November 2007 (IV-act. 10-15; 19 f.; 28) eine Aktenbeurteilung vorgenommen hat. Gestützt auf diese Unterlagen stellte Dr. D. _____ die Diagnosen (mit Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit) chronisches Halswirbelsäulensyndrom links bei Status nach Diskushernien-Operation mit Spondylodese bei Diskushernie C5/6 Mai 2006; leichte Dysarthrie nach partieller Rekurrensparese (Mai 06); chronische Lumbalgien. Als Diagnose ohne Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit hielt sie eine leichte reaktive Depression fest. Die Arbeitsunfähigkeit in der bisherigen Tätigkeit als Schneiderin gab Dr. D. _____ mit 10-20 % an. Sie führte diesbezüglich aus, die Beschwerdeführerin sei leicht eingeschränkt im Bereich der Armhaltung, im Umgang mit Lasten (nicht mehr als ca. 15 kg) und es bestehe eine leichte Einschränkung der Feinmotorik links. Leichte bis kurzzeitig mittelschwere Arbeiten seien jedoch weiterhin zumutbar (vgl. IV-act. 30).

5.4 Zu beurteilen ist im Folgenden, ob die Beschwerdeführerin für den Zeitraum vom 23. April 2008 bis 19. November 2019 glaubhaft gemacht hat, dass sich der Grad der Invalidität in einer für den Anspruch erheblichen Weise geändert hat (vgl. oben E. 4.4).

5.4.1 Die vorliegend angefochtene Verfügung vom 19. November 2019 (IV-act. 100 = B-act. 1 Beilage 1) erging, ohne dass der medizinische Dienst der IVSTA beziehungsweise der RAD C. _____ zur Stellungnahme aufgefordert wurde, da der fünften Anmeldung vom 13. Juni 2019 (Eingangsdatum 26. Juni 2019), welche über den österreichischen Versicherungsträger erfolgte, keine medizinischen Unterlagen beilagen (vgl. IV-act. 94).

Erst mit ihrer Beschwerde vom 17. Dezember 2019 (B-act. 1) ans Bundesverwaltungsgericht hat die Beschwerdeführerin zwei identische MRT-Befunde vom 19. November 2019 (B-act. 1 Beilagen 2 und 3), einen nervenfachärztlichen Bericht von Dr. med. E. _____, Facharzt für Psychiatrie und Neurologie, vom 12. Dezember 2019 (B-act. 1 Beilage 4), einen Röntgenbefund vom 28. November 2019 (B-act. 1 Beilage 5) und eine Arztmitteilung des Landeskrankenhauses F. _____ vom 20. Juni 2011 (B-act. 1 Beilage 6) eingereicht. Mit unaufgeforderter Eingabe vom 22. Juli 2020 hat die Beschwerdeführerin zudem weitere ärztliche Unterlagen eingereicht (vgl. B-act. 18), und zwar einen Arztbrief von Dr. G. _____, Leiter Abteilung für Neurochirurgie des Landeskrankenhauses H. _____, vom 6. Juli

2020 (B-act. 18 Beilage 1), einen MRT-Befund vom 14. Juli 2020 betreffend das Kniegelenk links (B-act. 18 Beilage 2) sowie einen MRT-Befund vom 22. Mai 2020 betreffend die Wirbelsäule (B-act. 18 Beilage 3).

Die erwähnten Unterlagen lagen der Vorinstanz bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung vom 19. November 2019 nicht vor und fallen zudem – mit Ausnahme der Arztmitteilung des Landeskrankenhauses F. _____ aus dem Jahr 2011 sowie der MRT-Befunde vom 19. November 2019 – grundsätzlich nicht in den rechtserheblichen Zeitraum bis zur angefochtenen Verfügung vom 19. November 2019 (vgl. oben E. 2.4 und 4.2).

5.4.2 Es ist daher nachfolgend zu prüfen, ob die erst im Beschwerdeverfahren eingereichten Unterlagen dennoch zu berücksichtigen sind (vgl. oben E. 4.2 und 4.3).

Da die Beschwerdeführerin ihrer fünften Neuanmeldung keine ärztlichen Unterlagen beigelegt (IV-act. 94) und auch bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung trotz entsprechendem Hinweis im Vorbescheid vom 13. September 2019 (IV-act. 96) keine neuen Unterlagen nachgereicht hat, lagen der Vorinstanz keine konkreten Hinweise auf eine möglicherweise mit weiteren Erhebungen erstellbare rechtserhebliche Änderung vor. Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Vorinstanz ohne weitere Abklärungen auf das Gesuch der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist (vgl. auch Urteil 8C_844/2012 E. 4.4).

Die angefochtene Nichteintretensverfügung vom 19. November 2019 genügt im Übrigen den Erfordernissen des Bundesgerichts hinsichtlich Fristansetzung und Androhung der Säumnisfolgen, da die Vorinstanz die Beschwerdeführerin unter Ansetzung einer Frist im erwähnten Vorbescheid darüber aufgeklärt hat, dass bei fehlender Glaubhaftmachung ein Nichteintreten drohe. Damit sind die erst im Rahmen der Beschwerde eingereichten ärztlichen Unterlagen, welche zudem zeitlich nach der angefochtenen Verfügung ausgestellt wurden, nicht zu berücksichtigen. Entsprechend erübrigen sich Ausführungen zum Inhalt dieser Akten.

5.4.3 Was die Arztmitteilung des Landeskrankenhauses F. _____ aus dem Jahr 2011 betrifft, befindet sich dieses Dokument bereits in den Akten der Vorinstanz (vgl. IV-act. 65) und wurde im Rahmen der dritten Anmeldung, welche zur Nichteintretensverfügung vom 16. Oktober 2012 (IV-act. 72) führte, bereits berücksichtigt. Entsprechend kann dieses Doku-

ment klarerweise nicht erneut berücksichtigt werden, da dies zu einer unzulässigen Neu Beurteilung der bereits in Rechtskraft erwachsenen Nicht-eintretensverfügung vom 16. Oktober 2012 führen würde.

5.4.4 Betreffend die beiden identischen MRT-Befunde vom 19. November 2019, welche zeitgleich wie die angefochtene Verfügung erstellt worden sind, ist zusätzlich zum in E. 5.4.2, erster Abschnitt, Gesagten festzuhalten, dass es sich dabei um eine reine Befundaufnahme ohne klinische Untersuchung und ohne Aussagen zur Arbeitsfähigkeit handelt (vgl. Urteil des BVGer C-4828/2017 vom 16. Mai 2018 E. 9.4). Dieses Dokument enthält zudem keine direkten Hinweise darauf, dass sich der Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin verändert haben soll.

5.5 Entsprechend ist – in Abweichung zum Antrag der Vorinstanz auf Rückweisung der Sache zur materiellen Prüfung – nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf die fünfte Neu anmeldung der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist, da im Rahmen des Verwaltungsverfahrens nicht glaubhaft gemacht wurde, dass sich der Invaliditätsgrad der Beschwerdeführerin im massgeblichen Zeitraum in einer für den Anspruch erheblichen Weise geändert hat. Die Beschwerde ist damit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6.

Die im Beschwerdeverfahren neu eingereichten und nicht berücksichtigten ärztlichen Unterlagen (B-act. 1 Beilagen 4 und 5; B-act. 18 Beilage 1-3), mit welchen die Beschwerdeführerin wiederum eine Verschlechterung ihres Gesundheitszustands geltend macht, sind jedoch als Neu anmeldung vom 17. Dezember 2019 zum Bezug von Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung entgegenzunehmen. Sie sind daher der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zur Behandlung zu überweisen. Die Vorinstanz wird dabei zu prüfen haben, ob mit den eingereichten ärztlichen Unterlagen glaubhaft gemacht ist, dass sich der Invaliditätsgrad der Beschwerdeführerin seit der letzten materiellen Prüfung des Leistungsbegehrens der Beschwerdeführerin am 23. April 2008 in einer für den Anspruch erheblichen Weise geändert hat.

7.

Es bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung zu befinden.

7.1 Das Beschwerdeverfahren ist kostenpflichtig (Art. 69 Abs. 1^{bis} i.V.m. Art. 69 Abs. 2 IVG). Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat die unterliegende Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind auf Fr. 800.- festzusetzen. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zur Bezahlung der Verfahrenskosten zu verwenden.

7.2 Grundsätzlich kann die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Als Bundesbehörde hat die obsiegende Vorinstanz jedoch keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und der unterliegenden Beschwerdeführerin ist entsprechend dem Verfahrensausgang keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Neuanschuldung der Beschwerdeführerin vom 17. Dezember 2019 zum Bezug von Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung wird im Sinne der Erwägung 6 nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Behandlung an die Vorinstanz überwiesen.

3.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben mit Rückschein)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben; Beilage: Neuanmeldung vom 17. Dezember 2019 [B-act. 1 Beilagen 4 und 5; B-act. 18 Beilagen 1-3])
- das Bundesamt für Sozialversicherungen (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Beat Weber

Tanja Jaenke

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 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 (Art. 42 BGG).

Versand: