

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch
www.inclusion-handicap.ch

INCLUSION.
HANDICAP

Dachverband der
Behindertenorganisationen Schweiz

Association faitière des organisations
suisse de personnes handicapées

Mantello svizzero delle organizzazioni
di persone con disabilità

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Per Email an: SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch, Albrecht.Dieffenbacher@sem.admin.ch, daniel.keller@seco.admin.ch, hans-peter.egger@seco.admin.ch

Bern, 11. September 2017

STEUERUNG DER ZUWANDERUNG (ART. 121A BV). ÄNDERUNG DER VZAE, VINTA, , AVIV SOWIE DER VERORDNUNG ÜBER DAS GEWERBE DER REISENDEN: VERNEHMLASSUNG

Stellungnahme von Inclusion Handicap zur Änderung von Ausführungsbestimmungen im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a BV

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Inclusion Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz und vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderungen. Inclusion Handicap hat unter anderem die Aufgabe, die Umsetzung sowie Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts und des Sozialversicherungsrechts zu fördern und so die autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des täglichen Lebens zu unterstützen. An dieser Stelle möchten wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen einer Fristverlängerung danken.

Integration von Menschen mit Behinderungen als wichtiger Bestandteil einer Politik zur Förderung des Inlandpotenzials für den Arbeitsmarkt

Die vorliegende Vernehmlassung stellt einen weiteren Schritt zur Umsetzung der Steuerung der Zuwanderung nach Art. 121a BV dar, die sich insbesondere im Rahmen der Ar-



beitsmarktpolitik vollzieht. So wird denn auch im erläuternden Bericht klar darauf hingewiesen, dass durch die Einführung einer Stellenmeldepflicht die Arbeitsmarktintegration der inländischen Erwerbsbevölkerung gestärkt werden soll.

Bereits die 2011 lancierte Fachkräfteinitiative (FKI) hat zum Ziel, die Fachkräftenachfrage vermehrt durch in der Schweiz wohnhafte Personen abzudecken. Menschen mit Behinderungen wurden und werden zurzeit jedoch in der FKI nach wie vor nicht als Zielgruppe bezeichnet. Dies, obwohl der Anteil der Personen, die sich nicht am Arbeitsmarkt beteiligen, in der Schweiz bei Menschen mit Behinderungen doppelt so hoch ausfällt wie bei Menschen ohne Behinderung (28,7% gegenüber 14,9%), und jede zweite stark eingeschränkte Person (53%) vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist.¹ Diese Anteile stagnieren seit 2007, wobei der Ausschluss stark eingeschränkter Personen seit 2011 sogar noch zugenommen hat; der statistisch nicht erfasste Ausschluss vom Arbeitsmarkt von Personen, die in einer Institution leben, würde die genannten Verhältnisse weiter verschärfen.

Vor diesem Hintergrund reichte Ständerätin Pascale Bruderer Wyss 2015 ein Postulat ein, das die Einberufung einer nationalen Konferenz mit dem Ziel vorschlug, die Massnahmen zur verstärkten Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung zu koordinieren, zu erweitern und voranzutreiben. Sie stellte hierbei fest, dass viele Menschen mit Behinderung in der Lage, motiviert und sehr gerne bereit wären, ihre Fähigkeiten im ersten Arbeitsmarkt einzubringen, und es diese personellen Ressourcen sowohl aus sozialpolitischen als auch volkswirtschaftlichen Gründen besser zu nutzen gelte.

Infolge der Annahme des Postulats fanden in diesem Jahr bis anhin zwei von insgesamt drei geplanten Nationalen Konferenzen zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung (Arbeitsmarktkonferenzen, kurz AMK) statt. Ziel der AMK ist es, dass die zuständigen Behörden – so auch das SECO - gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen, Arbeitgebenden und Sozialpartnern Massnahmen zu deren verstärkter Integration im Arbeitsmarkt koordinieren, erweitern und vorantreiben. Gemäss Angaben des Bundes soll die AMK u.a. auch die Schnittstellen zur Weiterentwicklung der IV, einer Nationalen Behindertenpolitik sowie zur Fachkräfteinitiative definieren. Die Unterbreitung, Diskussion und Verabschiedung eines konkreten Massnahmenkatalogs steht noch aus. Bereits in ihrer gemeinsamen Erklärung anlässlich der ersten AMK bekundeten aber alle Teilnehmenden ihren Willen, «die konkreten Bemühungen der Eingliederungsakteure vor Ort tatkräftig

¹ Vgl. BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, Gleichstellung im Bereich Erwerbstätigkeit: wichtigste Ergebnisse, 2014, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit.html> (zuletzt besucht am 11.9.2017).



mit der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen zu unterstützen». Überdies erklärten sie sich bereit, sich für die Identifizierung förderlicher Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und die Klärung von Verantwortlichkeiten und Zusammenarbeitsmodalitäten einzusetzen.

Vor diesem Hintergrund scheint es bereits aus wirtschafts- bzw. arbeitsmarktpolitischer Sicht klar geboten, alle Gelegenheiten zur Schaffung der genannten förderlichen Rahmenbedingungen so bald wie möglich zu ergreifen; insbesondere auch jene, die sich im Rahmen von bereits laufenden Gesetzgebungsprozessen ergeben. Die geplanten Änderungen der Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV) mit Blick auf die Einführung einer Stellenmeldepflicht bei einer über dem Durchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit gehören eindeutig zu den genannten Gelegenheiten. Bevor wir die mögliche Nutzung dieser Gelegenheit aus unserer Sicht konkreter ausführen, möchten wir darlegen, inwiefern diese nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch rechtlich und behindertenpolitisch gefordert ist.

Rechtliche Pflicht zur Verhinderung einer Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen im vorliegenden Kontext

Mit der Ratifizierung der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) verpflichtete sich die Schweiz, die volle, gleichberechtigte und autonome Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben bzw. in allen Lebensbereichen zu gewährleisten. Um diese Teilhabe zu erreichen, ist ein inklusives Arbeitsumfeld von fundamentaler Bedeutung, was auch von sozialwissenschaftlicher Seite bestätigt wird. Gemäss Art. 27 BRK anerkennen deshalb die Vertragsstaaten das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Dieses beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. In Bezug auf den gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Behinderungen zum Arbeitsmarkt spezifiziert Art. 27 Abs. 1 lit. d BRK, dass diesen der wirksame Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen ist.

Die BRK verpflichtet im Übrigen die Vertragsstaaten zur Berücksichtigung der Anliegen von Menschen mit Behinderungen insbesondere auch im Gesetzgebungsverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BRK).

Auf Verfassungsebene verbietet Art. 8 Abs. 2 BV Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetz-



geber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Demnach müssen die in Erarbeitung stehenden oder Änderungen unterliegenden Gesetze sowie Verordnungen immer auch unter dem Aspekt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überprüft werden. Führen sie zu einer direkten oder indirekten Diskriminierung, sind sie mit Art. 8 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Den Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV hat der Bundesgesetzgeber bis jetzt hauptsächlich durch den Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) wahrgenommen, aber auch durch die Verankerung von behindertengleichstellungsrechtlichen Vorschriften in der Spezialgesetzgebung. Art. 3 lit. e i.V.m. Art. 2 Abs. 4 BehiG verbieten Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, u.a. auch solcher des Gemeinwesens, wie sie die Arbeitsvermittlung durch staatliche Organe darstellt.

Durch die im Rahmen dieser Vorlage einzuführende Stellenmeldepflicht ergeben sich für Personen auf Arbeitssuche ein erweiterter Stellenpool und somit tendenziell erhöhte Chancen, eine passende Stelle zu finden. Der damit einhergehende verbesserte Zugang zum Arbeitsmarkt ist aus sozialrechtlicher Sicht grundsätzlich sehr zu begrüssen. Allerdings ist nach Massgabe von Art. 27 Abs. 1 lit. d BRK, Art. 8 Abs. 2 BV sowie des BehiG unbedingt sicherzustellen, dass auch Menschen mit Behinderungen – als eine der in Bezug auf ihre Erwerbssituation nach wie vor klar benachteiligten Gruppen (vgl. die statistischen Angaben oben) - von dieser Stellenmeldepflicht gleichermassen profitieren können. Andernfalls entsteht durch die Einführung der Stellenmeldepflicht eine neue Form der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen, wie sie bis anhin in Bezug auf die der öAV regulär zugänglichen Stellenangebote grösstenteils bereits besteht.

Gefährdet scheint der gleichberechtigte Zugang zu den durch die Meldepflicht zusätzlich zur Verfügung stehenden Stellen insofern, als die Meldepflicht auf die öffentliche Arbeitsvermittlung eingeschränkt wird. Personen auf Arbeitssuche, welche insbesondere aufgrund eines Bezugs von Leistungen der Invalidenversicherung (IV) nicht bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) angemeldet oder aber trotz RAV-Anmeldung weiterhin lediglich Zugang zum Stellenmarkt haben, wie er sich den IV-BeraterInnen bietet, würden somit benachteiligt. Da Menschen, die IV-Leistungen beziehen, mehrheitlich von einer langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigung betroffen sind, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der Teilhabe an der Gesellschaft hindert, gehören sie zur Gruppe der Menschen mit Behinderungen und genießen den Schutz des Behindertengleichstellungsrechts.



Im Folgenden werden wir - im Anschluss an eine Auslegeordnung der Rechtsgrundlagen im Bereich der Stellenvermittlung durch staatliche Organe - darlegen, wie durch eine entsprechende Ausgestaltung der Modalitäten rund um die Stellenmeldepflicht die drohende zusätzliche Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen verhindert werden kann.

Rechtsgrundlagen im Bereich der Stellenvermittlung durch staatliche Organe

Vorliegend steht eine Anpassung der AVV gestützt auf Änderungen im AuG zur Diskussion. Dabei sollen die Grundlagen geschaffen werden, damit im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung (gem. AVG), die BeraterInnen der kantonalen Amtsstellen über die nötigen Informationen verfügen, damit sie den Arbeitgebern gezielt inländische Stellensuchende vorschlagen können.

Gleichzeitig erfüllen dieselben BeraterInnen, die im Rahmen der Anwendung des AVG Personen vermitteln, Aufgaben im Rahmen der Stellenvermittlung gestützt auf das AVIG. In den RAVs, welche üblicherweise beide Funktionen ausüben, konzentriert sich also das Wissen und die Möglichkeit zur gezielten Meldung von Arbeitssuchenden an die Arbeitgeber.

Gestützt auf die aktuell geltenden gesetzlichen Grundlagen verfügen heute «nur» BeraterInnen der RAVs bzw. die Organe der Arbeitslosenversicherung und die konsularische Direktion des EDA automatisch über den Zugriff auf die Internetplattform der öffentlichen Arbeitsvermittlung, welche als Dreh- und Angelpunkt für die Umsetzung der im AuG beschlossenen Änderungen dienen soll. Zudem verfügen sie «nur» über eine Übersicht der Personaldossiers der Stellensuchenden, welche sich beim RAV entweder einzig zur Stellenvermittlung oder zum Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung gemeldet haben (AVAM-System). Immerhin ist vorgesehen, dass im Einzelfall die Organe der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung auf Gesuch hin auf das Informationssystem zugreifen dürfen.

Damit aber die Ziele dieser Vorlage kohärent umgesetzt werden können, sollte gerade in diesem Bereich der automatische und systematische Austausch von Informationen vorgesehen werden, so dass sämtliche Organe, welche in Erfüllung einer gesetzlichen Arbeitsvermittlung tätig sind, den Arbeitgebern die Personaldossiers vermitteln können, welche für die ausgeschriebenen Stellen in Frage kommen.

Dabei sind verschiedene Lösungen denkbar. So gäbe es einerseits die Möglichkeit, dass die BeraterInnen der öffentlichen Arbeitsvermittlung über die Informationen verfügen würden, welche Personen betreffen, die bei der Invalidenversicherung angemeldet sind und eine Stelle suchen. Umgekehrt wäre denkbar, dass IV-BeraterInnen Zugriff auf das Informationssystem der öffentlichen Stellenvermittlung erhalten, damit sie über die gemeldeten



Stellen im Bild wären. Hier sind aber häufig Hürden technischer Natur vorhanden, welche die gewünschte Koordination erschweren.

Diesbezüglich ist festzustellen, dass im AVIG, sowie im AVIV mit Art. 85f lit. d sowie Art. 92 Abs. 7 AVIG und Art. 119d AVIV die nötigen gesetzlichen Grundlagen für eine amtsübergreifende Koordination grundsätzlich vorhanden wären. Auch in AVG und AVV sind mit Art. 33 Abs. 1 und 3 AVG sowie Art. 56 AVV Grundlagen vorhanden, welche für die Koordination der «AVG-BeraterInnen» mit Stellenvermittlern anderer Ämter nötig sind und welche somit die Umsetzung einer der genannten Lösungen ermöglichen würde. Die gleichen Möglichkeiten werden durch Art. 68bis IVG vorgesehen.

Leider kommen all diese Rechtsgrundlagen in der Praxis nicht oder nur ungenügend zum Tragen, so dass insbesondere im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den RAV und den IV-Stellen grosse Defizite bestehen. So wird denn auch in der Zusammenfassung des Berichts zu Formen der institutionellen Zusammenarbeit (IIZ), der 2013 im Auftrag des BSV und des SECO erarbeitet wurde, im Rahmen der Beispiele für bilaterale IIZ-Formen primär die Zusammenarbeit zwischen RAV und Institutionen der Sozialhilfe oder der Berufsberatung, nicht aber mit den IV-Stellen erwähnt.² Auf Defizite im Bereich der Stellenvermittlung scheint weiter die aus der Studie resultierende Empfehlung hinzuweisen, dass die IIZ-Partner Arbeitgeberkontakte koordinieren sollten (Informationen über Dienstleistungen von IV und RAV, Stellenakquisition), «zum Beispiel mit einer gemeinsam genutzten Arbeitgeberdatenbank».³

Mit der in Frage stehenden Anpassung der AVV könnten nun konkretisierende Grundlagen geschaffen werden, um die hier angesprochene Koordination zu gewährleisten, mit dem Ziel, Menschen mit einer Behinderung den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Zur Änderung der Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih

Um primär die angesprochenen Hürden zwischen den Ämtern der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der IV zu überwinden, fordert Inclusion Handicap in einem ersten Schritt, dass durch die in Frage stehende Änderung der AVV der Austausch zwischen den in der Arbeitsvermittlung tätigen Behörden untereinander und mit den Arbeitgebern gewährleistet wird.

² Siehe INTERFACE/FACHHOCHSCHULE NORDWESTSCHWEIZ/EVALUANDA, Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Typologie, Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), 2013, S. 6.

³ Ibid., S. 65.



In einem zweiten Schritt sollen die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Stellenvermittlung aufgrund eines gemeinsamen Informatiksystems verwaltet werden kann.

Vorliegend drängen sich also folgende Ergänzungen der AVV auf:

Art. 53b Abs. 1 AVV:

Die Arbeitgeber müssen offene Stellen in den Berufsarten nach dem Anhang der für sie örtlich zuständigen Stelle der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der zuständigen IV-Stelle melden.

Um den Aufwand für die Arbeitgeber zu verringern, wäre auch folgende Variante möglich:

Art. 53b Abs. 1 AVV:

Die Arbeitgeber müssen offene Stellen in den Berufsarten nach dem Anhang der für sie örtlich zuständigen Stelle der öffentlichen Arbeitsvermittlung melden. Diese leitet die gemeldeten Stellen sowie die weiteren benötigten Informationen umgehend/ohne Verzögerung der zuständigen IV-Stelle weiter.

Art. 53 Abs. 6 AVV

Zugriff auf die gemeldeten Stelleninformationen haben während fünf Arbeitstagen einzig die Mitarbeitenden der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der IV-Stellen sowie Personen, die bei ebendiesen als Stellensuchende angemeldet sind.

Art. 53c Abs. 1 AVV

Die öffentliche Arbeitsvermittlung sowie die IV-Stellen übermitteln den meldenden Arbeitgebern innert dreier Arbeitstage nach Eingang der vollständigen Meldung Angaben zu Stellensuchenden mit passendem Dossier oder teilt den Arbeitgebern mit, dass keine solchen Personen verfügbar sind.

Im Sinne eines Ausblicks möchten wir an dieser Stelle schliesslich noch anmerken, dass Inclusion Handicap längerfristig eine Zusammenführung der RAV und der IV-Stellen im Rahmen einer inklusiven Institution zur öffentlichen Arbeitsvermittlung begrüssen würde, wie sie z.B. in Grossbritannien bereits Realität ist. Damit würde auch die problematische Doppelfunktion der IV-Stellen in Bezug auf Rentenentscheide einerseits und die Arbeitsvermittlung andererseits wegfallen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anregungen und stehen Ihnen für weitere Fragen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.



Mit freundlichen Grüßen

Julien Neruda, Geschäftsführer

Caroline Hess-Klein, Dr. iur., Leiterin Abteilung Gleichstellung