

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativo federal**



---

Abteilung III  
C-7817/2009  
{T 0/2}

**Urteil vom 23. Juni 2010**

---

Besetzung

Richter Alberto Meuli (Vorsitz), Richter Stefan Mesmer,  
Richter Francesco Parrino,  
Gerichtsschreiber Roger Stalder.

---

Parteien

**X.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Lukas Nater,  
Löwenstrasse 16, 8280 Kreuzlingen,  
Beschwerdeführer,

gegen

**Schweizerische Ausgleichskasse SAK,**  
avenue Edmond-Vaucher 18, Postfach 3100,  
1211 Genf 2,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Rechtsverzögerung.

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

Der 1976 geborene türkische Staatsangehörige X.\_\_\_\_\_ (*im Folgenden*: Versicherter oder Beschwerdeführer) erhielt 1994 die Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Wegen verschiedener Delikte (Totschlag, Freiheitsberaubung, Vergewaltigung, Entführung, Tötlichkeit, einfache Körperverletzung sowie Drohung) wurde er mehrmals strafrechtlich verfolgt und zu insgesamt über sieben Jahren Gefängnis oder Zuchthaus verurteilt. Mit Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 26. Mai 2004 wurde er für die Dauer von zehn Jahren aus der Schweiz ausgewiesen; die hiergegen eingereichte Beschwerde wurden mit Entscheiden des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 24. November 2004 und des Bundesgerichts vom 7. Februar 2005 abgewiesen. Nachdem er die gesetzte Ausreisefrist ungenutzt hatte verstreichen lassen und daraufhin zwecks Sicherstellung der Rückführung verhaftet worden war, verfügte das Migrationsamt am 28. März 2006 die sofortige Wegweisung und ordnete die Ausschaffungshaft an. Diese Anordnung wurde mit Verfügung des Bezirksgerichts Zürich vom 29. März 2006 bestätigt (act. im Beschwerdeverfahren [*im Folgenden*: B-act.] 1, Beilage 3).

**B.**

Der Versicherte war vom 17. Juli 2001 bis Ende Oktober 2005 beim Restaurant B.\_\_\_\_\_ in C.\_\_\_\_\_ als Buffetmitarbeiter beschäftigt (act. 26). Zuzolge psychischer Beschwerden meldete er sich mit Datum vom 6. Mai 2005 zum Bezug von Leistungen der schweizerischen Invalidenversicherung (IV) an. Nach Durchführung der für die Beurteilung des Leistungsanspruchs massgeblichen Abklärungen erliess die IV-Stelle des Kantons Zürich (*im Folgenden*: IV-Stelle ZH) wegen Nichterfüllens der einjährigen gesetzlichen Wartezeit am 14. September 2005 eine abweisende Verfügung (act. 1 bis 17).

**C.**

Im Februar 2006 meldete sich der Versicherte erneut zum Leistungsbezug an (act. 24 und 32). Nach Durchführung weiterer Abklärungen in beruflich-erwerblicher und medizinischer Hinsicht (act. 25, 26, 28, 29 und 31) wurde ihm mit Vorbescheid vom 4. Juli 2006 mit Wirkung ab 1. März 2006 eine ganze IV-Rente in Aussicht gestellt (act. 33).

**D.**

Nachdem die Pensionskasse D.\_\_\_\_\_ (*im Folgenden: D.\_\_\_\_\_*) hiergegen am 2. August 2006 ihre Einwendungen vorgebracht hatte (act. 37) und – da der Versicherte die Schweiz per April 2006 verlassen musste (vgl. Bst. A. hiavor) – das Dossier während des laufenden Vorbescheidsverfahrens an die IV-Stelle für Versicherte im Ausland (*im Folgenden: IVSTA* oder Vorinstanz) überwiesen worden war (act. 48), liess der Versicherte durch seinen Rechtsvertreter, Rechtsanwalt Lukas Nater, am 9. Mai 2007 mitteilen, dass er mit dem Vorbescheid vom 4. Juli 2006 einverstanden sei (act. 62). Daraufhin vertrat der Psychiater Dr. med. E.\_\_\_\_\_ vom Regionalen Ärztlichen Dienst Rhone (*im Folgenden: RAD*) am 26. Juli 2007 die Ansicht, es sei zufolge der unklaren Diagnosen ein psychiatrisches Gutachten nach Möglichkeit in der Schweiz zu erstellen (act. 64). In der Folge konnte die beabsichtigte Begutachtung durch Dr. med. F.\_\_\_\_\_, Psychiatrie und Psychotherapie FMH, nicht durchgeführt werden, da das Bundesamt für Migration (*im Folgenden: BFM*) am 11. Dezember 2007 das erforderliche Visum verweigert hatte (act. 68 bis 85; B-act. 1, Beilage 4). Aufgrund dieser Sachlage wurde die türkische Verbindungsstelle mit der Begutachtung beauftragt (act. 86 bis 93, 95 bis 101). Nachdem die entsprechenden medizinischen Akten erneut dem RAD vorgelegt worden waren (act. 103) und der Psychiater Dr. med. G.\_\_\_\_\_ am 21. August 2008 dafür gehalten hatte, dass zufolge einer paranoiden Schizophrenie (ICD-10: F20.0) sowohl in der bisherigen als auch in einer leidensadaptierten Tätigkeit ab dem 5. März 2005 eine vollständige Arbeitsunfähigkeit bestehe (act. 104), stellte die IVSTA dem Versicherten mit Vorbescheid vom 26. August 2008 erneut die Ausrichtung einer ganzen IV-Renten mit Wirkung ab 1. März 2006 in Aussicht (act. 105).

**E.**

Während sich der Versicherte mit dem vorgesehenen Entscheid einverstanden erklären konnte (act. 106), zeigte die D.\_\_\_\_\_ mit Schreiben 22. September und 28. Oktober 2008 kein Einverständnis mit der beabsichtigten Berentung (act. 109, 110 und 112). Sie stützte sich dabei auf das von ihrem Vertrauensarzt Dr. med. H.\_\_\_\_\_, FMH für Psychiatrie und Psychotherapie, am 27. Oktober 2008 erstellte Aktengutachten (act. 111), worin die Diagnose einer Anpassungsstörung gestellt und hinsichtlich der Arbeits- und Leistungsfähigkeit ausgeführt worden war, sowohl in der Tätigkeit als Buffetmitarbeiter als auch in einer adaptierten Verweisungstätigkeit bestehe eine volle

Arbeitsfähigkeit mit 20-30%iger (in hektischen Arbeitsphasen 50%iger) resp. 20%iger Verminderung der Leistungsfähigkeit. In der Folge wurde das Dossier erneut dem RAD zur Stellungnahme unterbreitet (act. 117). Am 25. Februar 2009 berichtete der RAD-Arzt Dr. med. I.\_\_\_\_\_, FMH Psychiatrie und Psychotherapie, er schliesse sich ohne Vorbehalte der Auffassung von Dr. med. E.\_\_\_\_\_, vom 26. Juli 2007 an und vertrete die Meinung, dass nur ein Gutachten eines klinisch und versicherungsrechtlich gewieften Schweizer Psychiaters definitive Klarheit schaffen könne (act. 119).

#### **F.**

Aufgrund der Stellungnahme von Dr. med. I.\_\_\_\_\_, vom 25. Februar 2009 ersuchte die IVSTA mit Schreiben vom 29. April 2009 das BFM um Erteilung eines Visums, damit der Versicherte in der Schweiz psychiatrisch begutachtet werden könne (act. 123). Am 12. Mai 2009 teilte das BFM der IVSTA mit, dass man bereit sei, unter Auflagen (Garantie der Reise- und Aufenthaltskosten, genaues Ein- und Ausreisedatum, Einreise auf dem Luftweg [Flugplan], gültiges Reisedokument, Betreuung während der Anwesenheit [bspw. durch die Polizei; act. 128]) eine Suspendierung der Einreisesperre für maximal drei Tage vorzunehmen (act. 124).

#### **G.**

Mit Schreiben vom 20. November 2009 teilte die IVSTA dem Rechtsvertreter des Versicherten unter anderem mit, aufgrund der jetzigen Aktenlage könne kein Entscheid getroffen werden, weshalb die Überprüfung des Leistungsgesuchs vom 13. Februar 2006 bis zur Aufhebung der Einreisesperre in die Schweiz suspendiert werde (act. 133). Am 3. Dezember 2009 verfügte die IVSTA die entsprechende Sistierung (act. 135). Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, man sei nicht in der Lage, die durch das BFM gestellten Bedingungen zu erfüllen. Eine Betreuung über 24 Stunden während dreier Tage für die medizinische Abklärung sei mit überhöhtem Kostenaufwand verbunden. Durch die Vorgeschichte des Versicherten würde man auch ein unkalkulierbares Risiko eingehen.

#### **H.**

Gegen die Verfügung vom 3. Dezember 2009 liess der Versicherte beim Bundesverwaltungsgericht mit Eingabe vom 16. Dezember 2009 Beschwerde erheben und zur Hauptsache beantragen, jene sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, das IV-Verfahren unver-

zöglich in dem Sinne, als die psychiatrische Begutachtung entweder in der Türkei oder aber in der Schweiz durchzuführen sei, zu einem Abschluss zu bringen (B-act. 1).

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Sistierung stelle offensichtlich eine Rechtsverweigerung dar. Die von der Vorinstanz vorgebrachte Begründung vermöge in keiner Weise zu überzeugen, sei willkürlich und verdiene keinen Rechtsschutz. Wenn eine Begutachtung zwingend in der Schweiz zu erfolgen habe, so sei diese durchzuführen, auch wenn dies zu erheblichen Kosten führen sollte. Nicht nachvollziehbar und nicht begründet werde, weshalb der Beschwerdeführer während der Begutachtung in der Schweiz während 24 Stunden betreut werden müsse. Selbst wenn eine solche Betreuung für unerlässlich gehalten würde, könne diese nicht so sehr ins Gewicht fallen, da der Beschwerdeführer innerhalb von 24 Stunden begutachtet werden und die Schweiz wieder verlassen könne.

**I.**

In ihrer Vernehmlassung vom 8. März 2010 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die Durchführung der psychiatrischen Begutachtung in der Schweiz sei zweimal an den Entscheiden des BFM gescheitert. Das erste Mal habe dieses die Aufhebung der Einreisesperre grundsätzlich verweigert und das zweite Mal seien Bedingungen gestellt worden, welche die IV-Stelle wegen der Kosten und des Risikos nicht habe erfüllen können. Es sei somit nichts anderes übrig geblieben, als das Verfahren zu sistieren, bis der Beschwerdeführer wieder unter einfacheren Bedingungen in die Schweiz einreisen könne (B-act. 5).

**J.**

Mit Replik vom 9. April 2010 und Duplik vom 19. April 2010 hielten die Parteien an ihren zuvor gestellten Anträgen fest (B-act. 7 und 9).

**K.**

Auf den weiteren Inhalt der Akten sowie der Rechtsschriften der Parteien ist – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen weiter einzugehen.

## Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

### 1.

**1.1** 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). Zu den anfechtbaren Verfügungen gehören jene der IVSTA, die zu den Vorinstanzen des Bundesverwaltungsgerichts gehört (Art. 33 Bst. d VGG; vgl. auch Art. 69 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung [IVG, SR 831.20]). Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist *in casu* nicht gegeben (Art. 32 VGG).

**1.2** Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG). Gemäss Art. 3 Bst. d<sup>bis</sup> VwVG bleiben in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren die besonderen Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (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 70 IVG), soweit das IVG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsieht. Dabei finden nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln in formell-rechtlicher Hinsicht mangels anderslautender Übergangsbestimmungen grundsätzlich diejenigen Rechtssätze Anwendung, welche im Zeitpunkt der Beschwerdebeurteilung Geltung haben (BGE 130 V 1 E. 3.2).

**1.3** Die Beschwerde wurde frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 38 ff. und Art. 60 ATSG). Als Adressat der angefochtenen Verfügung ist der Beschwerdeführer berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (vgl. Art. 59 ATSG). Zusammenfassend ergibt sich, dass sämtliche Prozessvoraussetzungen erfüllt sind. Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

**1.4** Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Er-

messens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechts-  
erheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 VwVG).

## 1.5

**1.5.1** Anfechtungsobjekt bildet die Verfügung vom 3. Dezember 2009 (act. 135), mit welcher die Vorinstanz die Überprüfung des Leistungsgesuchs des Beschwerdeführers bis zur Aufhebung der Einreisesperre sistiert hat. Streitig und zu prüfen ist die Rechtmässigkeit dieser Sistierung und in diesem Zusammenhang, ob die Vorgehensweise der Vorinstanz eine ungerechtfertigte Verwaltungsverfahrensverzögerung in Sinne einer Rechtsverweigerung darstellt resp. die Erfüllung der vom BFM geforderten Auflagen aufgrund der daraus resultierenden Kosten und des Risikos als letztlich unverhältnismässig zu qualifizieren ist.

**1.5.2** Unter den Parteien nicht strittig ist, dass eine Begutachtung in der Schweiz erforderlich ist und dass sich der Beschwerdeführer nicht geweigert hatte, sich in der Schweiz abklären und begutachten zu lassen. Vielmehr liess er in der Replik vom 9. April 2010 zusammengefasst ausführen, er sei in der Schweiz durch einen Schweizer Psychiater zu begutachten (B-act. 7; vgl. hierzu Art. 43 Abs. 2 ATSG). Er ist demnach unbestrittenermassen willens und bereit, sich einer Begutachtung in der Schweiz zu unterziehen, weshalb ihm von vornherein weder eine krasse noch eine wiederholte Verletzung der Mitwirkungspflicht vorgeworfen werden kann, was im Übrigen auch von der Vorinstanz nicht vorgebracht wurde. Diese hat in Anwendung von Art. 43 Abs. 3 ATSG somit zu Recht nicht aufgrund der Akten verfügt oder einen Nichteintretensentscheid erlassen.

## 2.

**2.1** Gemäss Art. 40 Abs. 1 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV, SR 831.201) ist zur Entgegennahme und Prüfung eines Leistungsbegehrens diejenige IV-Stelle zuständig, in deren Tätigkeitsgebiet die versicherte Person ihren Wohnsitz hat; wohnt die versicherte Person im Ausland, ist die IVSTA zuständig. Die einmal begründete Zuständigkeit der IV-Stelle bleibt im Verlaufe des Verfahrens erhalten (*perpetuatio fori*; Art. 40 Abs. 3 IVV).

**2.2** Vorliegend steht fest, dass der Beschwerdeführer die Schweiz per April 2006 verlassen musste und das Dossier während des laufenden

Vorbescheidsverfahrens von der IV-Stelle ZH an die Vorinstanz überwiesen worden war (vgl. Bst. D. hiervor), welche in der Folge am 3. Dezember 2009 trotz weiterhin bestehender (ausschliesslicher) örtlicher Zuständigkeit der IV-Stelle ZH die angefochtene Verfügung erliess (act. 135). Dieser Entscheid erging mithin von einer örtlich unzuständigen Behörde.

**2.3** Der Wechsel der IV-Stelle vor Erlass der angefochtenen Verfügung vom 3. Dezember 2009 widerspricht Art. 40 Abs. 3 IVV. Diese Vorschrift, wonach die einmal begründete Zuständigkeit im Verlaufe des Verfahrens erhalten bleibt, gilt grundsätzlich auch im Verhältnis kantonale IV-Stellen/IVSTA. Vorliegend hätte somit richtigerweise die kantonale IV-Stelle ZH verfügen müssen. Mit anderen Worten ist der Wechsel der IV-Stelle vor der Verfügung über den Rentenanspruch als gesetzwidrig zu bezeichnen.

Da nach dem Dargelegten die angefochtene Verfügung vom 3. Dezember 2009 von der örtlich unzuständigen Vorinstanz erlassen wurden, stellt sich die Frage nach deren rechtlichen Schicksal. Die Verfügung einer örtlich unzuständigen IV-Stelle ist in der Regel nicht nichtig (ZAK 1989 S. 606 Erw. 1b; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts I 914/06 vom 3. Oktober 2007, E. 3.2 und BGE 122 I 97 E. 3a/aa). Da vorliegend die fehlende Zuständigkeit nicht gerügt wurde und aufgrund der gegebenen Aktenlage in der Sache entschieden werden kann, ist von der Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz mangels örtlicher Zuständigkeit abzusehen, da dies zu einem formalistischen Leerlauf ohne Vorteil für den Versicherten führen würde und dem Grundsatz der Prozessökonomie widerspräche (vgl. zum Ganzen SVR 2005 IV Nr. 39 S. 146 f. E. 3 [Urteil I 232/03 des Eidg. Versicherungsgerichts {EVG; seit 1. Januar 2007: Bundesgericht} vom 22. Januar 2004, E. 3.1 und 3.3.1 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch Urteile I 8/02 des EVG vom 16. Juli 2002 mit weiteren Hinweisen und I 817/05 des Bundesgerichts vom 5. Februar 2007, E. 5 mit weiteren Hinweisen). Zu ergänzen ist, dass der Vorinstanz und der IV-Stelle ZH die gleichen sachlichen Aufgaben zukommen und sie materiell aufgrund der gleichen Rechtsgrundlagen zu befinden haben.

### **3.**

**3.1** Der Versicherungsträger prüft die Begehren, nimmt die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vor und holt die erforder-

lichen Auskünfte ein. Mündlich erteilte Auskünfte sind schriftlich festzuhalten (Art. 43 Abs. 1 ATSG).

**3.2** Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stellt einen im gesamten Verwaltungsrecht sowohl bei der Rechtssetzung wie bei der Rechtsanwendung zu beachtenden Grundsatz dar, welcher insbesondere auch in der Sozialversicherung Geltung hat. Er setzt voraus, dass die Massnahme das geeignete Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles ist, dass der Eingriff nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Zweckes erforderlich ist und dass zwischen Ziel und Mitteln ein vernünftiges Verhältnis besteht (BGE 131 V 107 E. 3.4.1 mit Hinweisen; SVR 2001 IV Nr. 17 S. 51 E. 4b). Nach der Rechtsprechung ist dieser Grundsatz auch bei Leistungsnormen zu beachten, indem er im Rahmen der verfassungskonformen Auslegung bei Pflichten oder Lasten, welche im Sozialversicherungsrecht den anspruchsberechtigten Personen auferlegt werden, zu berücksichtigen ist (BGE 113 V 22 E. 4d).

**3.3** Nach Art. 29 Abs. 1 BV haben die Parteien in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Damit wurden verschiedene, durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 4 aBV konkretisierte Teilaspekte des Verbots der formellen Rechtsverweigerung und -verzögerung in einem Verfassungsartikel zusammengefasst. Die unter der Herrschaft der aBV ergangene Rechtsprechung zur Frage des Anspruchs auf eine Beurteilung innert angemessener Frist ist nach wie vor massgebend (SVR 2001 IV Nr. 24 S. 73 E. 3a). Eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV liegt nach der Rechtsprechung unter anderem dann vor, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde ein Gesuch, dessen Erledigung in ihre Kompetenz fällt, nicht an die Hand nimmt und behandelt. Ein solches Verhalten einer Behörde wird in der Rechtsprechung als formelle Rechtsverweigerung bezeichnet (RKUV 2004 U 506 S. 255 E. 3; zu Art. 4 aBV ergangene, weiterhin geltende Rechtsprechung: BGE 117 Ia 116 E. 3a, 114 V 145 E. 3a; ARV 1993/94 S. 178 E. 3a).

#### **4.**

**4.1** Mit Blick auf die vom BFM in dessen Schreiben vom 12. Mai 2009 gemachten Auflagen (act. 124) ist vorab festzuhalten, dass sich die Argumentation der Vorinstanz im Zusammenhang mit der am 3. Dezember 2009 verfügten Sistierung (act. 135) nicht vordergründig

auf die Kosten für die Begutachtung als solche (Gutachterhonorar) und die Reise- und Aufenthaltskosten (Flugticketpreis, Verpflegung und Unterkunft) bezog. Dies ist auch belegt durch den Umstand, dass die Vorinstanz bereits im Rahmen der beabsichtigten und in der Folge – wegen Fehlens des erforderlichen Visums – gescheiterten Begutachtung in der Schweiz im Jahre 2007/2008 Dr. med. F.\_\_\_\_\_ mit einer medizinischen Abklärung beauftragt und ein Hotelzimmer für zwei Übernachtungen (inkl. Frühstück) reserviert hatte (act. 68, 74 bis 85). Weiter behauptete die Vorinstanz korrekterweise auch nicht, dass ihr aus der Bekanntgabe des genauen Ein- und Ausreisedatums sowie der Notwendigkeit eines gültigen Reisedokuments Kosten entstünden. Anders verhält es sich hingegen mit den Kosten der Betreuung resp. Bewachung während der Zeit der Begutachtung in der Schweiz durch die Polizei oder eine private Sicherheitsunternehmung (vgl. act. 128), führte die Vorinstanz diesbezüglich in der angefochtenen Verfügung vom 3. Dezember 2009 doch aus, eine Betreuung über 24 Stunden während dreier Tage für die medizinische Abklärung sei mit überhöhtem Kostenaufwand verbunden (act. 135).

Demnach ist nachfolgend einzig zu prüfen, wie viel Zeit eine solche Begutachtung benötigt und ob die daraus resultierenden Betreuungs- und Bewachungskosten verhältnismässig sind.

## **4.2**

**4.2.1** Im Zusammenhang mit der Dauer einer Untersuchung erkannte das EVG im Entscheid I 719/05 vom 17. November 2006, eine lediglich 20 Minuten dauernde psychiatrische Exploration zeige nicht von vornherein eine Sorgfaltswidrigkeit des Gutachters an (vgl. auch Urteile I 842/05 vom 1. Juni 2006, E. 2.2.4, und I 954/05 vom 24. Mai 2006, E. 3.2.1). Für den Aussagegehalt eines Arztberichts könne es nicht auf die Dauer der Untersuchung ankommen. Massgeblich sei vielmehr, ob der Bericht inhaltlich vollständig und im Ergebnis schlüssig sei (E. 3). Im Urteil I 1094/06 vom 14. November 2007 wurde unter Nennung zahlreicher Hinweise ergänzend erkannt, der für eine psychiatrische Untersuchung zu betreibende zeitliche Aufwand sei von der Fragestellung und der zu beurteilenden Psychopathologie abhängig. So sei eine eigentliche Geisteskrankheit mit deutlicher Ausprägung der Symptomatik oft in kurzer Frist diagnostizierbar, während ein sehr hoher Zeitaufwand erforderlich sein könne, um den Verdacht auf eine Simulation einer psychischen Störung zu klären, eine

schwierige Persönlichkeitsstörung zu erhellen oder problematische Fragen nach dem Zusammenhang zwischen traumatischen äusseren Ereignissen und nachfolgender Symptomatik zu erörtern. Ein genereller Zeitrahmen für eine Untersuchung lasse sich nicht allgemeingültig definieren. Das Bundesgericht habe mit Bezug auf ein forensisches Gutachten zur Frage der Zurechnungsfähigkeit in einem Strafprozess festgehalten, eine sorgfältige Beurteilung könne kaum im Rahmen einer ein- oder zweistündigen Untersuchung eines zuvor unbekanntem Menschen gelingen. Wichtigste Grundlage gutachtlicher Schlussfolgerungen sei die klinische Untersuchung mit Anamneseerhebung, Symptomerfassung und Verhaltensbeobachtung.

**4.2.2** Mit Blick auf die vorstehend zusammengefasst wiedergegebene höchstrichterliche Rechtsprechung ist zwar erstellt, dass sich ein genereller Zeitrahmen für eine Untersuchung nicht allgemein gültig definieren lässt. Andererseits ist ohne Weiteres von der Möglichkeit auszugehen, dass der Versicherte von einem erfahrenen und versierten Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie im Verlaufe eines Tages rechtsgenügend begutachtet werden kann. Indem Dr. med. F.\_\_\_\_\_ die Vorinstanz im Rahmen der 2007/2008 vorgesehenen, jedoch gescheiterten Begutachtung in der Schweiz am 8. November 2007 über den Begutachtungstermin (3. Januar 2008) orientiert hatte, ging dieser offensichtlich ebenfalls nicht von einer längeren Untersuchungsdauer aus, um im Anschluss daran einen inhaltlich vollständigen und im Ergebnis schlüssigen und überzeugenden Arztbericht verfassen zu können (act. 71). Nichts Gegenteiliges dürfte sich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auch im Rahmen einer neuen Begutachtung ergeben; auch die Vorinstanz vertrat in ihrem Schreiben vom 29. April 2009 an das BFM die Ansicht, dass die Untersuchung in einem Tag abgeschlossen werden könne (act. 123). Es ergibt sich demnach zusammenfassend, dass der Beschwerdeführer während seines Aufenthalts in der Schweiz im Verlaufe eines Tages begutachtet werden kann. Ob diese Begutachtung direkt im Flughafen Zürich in einem geeigneten Raum oder extern in den Räumlichkeiten des beauftragten Facharztes stattzufinden hat, ist insbesondere mit dem untersuchenden Psychiater zu klären.

Betreffend die Verhältnismässigkeit der Begutachtung in der Schweiz ergibt sich abschliessend Folgendes:

### 4.3

**4.3.1** Vorliegend ist in nicht zu beanstandender Weise unbestritten, dass die Begutachtung in der Schweiz zweifelsfrei geeignet ist, den Gesundheitszustand des Beschwerdeführers in psychiatrischer Hinsicht abzuklären. Auch ist eine umfassende Untersuchung in der Schweiz erforderlich, da sich der Gesundheitszustand und dessen Auswirkungen auf die Arbeits- und Leistungsfähigkeit mit Blick auf die gesamten bisher verfassten medizinischen Akten nicht rechtsgenügend feststellen lässt.

**4.3.2** Da nach dem in vorstehender Erwägung 4.2 Dargelegten die Begutachtung in der Schweiz mit überwiegender Wahrscheinlichkeit im Verlauf eines Tages durchgeführt werden kann, ist entgegen der Ansicht der Vorinstanz keineswegs davon auszugehen, dass die Kosten für die vom BFM geforderten Betreuungs- bzw. Bewachungskosten aus dem Ruder laufen. Selbst wenn die Begutachtung länger als einen Tag dauern würde resp. der Beschwerdeführer *am Abend vor* der Untersuchung anreisen und erst *am Morgen des darauf folgenden Tages* wieder abreisen würde, wären die Kosten für die persönliche Betreuung/Bewachung durch dafür ausgebildete Fachpersonen während rund 36 Stunden noch überschaubar. Daran vermögen auch die Ausführungen der Vorinstanz nichts zu ändern. Unter diesen Umständen besteht zwischen dem Ziel eines – den höchstrichterlichen Anforderungen an eine medizinische Expertise genügenden – Gutachtens und den dafür aufzuwendenden Kosten und Massnahmen insbesondere im Zusammenhang mit der vom BFM geforderten Betreuung resp. Überwachung ein noch akzeptables Verhältnis.

### 5.

Nach dem Dargelegten ist zusammenfassend festzuhalten, dass die von der Vorinstanz verfügte Sistierung nicht rechtmässig war und die Kosten – resultierend aus den vom BFM aufgestellten Auflagen – als insgesamt verhältnismässig zu qualifizieren und von der Invalidenversicherung zu übernehmen sind. Vor diesem Hintergrund ist mit dem Anspruch des Beschwerdeführers auf eine Beurteilung der Streitsache innert angemessener Frist (vgl. E. 3.3 hiervor) nicht vereinbar, die Abklärungen bis zum Ablauf der Einreisesperre einzustellen.

In Gutheissung der Beschwerde vom 16. Dezember 2009 ist deshalb die Verfügung vom 3. Dezember 2009 aufzuheben und die Sache im

Sinne der Erwägungen an die zuständige IV-Stelle ZH (vgl. E. 2 hier-  
vor) zu überweisen.

## 6.

**6.1** Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Da eine Rückweisung praxisgemäss als Obsiegen der Beschwerde führenden Partei gilt (BGE 132 V 215 E. 6), sind dem Beschwerdeführer keine Kosten aufzuerlegen. Der Vorinstanz werden ebenfalls keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**6.2** Der Beschwerdeführer hat gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) Anspruch auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Verwaltung. Da keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Entschädigung auf Grund der Akten festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE). Unter Berücksichtigung des gebotenen und aktenkundigen Aufwandes erscheint eine Parteientschädigung für Rechtsanwalt Lukas Nater von Fr. 1'500.-- gerechtfertigt.

**6.3** Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist das Gesuch um Erteilung des Rechts auf unentgeltliche Rechtspflege als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

### **Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

#### 1.

Die Beschwerde vom 16. Dezember 2009 wird in dem Sinn gutgeheissen, als die angefochtene Verfügung vom 3. Dezember 2009 aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen zum Erlass einer materiellen Verfügung an die zuständige IV-Stelle Zürich überwiesen wird.

#### 2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Dem Beschwerdeführer wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteient-schädigung von Fr. 1'500.-- zugesprochen.

**4.**

Das Gesuch des Beschwerdeführers um Erteilung des Rechts auf unentgeltliche Prozessführung wird als gegenstandslos geworden ab-geschrieben.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. \_\_\_\_\_)
- die IV-Stelle des Kantons Zürich (Ref-Nr. \_\_\_\_\_)
- das Bundesamt für Sozialversicherungen

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Alberto Meuli

Roger Stalder

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öf-fentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Vor-aussetzungen gemäss den Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundes-gerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Ent-scheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: