Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-4224/2014

Teilurteil vom 12. Februar 2015

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richter Christoph Rohrer, Richterin Madeleine Hirsig-Vouilloz, Richter David Weiss, Richter Vito Valenti,
Gerichtsschreiberin Susanne Flückiger.

Parteien

A._____,
vertreten durch lic. iur. Elisabeth Tribaldos,
schadenanwälte.ch AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA,
Vorinstanz.

Gegenstand

Haushaltabklärung;
Verfügung der IVSTA vom 17. Juli 2014.

Sachverhalt:

A.
Die Grenzgängerin A._____, geboren 1979 (*nachfolgend:* Versicherte oder Beschwerdeführerin), wohnt in Z._____ (Deutschland). Sie meldete sich am 28. Januar 2010 bei der Schweizerischen Invalidenversicherung zum Leistungsbezug an (Vorakten IV-Stelle Y._____ [IV] 1, 86).

B.

B.a Die IV-Stelle Y._____ (*nachfolgend:* IV-Y._____) teilte der Versicherten mit Schreiben vom 2. Juli 2014 mit, sie werde diese zur Abklärung ihrer Ansprüche auf IV-Leistungen am 16. Juli 2014 zuhause besuchen. Die Abklärung vor Ort finde unter Ausschluss von Rechtsvertretern und Rechtsvertreterinnen statt (IV 84).

B.b Die Versicherte – vertreten durch Rechtsanwältin Elisabeth Tribaldos – verwies in der Folge mit Brief vom 8. Juli 2014 an die IV-Y._____ auf ihr Recht auf Verbeiständung im IV-Verfahren gemäss Art. 37 Abs. 1 ATSG (SR 830.1) und teilte mit, sie stehe ohne einen Rechtsbeistand nicht für eine Haushaltabklärung zur Verfügung. Ihre Rechtsvertreterin werde deshalb beim angeordneten Termin anwesend sein. Falls die IV-Stelle am Ausschluss der rechtlichen Vertretung festhalte, bitte sie um Erlass einer anfechtbaren Verfügung (IV 86).

B.c Mit Brief vom 9. Juli 2014 bestätigte die IV-Y._____ nach telefonischer Rücksprache mit der Versicherten, schriftlich an deren Adresse (mit Kopie an die Rechtsvertreterin), die Terminverschiebung auf den 21. Juli 2014 und das Festhalten am Ausschluss eines Rechtsvertreters beziehungsweise einer Rechtsvertreterin an diesem Termin (IV 85). Mit Schreiben vom 16. Juli 2014 – wiederum adressiert an die Versicherte mit Kopie an ihre Rechtsvertreterin – bestätigte die IV-Y._____ den auf den 12. August 2014 verschobenen Haushaltabklärungstermin und teilte wiederum mit, die Abklärung vor Ort finde unter Ausschluss von Rechtsvertretern oder Rechtsvertreterinnen statt (IV 89).

B.d Mit Verfügung vom 17. Juli 2014 schloss die IV-Stelle für Versicherte im Ausland IVSTA (*nachfolgend*: Vorinstanz; vgl. Art. 40 Abs. 2 IVV [SR 831.201]) die Rechtsvertreterin der Versicherten von der am 21. Juli 2014 vorgesehenen Haushaltabklärung aus (Dispositivziffer 1), entzog einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung die aufschiebende

Wirkung (Dispositivziffer 2), teilte mit, dass die Abklärung an einem anderen Datum wiederholt werde, falls die Rechtsvertreterin sich am 21. Juli 2014 bei der Versicherten aufhalte um der Abklärung beizuwohnen (Dispositivziffer 3), und dass, falls die Rechtsvertreterin auch am Wiederholungsdatum anwesend sein sollte, die IV-Stelle aufgrund der Akten verfüge oder ihre Erhebungen einstelle und Nichteintreten beschliesse (Dispositivziffer 4; IV 90). Die Verfügung ging am 21. Juli 2014 bei der Rechtsvertreterin ein (Beschwerdeakten [B-act.] 1 Beilage 2).

B.e Mit Beschwerde vom 25. Juli 2014 (Poststempel) focht die Beschwerdeführerin – vertreten durch Rechtsanwältin Elisabeth Tribaldos – die Verfügung vom 17. Juli 2014 beim Bundesverwaltungsgericht an und beantragte, diese sei aufzuheben und die Unterzeichnete sei zur Begleitung der Haushaltabklärung am 14. (recte: 12.) August 2014 zuzulassen; eventualiter sei der vorliegenden Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen und die Beschwerdegegnerin anzuweisen, die Haushaltabklärung einstweilen auszusetzen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin (B-act. 1).

B.f Mit Faxschreiben vom 29. Juli 2014 und Schreiben vom 30. Juli 2014 reichten die IVSTA und die IV-Y._____ dem Bundesverwaltungsgericht die Vorakten ein (B-act. 4, 6).

B.g Mit Zwischenverfügung vom 6. August 2014 ordnete das Bundesverwaltungsgericht superprovisorisch an, von der Durchführung einer Haushaltabklärung unter Ausschluss der Rechtsvertreterin sei abzusehen, bis das Gericht über das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung – unter vorgängiger Einholung einer Stellungnahme der Vorinstanz – entschieden habe, und ersuchte die Vorinstanz gleichzeitig um Einreichung einer Stellungnahme zum Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bis zum 29. August 2014 (B-act. 7).

B.h Mit Eingabe vom 18. August 2014 beantragte die IV-Y._____ die Aufrechterhaltung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde (B-act. 11). Am 20. August 2014 schloss sich die Vorinstanz der Stellungnahme der IV-Y._____ an (B-act. 13).

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

1.2 Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt. Indes findet das VwVG aufgrund von Art. 3 Bst. d^{bis} VwVG keine Anwendung in Sozialversicherungssachen, soweit das ATSG (SR 830.1) anwendbar ist.

2.

Vorab ist zu prüfen, ob die IVSTA angesichts des bei der IV-Stelle des Kantons Y._____ eingereichten Gesuchs die zuständige Verfügungsbehörde war.

2.1 Die örtliche Zuständigkeit der IV-Stelle richtet sich in der Regel nach dem Wohnsitz des Versicherten im Zeitpunkt der Anmeldung (Art. 55 IVG). Zuständig zur Entgegennahme und Prüfung der Anmeldungen von Grenzgängern ist die IV-Stelle, in deren Tätigkeitsgebiet der Grenzgänger eine Erwerbstätigkeit ausübt. Dies gilt auch für ehemalige Grenzgänger, sofern sie bei der Anmeldung ihren ordentlichen Wohnsitz noch in der benachbarten Grenzzone haben und der Gesundheitsschaden auf die Zeit ihrer Tätigkeit als Grenzgänger zurückgeht. Die Verfügungen werden von der IV-Stelle für Versicherte im Ausland erlassen (Art. 40 Abs. 2 IVV). Gemäss Art. 40 Abs. 3 IVV bleibt die einmal begründete Zuständigkeit der IV-Stelle unter Vorbehalt der Absätze 2^{bis} – 2^{quater} IVV (Wechsel des Wohnsitzes vom Ausland in die Schweiz und umgekehrt) im Verlaufe des Verfahrens erhalten.

2.2 Die Beschwerdeführerin war früher Grenzgängerin, wohnt immer noch im Grenzgebiet und hatte ihre letzte Arbeitsstelle im Kanton Y._____. Sie hat sich somit zu Recht bei der IV-Stelle Y._____ zum Leistungsbezug angemeldet, welche die Abklärungen durchführte. Der Erlass der Verfügung durch die IVSTA wiederum ist gemäss obgenannter Rechtsprechung nicht zu beanstanden.

3.

3.1 Anfechtungsobjekt ist vorliegend die mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Verfügung der IVSTA vom 17. Juli 2014, in welcher die Vorinstanz der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin mitteilte, die Rechtsvertreterin werde von der am 21. Juli 2014 vorgesehenen Haushaltabklärung ausgeschlossen, einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung die aufschiebende Wirkung entzog und Anordnungen für den Fall traf, dass die Rechtsvertreterin auch an einem allfälligen Wiederholungstermin anwesend sein sollte, um der Abklärung beizuwohnen (B-act. 1 Beilage 2).

3.2 Gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen, die nicht Zuständigkeitsfragen oder Ausstandsbegehren betreffen, ist eine Beschwerde gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 37 VGG zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken (Bst. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen würde (Bst. b). Andernfalls sind Zwischenverfügungen nur mit Beschwerde gegen die Endverfügung anfechtbar. Mit der beschränkten Anfechtbarkeit soll verhindert werden, dass die Beschwerdeinstanz Zwischenverfügungen überprüfen muss, die durch einen günstigen Endentscheid für den Betroffenen jeden Nachteil verlieren. Die Rechtsmittelinstanz soll sich in der Regel nur einmal mit einer Streitsache befassen müssen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] B-1907/2007 vom 14. Mai 2007 E. 1.1). Der Nachteil muss nicht rechtlicher Natur sein; die Beeinträchtigung in schutzwürdigen tatsächlichen, insbesondere auch wirtschaftlichen Interessen genügt, sofern der Betroffene nicht nur versucht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern (Urteil des BVGer A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 1.2.3 m.w.H. sowie KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 912 m.w.H.). Es ist zudem nicht erforderlich, dass der Entscheid tatsächlich einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hat, sondern es reicht vielmehr aus, dass dieser droht beziehungsweise nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Ob ein Nachteil als nicht wieder gutzumachend gilt, beurteilt sich nicht anhand eines einzigen Kriteriums. Vielmehr ist jedes Merkmal zu prüfen, das dem angefochtenen Entscheid am besten entspricht (BGE 131 V 362 E. 3.1 m.w.H.). Mit dem Erfordernis des irreparablen Nachteils wird mithin die Voraussetzung eines schutzwürdigen Interesses an der sofortigen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Zwischenentscheids umschrieben. Das eine sofortige Anfechtbarkeit begründende Rechtsschutzinteresse liegt im Schaden, der entstünde, wenn die Zwischenverfügung erst zusammen mit der Endverfügung angefochten werden beziehungsweise der Nachteil auch durch einen

an sich günstigen Endentscheid nicht oder nur teilweise behoben werden könnte (vgl. MARTIN KAYSER in: Auer/Müller/Schindler, VwVG-Kommentar 2008, Rz. 10 zu Art. 46 mit Hinweisen; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 28 N. 83).

3.3 Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Praxis zu Art. 46 Abs. 1 VwVG festgehalten, dass überdies der drohende Nachteil nicht geradezu irreparabel sein müsse, er müsse aber von einigem Gewicht sein (Urteile B-1287/2013 vom 11. Juni 2013 E. 1.3; A-3043/2011 vom 15. März 2012 E. 1.2.3). Mit dem Erfordernis des irreparablen Nachteils werde mithin die Voraussetzung eines schutzwürdigen Interesses an der sofortigen Aufhebung oder Abänderung des angefochtenen Zwischenentscheids umschrieben. Das schutzwürdige Interesse könne namentlich wirtschaftlich begründet sein, der Prozessökonomie oder der Rechtssicherheit entspringen (Urteile A-2082/2014 vom 9. Juli 2014 E. 2.1; B-1287/2013 E. 1.3, B-616/2012 vom 11. Juli 2012 E. 2.1 m.w.H.). In letztgenanntem Urteil hat das Gericht einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil deshalb bejaht, da Verfahrensrechte verletzt worden seien, deren Verletzung, sollte der Fall in einem späteren Verfahrenszeitpunkt erneut dem Bundesverwaltungsgericht vorgelegt werden, voraussichtlich zu einer erneuten Rückweisung an die Vorinstanz führen würden (a.a.O. E. 2.1).

3.4 Das Bundesgericht hielt mit Urteil 9C_144/2014 vom 19. Mai 2014 fest, die beiden Urteile I 202/03 und I 42/03, in welchen das Eidgenössische Versicherungsgericht erkannt habe, dass es zur Wahrung des rechtlichen Gehörs nicht erforderlich sei, dass der Rechtsvertreter oder die Rechtsvertreterin bei der Abklärung im Haushalt anwesend sei, sofern nachträglich im Rahmen des Abklärungsverfahrens in den Abklärungsbericht Einblick und zu den dortigen Schlussfolgerungen Stellung genommen werden könne, seien unter der Herrschaft des OG (Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943, BS 3 531, in Kraft bis 31. Dezember 2006) ergangen; daraus lasse sich hinsichtlich der Frage nach einem irreparablen Nachteil als Voraussetzung für die Anfechtbarkeit eines Zwischenentscheids nichts ableiten. Es wies aber darauf hin, dass sich der Nachteil, welcher der Beschwerdeführerin dadurch entstehe, dass ihrem Rechtsvertreter untersagt worden sei, an der „Abklärung Selbständigerwerbende“ teilzunehmen, durch einen für sie günstigen Endentscheid des (Bundes-)Gerichts vollständig beseitigen lasse. Die Versicherte könne die aus ihrer Sicht nachteiligen Konsequenzen des vorinstanzlichen Zwischenentscheides im Rahmen einer Anfechtung des Endentscheides, mit welchem über den bei der

Verwaltung geltend gemachten Rentenanspruch gegenüber der Invalidenversicherung zu entscheiden sei, unter Berufung auf Art. 37 Abs. 1 ATSG vorbringen. Dannzumal hätte das Bundesgericht die Rechtsfrage zu prüfen, ob überhaupt ein Anspruch auf Verbeiständung anlässlich einer „Abklärung Selbständigerwerbende“ bestehe, was bei Bejahung zu einer Kassation führen würde (E. 4).

3.5 Bei der Verfügung der IVSTA vom 17. Juli 2014, die nicht Zuständigkeitsfragen oder Ausstandsbegehren zum Inhalt hat, handelt es sich zweifelsohne um eine selbständig eröffnete Zwischenverfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 VwVG, die unter den in Art. 46 genannten Voraussetzungen selbständig angefochten werden kann.

3.6 Unumstritten ist, dass sich die selbständige Anfechtbarkeit des Zwischenentscheides vom 17. Juli 2014 nicht aus Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG ergibt, zumal vorliegend mit einer Gutheissung der Beschwerde kein Endentscheid (über den Leistungsanspruch gegenüber der Invalidenversicherung) herbeigeführt werden könnte; nach wie vor hängig ist die Durchführung einer Begutachtung, die der weiteren Klärung des Rentenanspruchs dient (vgl. Beschwerde S. 3).

3.7 Nachfolgend bleibt zu prüfen, ob sich die selbständige Anfechtbarkeit des Zwischenentscheides aus Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG ergibt. Wie der oben dargelegten diesbezüglichen Praxis (E. 3.3) entnommen werden kann, kennt das Bundesverwaltungsgericht als erstinstanzlich tätiges Verwaltungsgericht – auch wenn sich der Wortlaut von Art. 46 Abs. 1 VwVG mit demjenigen von Art. 93 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) deckt (BVGE 2009/42 E. 1.1) – eine weniger hohe Eintretenshürde bei angefochtenen Zwischenverfügungen der Verwaltung als das Bundesgericht als letztinstanzlich entscheidendes Gericht (vgl. zur differenzierenden Auslegung des nicht wieder gutzumachenden Nachteils auch BGE 139 V 339 E. 4.5 m.H.). Ergibt sich nachfolgend, dass die in der Beschwerde gerügte Weigerung der Vorinstanz, die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin zur Haushaltabklärung zuzulassen, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts zur Folge hat, so ist – in allfälliger Abweichung zu den Erwägungen des Bundesgerichts im Urteil 9C_144/2014 – auf die vorliegende Beschwerde einzutreten.

4.

4.1 Die Vorinstanz hat den Ausschluss der Rechtsvertreterin auf die gerichtliche Praxis zum Ausschluss von Rechtsvertretern von der medizinischen Begutachtung abgestützt und zusätzlich damit begründet, dass eine möglichst ungestörte Kommunikation zwischen der Versicherten und dem Mitarbeiter des Abklärungsdienstes erfolgen müsse (E. 2.b). Die Beschwerdeführerin verweist ihrerseits auf ihren grundrechtlich gesicherten Verfahrensanspruch auf Verbeiständung gestützt auf Art. 37 Abs. 1 ATSG und begründet ihren Antrag auf Zulassung der Rechtsvertreterin zur Haushaltabklärung damit, dass mit der Nichtzulassung die ihr aus Art. 37 Abs. 1 ATSG abgeleiteten zustehenden Rechte verletzt würden und ihr zudem ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im weiteren Verwaltungsverfahren drohe.

4.2 Art. 37 Abs. 1 ATSG regelt das Recht der Partei, sich – wenn sie nicht persönlich zu handeln hat – jederzeit vertreten zu lassen oder, soweit die Dringlichkeit einer Untersuchung es nicht ausschliesst, verbeiständen zu lassen. Das Gesetz sieht damit eine jederzeitige Vertretungsbefugnis durch die gewillkürte Vertreterin vor. Eine besondere Dringlichkeit ist bei der Durchführung einer Haushaltabklärung nicht zu erkennen, zumal (erstmalige/revisionsweise) Abklärungen der Invalidenversicherung im Verbund mit der Überprüfung der Statusfrage, der Erwerbssituation und aktuellen medizinischen Abklärungen stehen, die ihrerseits erfahrungsgemäss eine gewisse Zeitdauer in Anspruch nehmen. In der Nichtzulassung der Rechtsvertreterin zur Haushaltabklärung ist damit eine Verletzung eines Verfahrensrechts im Sinne der in E. 3.3 erwähnten Praxis und ein nicht wieder gutzumachender Nachteil zu erkennen. Daher gebieten prozessökonomische Überlegungen, dass sich das erstinstanzliche Gericht bereits auf erstes Anrufen hin mit dem Verfahrensantrag auf Verbeiständung durch den gewillkürten Rechtsvertreter befasst, womit die Wiederholung umfangreicher Abklärungen nach deren Durchführung ohne Verbeiständung vermieden werden kann, zumal die Statusfrage und auch die Wohnsituation (z.B. durch Umzug) bei der Wiederholung der Abklärungen eine ganz andere und eine retrospektive Schätzung der ursprünglichen Situation schwierig sein kann (vgl. BGE 129 I 281 E. 1.1 m.H.).

4.3 Die Frage, ob ein Eintreten auf die Beschwerde auch deshalb zu bejahen ist, weil Art. 37 Abs. 1 ATSG einen Grundrechtsanspruch statuiere, welcher der kantonalen Behörde keine Wahl darüber lasse, ob die Rechtsvertreterin zur Haushaltabklärung zuzulassen sei oder nicht und im Falle

dessen Verletzung zur zwingenden Aufhebung einer gegenteiligen Anordnung führe, ist hingegen materieller Natur (vgl. Urteil 9C_144/2014 E. 4) und im vorliegenden Verfahren nicht abschliessend zu beantworten.

Anzumerken ist jedoch, dass der von der IV-Stelle des Kantons Y._____ angeordnete Ausschluss der Rechtsvertreterin von der Haushaltabklärung aus heutiger Sicht kaum mehr vertretbar ist. Der nach Massgabe der Verwaltungsweisungen des BSV (vgl. Kreisschreiben über Invalidität und Hilflosigkeit in der Invalidenversicherung [KSIH] in der ab 1. Januar 2014 gültigen Fassung, Rz. 3084 ff.) eingeholte Abklärungsbericht stellt eine geeignete und im Regelfall genügende Grundlage für die Invaliditätsbemessung im Haushalt dar (vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 8C_514/2007 vom 13. Dezember 2007 E. 5.1; BGE 130 V 97 E. 3.3.1), wenn eine qualifizierte Person diesen verfasst hat, diese Kenntnis hat hinsichtlich der örtlichen und räumlichen Verhältnisse sowie der medizinischen Diagnosen und der sich daraus ergebenden Beeinträchtigungen, und der Bericht plausibel, begründet und angemessen detailliert ist bezüglich der einzelnen Einschränkungen und in Übereinstimmung steht mit den an Ort und Stelle erhobenen Angaben (URS MÜLLER, Das Verwaltungsverfahren in der Invalidenversicherung, 2010, S. 305 f. Rz. 1599). Den im Rahmen einer Haushaltabklärung getroffenen Erhebungen kommt beweisrechtlich ein hoher Stellenwert zu. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass die durch eine fachkundige Person durchgeführten Abklärungen zu einem beweisrechtlich massgebenden Resultat führen (UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 2. Aufl. 2009, Art. 8 N. 30 sowie Art. 43 N. 24 ATSG). Der Haushaltsbericht stellt damit ein Beweismittel von entscheidendem Beweiswert dar, sei es bei der Ermittlung des Invaliditätsgrades nach der spezifischen oder der gemischten Methode; auch bei unfallversicherungsrechtlicher Beurteilung eines Haushaltschadens (unter Beteiligung eines Haftpflichtversicherers) oder in Zivilverfahren kann der Haushaltsbericht der IV-Stelle beigezogen werden (vgl. bspw. Urteil des BGer 4P.1/2006 vom 6. April 2006 E. 3). Die Haushaltsabklärung wird von der Lehre als Abklärung beurteilt, die zugleich Elemente eines Augenscheins (Art. 12 Bst. d VwVG), bei dem jedenfalls der Rechtsvertreter zuzulassen ist, als auch einer persönlichen Befragung sowie einer Befragung Dritter enthält, wobei das zentrale Element der Haushaltabklärung die rechtliche Beurteilung der Leistungsbeeinträchtigung einer versicherten Person im Haushalt darstellt, welche (analog wie die Arbeitsfähigkeitseinschätzung durch eine medizinische Fachperson) von einer Abklärungsperson als Fachperson vorgenommen wird (vgl. bspw. U. MÜLLER, a.a.O., S. 260

Rz. 1365; SUSANNE FANKHAUSER, Sachverhaltsabklärung in der Invalidenversicherung – ein Gleichbehandlungsproblem, 2010, S. 94 ff.). Das Bundesgericht hat in seiner Praxis den Anspruch auf Anwesenheit des Rechtsvertreters bei Abklärungen auch schon zugelassen und in der Nichtbeachtung dieses Anspruchs einen Verfahrensmangel erkannt, der einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hat (vgl. Urteil 5A_10/2007, 5A_11/2007 vom 23. März 2007 E. 2.3).

Nicht weiterführend für den vorliegenden Fall ist der Hinweis der IV-Stelle Y._____ auf das ergangene Urteil (…) des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Y._____ vom (…), das – ohne die Frage des Eintretens auf eine Zwischenverfügung geprüft zu haben – auf die materiell-rechtliche Praxis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts unter der Geltung des OG, die gemäss Urteil 9C_144/2014 nicht ohne weiteres auf die Rechtslage nach BGG übertragen werden kann, abgestützt hat und anderseits die Frage der Zulassung einer Rechtsvertreterin zur Haushaltabklärung (zu Unrecht) anhand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Zulassung des Rechtsbeistandes zur *medizinischen Begutachtung* der versicherten Person geprüft hat. Die Ausgangslage bei der Begutachtung durch medizinische Experten und deren Überprüfbarkeit durch die Gerichte (vgl. dazu BGE 139 V 339 E. 4.2) ist nicht vergleichbar mit derjenigen einer Haushaltsabklärung (deren zentrales Element wie oben gesagt die Beurteilung der Leistungsbeeinträchtigung der versicherten Person in der Haushaltsführung darstellt), in welcher die qualifizierte Person als Fachperson der IV-Stelle die Statusfrage, den Prozentsatz der im Haushalt geleisteten Tätigkeit, die örtlichen Verhältnisse, Umfang und Dauer der von der versicherten Person im Haushalt geleisteten Tätigkeiten und den Umfang der zumutbaren Unterstützungsmöglichkeit durch Familienmitglieder zu klären hat (vgl. dazu KSIH Rz. 3083 ff.).

Aufgrund des obenstehend Gesagten kann nicht ausgeschlossen werden, dass die im nachgelagerten Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht gerügte Nichtzulassung der Rechtsvertreterin zur Haushaltabklärung zur Aufhebung des Endentscheides und zur erneuten Durchführung einer Haushaltabklärung unter Zulassung der Rechtsvertreterin führen könnte. Darin ist ein weiteres Element des nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Sinne der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts (Prozessökonomie) zu erkennen.

4.4 Zudem ist der Nachteil, der sich aus einer Nichtzulassung der Rechtsvertreterin zur Haushaltabklärung ergeben könnte, von *einigem Gewicht*.

Faktisch sind die Ergebnisse einer Haushaltabklärung im Rechtsmittelverfahren nur beschränkt überprüfbar. Widersprechen sich Aussagen der versicherten Person gegenüber den Feststellungen der qualifizierten Person der IV-Stelle und späteren Aussagen in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren, stellen die Gerichte bei unveränderten Verhältnissen primär auf frühere Angaben der versicherten Person und Dritter gegenüber der Abklärungsperson ab (sog. Aussagen der ersten Stunde [vgl. Urteile des BGer 9C_728/2013 vom 16. Januar 2014 E. 4.1.2; 9C_885/2011 vom 23. April 2012 E. 4.3; 9C_837/2012 vom 28. Oktober 2013 E. 4.3 f.; Urteil des EVG I 485/05 vom 3. November 2005 E. 5.1.1]). Des Weiteren erfolgt die gerichtliche Überprüfung in aller Regel in Unkenntnis der persönlichen und örtlichen Verhältnisse, zumal Augenscheine zur Überprüfung der Haushaltabklärung nur in den seltensten Fällen durchgeführt werden dürften und bei im Ausland wohnhaften Grenzgängern – wie vorliegend – eine gerichtliche Überprüfung gar ausgeschlossen ist. Bleibt zu berücksichtigen, dass retrospektive Beurteilungen unmittelbare Feststellungen nicht oder nur teilweise zu ersetzen vermögen und damit später wiederholte Haushaltabklärungen zu abweichenden Ergebnissen führen können.

4.5 Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin im Falle der Nichteinhaltung ihrer Anordnungen zur Haushaltabklärung angedroht, sie werde diesfalls die Abklärung an einem anderen Datum in Abwesenheit der Rechtsvertreterin durchführen und, falls die Rechtsvertreterin auch am Wiederholungsdatum anwesend sein sollte, aufgrund der Akten verfügen oder ihre Erhebungen einstellen und Nichteintreten beschliessen. Das Gesetz sieht derlei Sanktionen, wie sie von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung angedroht wurden, nur in Fällen der Verletzung der Mitwirkungspflichten vor (für Abklärungen: Art. 43 Abs. 3 ATSG). Inwiefern in dem von der Beschwerdeführerin gewünschten Beizug der Rechtsvertreterin eine Nichterfüllung ihrer Mitwirkungspflichten oder gar eine Verletzung derselben begründet liegt, ist der angefochtenen Verfügung nicht zu entnehmen und ist für das Gericht auch nicht erkennbar. Im Bestreitungsfall wäre eine solche Rentenverfügung deshalb entweder wegen Nichtanhörung und damit Verletzung des rechtlichen Gehörs und/oder Verletzung der Begründungspflicht aufzuheben (vgl. analog Urteil des Bundesgerichts 8C_595/2012 vom 18. Februar 2013 E. 4.2). Darin liegt ein weiterer nicht wieder gutzumachender Nachteil begründet.

4.6 Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil ist schliesslich darin zu erkennen, dass die Zulassung der Rechtsvertreter zur Haushaltabklärung in

den Kantonen unterschiedlich gehandhabt wird (vgl. als Beispiel für die Zulassung zur Haushaltsabklärung: Urteil des EVG I 660/03 vom 6. April 2004 E. 2.2), was dazu führt, dass die IV-Stelle für Versicherte im Ausland – je nach Praxis des die Haushaltabklärung durchführenden Kantons, in welchem der Grenzgänger im Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalls einer Erwerbstätigkeit nachging – als einzige Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Art. 69 Abs. 1 IVG) in derselben Konstellation unterschiedliche Anordnungen trifft, die vom Bundesverwaltungsgericht auf ihre einheitliche Rechtsanwendung zu überprüfen und mangels rechtsgleicher Behandlung der versicherten Personen aufzuheben wären.

4.7 Es bleibt darauf hinzuweisen, dass das Bundesgericht zwar verschiedentlich Beschwerden gegen das Ergebnis der Haushaltabklärung gutgeheissen und die Sache an die Vorinstanz zur erneuten/ergänzenden Durchführung der Abklärung zurückgewiesen hat (so bspw. Urteil des BGer 9C_782/2010 vom 10. März 2011 E. 4.3), womit geschlossen werden könnte, die Beschwerdeführerin könne jedenfalls allfällige Nachteile in einem späteren Verfahrensschritt vor Gericht uneingeschränkt geltend machen. Jedoch ist – wie oben eingehend dargelegt – in der Nichtzulassung der Rechtsvertreterin zur Haushaltabklärung ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts zu erkennen.

5.

5.1 Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil i.S.v. Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG zur Folge hat und deshalb auf die Beschwerde vom 25. Juli 2014 einzutreten ist.

5.2 Wurde der nicht wieder gutzumachende Nachteil vorliegend bejaht, überwiegen die privaten Interessen der Beschwerdeführerin, anlässlich der Haushaltabklärung der Vorinstanz durch ihre Rechtsvertreterin vertreten zu sein und (sinngemäss) zur Klärung des Verfahrensanspruchs auf eine umgehende Durchführung der Haushaltabklärung verzichten zu wollen, das öffentliche Interesse an einer raschen Verfahrensführung und „möglichst ungestörten Kommunikation“ zwischen versicherter Person und qualifizierter Abklärungsperson ohne weiteres, weshalb das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gutzuheissen und die Vorinstanz beziehungsweise die IV-Stelle des Kantons Y._____ anzuweisen ist, bis zum Vorliegen des Endurteils die anberaumte Haushaltsabklärung in Abwesenheit der Rechtsvertreterin nicht durchzuführen.

5.3 Die Vorinstanz wird eingeladen, bis zum 20. März 2015 ihre Stellungnahme in der Hauptsache einzureichen.

6.
Über die Kosten und allfällige Entschädigungen wird im Endurteil zu befinden sein.

(Dispositiv: nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde vom 25. Juli 2014 wird eingetreten.

2.
Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde wird gutgeheissen und die Vorinstanz beziehungsweise die IV-Stelle des Kantons Y._____ wird angewiesen, bis zum Vorliegen des Endurteils die anberaumte Haushaltsabklärung in Abwesenheit der Rechtsvertreterin nicht durchzuführen.

3.
Über Kosten und Parteientschädigungen wird im Endurteil befunden.

4.
Die Vorinstanz wird eingeladen, bis zum 20. März 2015 ihre Vernehmlassung zur Beschwerde einzureichen.

5.
Dieses Teilurteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)
– die IV-Stelle Y._____ (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Sozialversicherungen (Einschreiben)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Beat Weber	Susanne Flückiger

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen die Ziffern 1-3 dieses Entscheids kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: