Urteilskopf

116 V 80

15. Auszug aus dem Urteil vom 17. April 1990 i.S. B. gegen Ausgleichskasse des Kantons Zürich und AHV-Rekurskommission des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 8 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 IVG: Arbeitsvermittlung.

- Wann liegt eine anspruchsbegründende Invalidität vor (Erw. 6)?

- Wann ist die IV-Regionalstelle, wann das Arbeitsamt für die Arbeitsvermittlung zuständig? Soweit Rz. 64.3 des Kreisschreibens des BSV über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art die Arbeitsvermittlung invalider arbeitsloser Versicherter in die Zuständigkeit der Arbeitsämter verweist, ist die Regelung gesetzeswidrig (Erw. 7).

Regeste (fr):
Art. 8 al. 1 et art. 18 al. 1 LAI: Service de placement.

- Quand y a-t-il une invalidité susceptible d'ouvrir droit aux prestations (consid. 6)?

- Compétences respectives de l'office régional AI et de l'office du travail en matière de placement. Dans la mesure où il laisse aux offices du travail la compétence d'assurer le placement des chômeurs invalides, le ch.marg. 64.3 de la circulaire de l'OFAS sur les mesures de réadaptation d'ordre professionnel est contraire à la loi (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 8 cpv. 1 e art. 18 cpv. 1 LAI: Collocamento.

- Quand'è da riconoscere un'invalidità che determina diritto a prestazioni (consid. 6)?

- Competenze dell'ufficio regionale AI e dell'ufficio del lavoro in tema di collocamento. Nella misura in cui assegna all'ufficio del lavoro il compito di collocare disoccupati invalidi, la cifra marg. 64.3 della circolare dell'UFAS sui provvedimenti di integrazione professionale è contraria a legge (consid. 7).

Erwägungen ab Seite 80

BGE 116 V 80 S. 80

Aus den Erwägungen:

6. Zu prüfen ist, ob Ausgleichskasse und Vorinstanz den Anspruch auf Arbeitsvermittlung richtigerweise verneint haben. a) Gemäss Art. 8 Abs. 1 IVG haben invalide oder von einer Invalidität unmittelbar bedrohte Versicherte Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit wieder herzustellen, zu verbessern, zu erhalten oder ihre Verwertung zu fördern. Art. 18 Abs. 1 Satz 1

IVG bestimmt, dass eingliederungsfähigen invaliden Versicherten nach Möglichkeit geeignete Arbeit vermittelt wird. Die Durchführung der Arbeitsvermittlung ist Aufgabe der Regionalstellen für berufliche Eingliederung (Art. 63 Abs. 1 lit. b IVG). Die im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Arbeitsvermittlung relevante Invalidität besteht darin, dass der Versicherte bei der Suche nach einer geeigneten Arbeitsstelle aus gesundheitlichen Gründen Schwierigkeiten hat (MEYER-BLASER, Zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz im staatlichen Leistungsrecht, Diss. Bern 1985, S. 190 f.). Eine drohende Invalidität bezüglich des Anspruchs auf Arbeitsvermittlung liegt vor, wenn in absehbarer Zeit mit dem Verlust der bisherigen Arbeitsstelle und mit nachfolgenden behinderungsbedingten Schwierigkeiten bei der Suche einer neuen Erwerbsmöglichkeit zu rechnen ist. Anders als im Rentenrecht (Art. 28 Abs. 1 IVG) nennt das Gesetz keinen Mindestgrad der Invalidität, damit Eingliederungsmassnahmen gewährt werden können. Aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ergibt sich aber, dass das Mass der für den Leistungsanspruch erforderlichen erwerblichen Beeinträchtigung in Relation zu dem mit einer bestimmten Eingliederungsmassnahme verbundenen finanziellen Aufwand stehen muss (MEYER-BLASER, a.a.O., S. 86 und S. 124 f.). Da die Arbeitsvermittlung keine besonders kostspielige Eingliederungsmassnahme darstellt, genügt zur Anspruchsbegründung bereits ein relativ geringes Mass an gesundheitlich bedingten Schwierigkeiten bei der Suche einer neuen Arbeitsstelle. b) Die Regionalstelle für berufliche Eingliederung ist davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer selber eine seiner Behinderung angepasste Arbeit suchen könne (Bericht vom 22. April 1988). Gestützt auf diese Beurteilung haben Ausgleichskasse und Vorinstanz den Anspruch auf Arbeitsvermittlung verneint, da sich der Beschwerdeführer aufgrund der allgemeinen Schadenminderungspflicht "primär" selbst um eine geeignete Arbeitsstelle zu bemühen habe. Damit haben sie sinngemäss das Vorliegen einer anspruchsbegründenden Invalidität in Abrede gestellt, weil der Beschwerdeführer zumutbarerweise in der Lage sei, die erwerbliche Beeinträchtigung selbst zu überwinden (vgl. BGE 113 V 28 Erw. 4 mit Hinweisen).
Dieser Beurteilung kann vorliegend nicht beigepflichtet werden. Aus dem Gutachten der MEDAS vom 11. März 1988 ergibt sich, dass der Beschwerdeführer sowohl im angestammten Beruf als Schlosser als auch bei leichteren Tätigkeiten auf Rücksichtnahme

des Arbeitgebers angewiesen ist, da er weder schwere Gewichte heben noch dauernd in stereotyper Körperhaltung arbeiten kann. Die körperlich bedingten Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit wirken sich bei den in Frage kommenden Tätigkeiten zweifellos negativ auf das Finden einer Arbeitsstelle aus. Als weiteres Erschwernis treten die von der MEDAS festgestellten Auffälligkeiten in der Persönlichkeit hinzu. Im Gegensatz zu Verwaltung und Vorinstanz kann daher nicht gesagt werden, der Beschwerdeführer sei in der Lage, die behinderungsbedingten Schwierigkeiten im Rahmen der Selbsteingliederung ohne weiteres selbst zu überwinden. Dies erschien auch den Gutachtern der MEDAS unwahrscheinlich, so dass sie die Mithilfe der Regionalstelle bei der Wiedereingliederung als notwendig erachteten. Die Richtigkeit dieser Einschätzung zeigt sich denn auch in der Erfolglosigkeit der getätigten Arbeitsbemühungen. Seit der Meldung bei der Arbeitslosenversicherung am 16. August 1988 bewarb sich der Beschwerdeführer bis am 31. Januar 1989 insgesamt 35mal um eine Ganztagesarbeit, wobei er erst im Dezember 1988 eine Teilzeitanstellung fand. Diese Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse nach Verfügungserlass am 11. August 1988, welche im vorliegenden Fall mitzuberücksichtigen ist, weil sie für die zurückliegende Zeit aussagekräftig ist (BGE 99 V 102 mit Hinweisen), weist um so mehr auf behinderungsbedingte Schwierigkeiten bei der Stellensuche, als die vom Beschwerdeführer

getätigten Arbeitsbemühungen in eine Zeit der Hochkonjunktur fielen. Die schwierige Vermittelbarkeit des Beschwerdeführers beruht somit wesentlich auch auf invaliditätsbedingten Gründen.

7. a) Es stellt sich allerdings die Frage, ob und inwieweit die Arbeitsvermittlung für einen bei der Arbeitslosenversicherung gemeldeten, vermittlungsfähigen Versicherten in die Zuständigkeit des Arbeitsamtes statt der Regionalstelle der Invalidenversicherung fällt. Weder das IVG noch das AVIG enthalten diesbezügliche Bestimmungen; die im Arbeitslosenversicherungsrecht enthaltenen Koordinationsregelungen (Art. 15 Abs. 2 AVIG; Art. 15 AVIV) beziehen sich nur auf die Feststellung der Vermittlungsfähigkeit eines Versicherten, nicht aber auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsorgane bei der Arbeitsvermittlung. Hingegen hat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) im Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art, gültig ab 1. Januar 1983, entsprechende Weisungen erlassen. Danach fällt

BGE 116 V 80 S. 83

die Arbeitsvermittlung in den Zuständigkeitsbereich der Regionalstelle bei Versicherten (Rz. 64.2): "- deren Invalidität entweder besondere Einrichtungen am Arbeitsplatz erfordert oder denen voraussichtlich während der Einarbeitszeit IV-Taggelder gemäss Art. 20 IVV auszurichten sind; - die wegen eines Gesundheitsschadens bei der Vermittlung und der Einführung am neuen Arbeitsort einer besonderen Betreuung bedürfen, wie dies insbesondere für Geistesschwache und Psychischkranke der Fall sein kann; - die mit Hilfe der IV ausgebildet oder umgeschult werden, sofern sie nach den Vorschriften der Arbeitslosenversicherung nicht als vermittlungsfähig gelten. Dies ist insbesondere der Fall bei Behinderten, die ausschliesslich eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte ausüben können". Hingegen ist die Arbeitsvermittlung gemäss Rz. 64.3 des erwähnten Kreisschreibens Sache der öffentlichen Arbeitsämter, an welche die betreffenden Versicherten durch die Regionalstelle zu weisen sind, bei: "- Arbeitslose(n) mit einem Gesundheitsschaden, bei denen die Vermittlungsfähigkeit ohne weiteres als gegeben erscheint und die (noch keine Leistungen der IV beziehen; - Personen mit einem Gesundheitsschaden, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind; - arbeitslos gewordene(n) Invalide(n), die mit Hilfe der IV ausgebildet oder umgeschult wurden, sofern sie nach dieser Ausbildung nach den Vorschriften der Arbeitslosenversicherung vermittlungsfähig sind; - Personen, die zwar zum Teil arbeitsunfähig sind, jedoch nach den Vorschriften der IV keinen Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen haben oder hatten und denen offensichtlich auch noch keine IV-Rente zusteht, beispielsweise weil eine langdauernde Krankheit noch nicht ausgewiesen ist (Wartezeit nicht abgelaufen); - Personen, die neben einer Leistung der IV (insbesondere halbe IV-Rente) eine Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt benötigen". Sodann enthält die Wegleitung des BSV über Invalidität und Hilflosigkeit (WIH), gültig ab 1. Januar 1985, folgende, mit den vorstehenden weitgehend übereinstimmende Weisungen über die Zusammenarbeit der Invalidenversicherungs-Kommission mit Organen der Arbeitslosenversicherung (Rz. 23.5): "Die IV-Kommissionen sorgen für die erforderliche Koordination mit der ALV. Sie weisen folgende Versicherten sofort an die Arbeitsämter: - Personen, die offensichtlich nicht invalid, jedoch arbeitslos sind; - Personen, die zwar teilweise arbeitsunfähig sind, jedoch keinen >Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen haben und denen offensichtlich auch noch keine Rente zusteht, beispielsweise weil die Wartezeit noch nicht abgelaufen ist (soweit sie nicht offensichtlich vermittlungsunfähig

BGE 116 V 80 S. 84

sind);
- Personen, die neben einer Leistung der IV (insbesondere halbe Rente) eine Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt benötigen." b) Diese von der Aufsichtsbehörde erlassenen Weisungen sind keine Rechtsnormen.

Sie sind wohl für die Durchführungsorgane, nicht aber für den Richter verbindlich. Die Weisungen sind eine im Interesse der gleichmässigen Gesetzesanwendung abgegebene Meinungsäusserung der sachlich zuständigen Aufsichtsbehörde. Der Richter soll sie bei seiner Entscheidung mitberücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Er weicht anderseits insoweit von Weisungen ab, als sie mit den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen nicht vereinbar sind (BGE 115 V 6 Erw. 1b, BGE 112 V 233 Erw. 2a mit Hinweisen). c) Die zitierten Weisungen des BSV beruhen auf dem Grundgedanken, dass die Arbeitsvermittlung in erster Linie Aufgabe der öffentlichen Arbeitsämter ist. Die Regionalstellen der Invalidenversicherung sollen nur bei zwei Kategorien von Versicherten zuständig sein, bei denen die Arbeitsvermittlung besondere Schwierigkeiten bietet; nämlich bei Versicherten, - deren Invalidität besondere Einrichtungen oder eine besondere Betreuung am Arbeitsplatz erfordert; - die trotz Ausbildung bzw. Umschulung zu Lasten der Invalidenversicherung arbeitslosenversicherungsrechtlich als vermittlungsunfähig gelten (Rz. 64.2 des Kreisschreibens über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art). Die Vermittlung aller andern Versicherten hingegen soll durch das Arbeitsamt erfolgen. Diese Zuständigkeitsordnung ist richtig, soweit es sich um Versicherte handelt, die nicht oder nicht in anspruchsbegründendem Ausmass invalid bzw. von Invalidität bedroht sind. Diese Versicherten hat denn auch Rz. 23.5 Abs. 1 WIH im Auge; bei ihnen fällt nur eine Arbeitsvermittlung durch die kommunalen oder regionalen Arbeitsämter in Betracht. Hingegen erscheint es fragwürdig, die Vermittlung auch jener Versicherten ausschliesslich den Arbeitsämtern zuzuweisen, die sowohl invalid im Sinne von Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 IVG als auch arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Die Arbeitsvermittlung ist in der Invalidenversicherung eine versicherte Leistung, auf deren Gewährung bei erfüllten Voraussetzungen ein durchsetzbarer Anspruch besteht. Demgegenüber ist die Arbeitsvermittlung in der Arbeitslosenversicherung keine versicherte

Leistungsart (vgl. Art. 7 AVIG); der Arbeitslose hat keinen durchsetzbaren Anspruch auf Arbeitsvermittlung. Diese ist arbeitslosenversicherungsrechtlich lediglich eine Verwaltungsaufgabe der kantonalen Durchführungsorgane (Art. 85 Abs. 1 lit. a AVIG), und sie wird vom Bund als Präventivmassnahme durch Beiträge unterstützt (Art. 74 und 75 AVIG). Wird von den Organen der Arbeitslosenversicherung tatsächlich Arbeitsvermittlung gewährt, stellt sie für den Versicherten eine Last dar, welcher er sich im Rahmen der Schadenminderungspflicht nicht entziehen darf, ohne dass ihn die dafür vorgesehene Sanktion trifft (Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG). Diese gegenüber der Invalidenversicherung völlig verschiedene Rechtsnatur der arbeitslosenversicherungsrechtlichen Arbeitsvermittlung beruht darauf, dass Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung keine komplementären Versicherungszweige sind, deren Leistungen für ein und dasselbe versicherte Risiko einander notwendigerweise ergänzen würden; vielmehr erfolgt die Beurteilung der versicherten Leistung in jedem der beiden Versicherungszweige grundsätzlich unabhängig voneinander (BGE 109 V 29 unten; ZAK 1984 S. 349 Erw. 2b; vgl. auch MEYER-BLASER, a.a.O., S. 101 f.).
Durch die zitierten Verwaltungsweisungen wird die Arbeitsvermittlung invalider Versicherter Aufgabe eines Durchführungsorgans der Arbeitslosenversicherung. Dadurch verschiebt sich die gesetzliche Zuständigkeitsordnung in unzulässiger Weise, zumal die Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt keine versicherte Leistung, sondern bloss ein faktisches Verwaltungshandeln darstellt, mit dem eine Schadenminderungspflicht des Versicherten und die für deren Verletzung vorgesehene Sanktion verknüpft sind. Die Übertragung der Zuständigkeit für die Arbeitsvermittlung an die Arbeitsämter lässt sich weder mit der materiellen noch mit der formellen Regelung des IVG vereinbaren. Mit dieser Kompetenzverschiebung ist weder Gewähr dafür geboten, dass der Anspruch auf Arbeitsvermittlung gemäss Art. 18 Abs. 1 IVG tatsächlich erfüllt wird, noch sind die Arbeitsämter in der Lage, die Arbeitsvermittlung in gleich sachgerechter, der Behinderung des einzelnen Versicherten adäquater Weise zu gewähren, wie es mit der Zuständigkeit der Regionalstellen der Invalidenversicherung gemäss Art. 63 Abs. 1 lit. b IVG bezweckt wird. Insofern sind die erwähnten Verwaltungsweisungen nicht gesetzeskonform.

d) Da im vorliegenden Fall die invaliditätsbedingte Notwendigkeit für Arbeitsvermittlung besteht (Erw. 6b), ist die Ablehnung dieser Eingliederungsleistung gesetzwidrig.