

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

Staatssekretariat für Migration

Stab Recht

Frau Sandrine Favre und Herr Alexandre Diener

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Per Email an:

Sandrine.Favre@sem.admin.ch und Alexandre.Diener@sem.admin.ch

Bern, 16. Oktober 2016

ANPASSUNGEN DES BUNDESGESETZES ÜBER DIE AUSLÄNDERINNEN UND AUSLÄNDER (AUG, VERFAHRENSNORMEN UND INFORMATIONSSYSTEME)

Stellungnahme zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AUG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga

Inclusion Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz und vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderungen. Die Abteilung Gleichstellung von Inclusion Handicap hat die Aufgabe, die Umsetzung sowie Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts zu fördern und so die autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des täglichen Lebens zu unterstützen.

Die Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Demnach müssen die in Erarbeitung stehenden oder einer Revision 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 behindertengleichstellungsrechtlicher Vorschriften in der Spezialgesetzgebung.

Auf völkerrechtlicher Ebene verpflichtet zudem die UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) zur Berücksichtigung derer Anliegen, insbesondere auch im Gesetzgebungsverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. a+b UNO-BRK). In ihrer Präambel (lit. p) drücken die Vertragsstaaten ihre besondere Besorgnis aus über „die schwierigen Bedingungen, denen sich Menschen mit Behinderungen gegenübersehen, die mehrfachen oder verschärften Formen der Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, (...), der nationalen, ethnischen, indigenen (...) Herkunft, (...) ausgesetzt sind“. Relevant im Zusammenhang mit der vorliegenden Vernehmlassung zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) sind insbesondere Art. 13 UNO-BRK, Art. 15 UNO-BRK sowie Art. 18 UNO-BRK, welche die Vertragsstaaten in den Bereichen Zugang zur Justiz, Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit wie folgt verpflichten:

Art. 13 Zugang zur Justiz

(1) Die Vertragsstaaten gewährleisten Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen wirksamen Zugang zur Justiz, unter anderem durch verfahrensbezogene und altersgemässe Vorkehrungen, um ihre wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme, einschliesslich als Zeugen und Zeuginnen, an allen Gerichtsverfahren, auch in der Ermittlungsphase und in anderen Vorverfahrensphasen, zu erleichtern.

(2) Um zur Gewährleistung des wirksamen Zugangs von Menschen mit Behinderungen zur Justiz beizutragen, fördern die Vertragsstaaten geeignete Schulungen für die im Justizwesen tätigen Personen, einschliesslich des Personals von Polizei und Strafvollzug.

Art. 15 Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

(1) Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Insbesondere darf niemand ohne seine freiwillige Zustimmung medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterworfen werden.

(2) Die Vertragsstaaten treffen alle wirksamen gesetzgeberischen, verwaltungsmässigen, gerichtlichen oder sonstigen Massnahmen, um auf der Grundlage der Gleichberechtigung zu verhindern, dass Menschen mit Behinderungen der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Art. 18 Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit

(1) Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Freizügigkeit, auf freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und auf eine Staatsangehörigkeit, indem sie unter anderem gewährleisten, dass:



a) Menschen mit Behinderungen das Recht haben, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben und ihre Staatsangehörigkeit zu wechseln, und dass ihnen diese nicht willkürlich oder aufgrund von Behinderung entzogen wird;

b) Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung die Möglichkeit versagt wird, Dokumente zum Nachweis ihrer Staatsangehörigkeit oder andere Identitätsdokumente zu erhalten, zu besitzen und zu verwenden oder einschlägige Verfahren wie Einwanderungsverfahren in Anspruch zu nehmen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu erleichtern;

(...)

Wir beschränken uns nachfolgend auf wenige allgemeine Anregungen im Zusammenhang mit der in vorliegender Vernehmlassung vorgeschlagenen Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AUG) **und bitten Sie, zwecks Formulierung von konkreten Gesetzesbestimmungen mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) Kontakt aufzunehmen.** Bis heute sind die Grundlagen des Behindertengleichstellungsrechts in der Praxis wenig bekannt. **Sogar in der Bundesverwaltung sind sich viele Bundesbehörden ihrer Verpflichtungen noch zu wenig bewusst.** Eine klare Verankerung und Konkretisierung der behindertengleichstellungsrechtlichen Anforderungen in der jeweils relevanten Spezialgesetzgebung kann dies ändern und zur konsequenten Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beitragen.

1. Art. 57a Qualitätssicherung in der Integration

Als zuständige Stelle des Bundes für die Koordination der Integrationsmassnahmen auf Bundesebene und für den Erfahrungsaustausch mit den Kantonen (Art. 53 Abs. 5 und Art. 57 AuG) hat das SEM die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Weiterbildung nach Art. 6 Abs. 1 des Weiterbildungsgesetzes (WeBiG; Inkrafttreten 1.1.2017) in diesem Bereich zu verantworten. Demnach hat das SEM nach Art. 57a E-AuG entsprechende Kriterien festzulegen.

Als Folge der UNO-BRK, von Art. 8 Abs. 2 und 4 BV sowie von Art. 8 lit. b und c WeBiG ist sicherzustellen, dass im Bereich der Weiterbildung auch Menschen mit Behinderungen Massnahmen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern in Anspruch nehmen können. Dies kann etwa dadurch beeinträchtigt werden, dass die Lehrmittel an ihre Bedürfnisse nicht angepasst oder die Lehrmöglichkeiten nicht zugänglich sind, weiter auch dass Massnahmen des Nachteilsausgleichs nicht gewährt werden. So wird zum Beispiel eine sehbehinderte Ausländerin nur dann ein Weiterbildungsangebot in Anspruch nehmen können, wenn die verteilten Unterlagen in einem für sie zugänglichen Format zur Verfügung gestellt sowie bei Bedarf die Prüfungsmodalitäten angepasst werden.



Zur Qualität des Weiterbildungsangebots für Ausländerinnen und Ausländer gehört somit, dass dieses auch von Betroffenen mit Behinderungen in Anspruch genommen werden kann. Eine ausdrückliche Erwähnung ihrer Bedürfnisse in Art. 57a E-AuG entspricht dem Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV und trägt zur Umsetzung der UNO-BRK bei.

Vorschlag:

Art. 57a

¹ Das SEM legt nach Anhörung der Kantone für die von Bund und Kantonen unterstützten Massnahmen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern Kriterien für die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung fest. *Neu: Es trägt dabei den besonderen Bedürfnissen von Ausländerinnen und Ausländern mit Behinderungen Rechnung.*

(...)

2. Art. 65 Abs. 2 und 2^{bis}

Art. 13 UNO-BRK¹, die verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien (Art. 29-32), Art. 8 Abs. 4 BV sowie Art. 14 Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) verlangen, dass die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bei der Ausgestaltung eines Verfahrens berücksichtigt werden. Denn auch beim Zugang zur Justiz können Menschen als Folge ihrer Behinderung benachteiligt werden. So kann etwa eine blinde Person oder unter Umständen eine Person mit geistiger Behinderung eine Verfügung nicht zur Kenntnis nehmen. Weiter kann das Erfordernis der Schriftlichkeit einer Beschwerde für eine Person ohne Arm oder mit einer geistigen Behinderung den Zugang zur Justiz gänzlich verunmöglichen.

Vorschlag:

Wir beantragen im Zusammenhang mit Art. 65 Abs. 2 und 2bis E-AuG die sorgfältige Überprüfung der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Bestimmungen mit den erwähnten Verpflichtungen auf völkerrechtlicher, verfassungsrechtlicher sowie Gesetzesebene. **Insbesondere ist die Notwendigkeit einer spezifischen Klausel zwecks Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu prüfen.** So kann etwa im Gesetz oder auf Verordnungsebene ausdrücklich vorgesehen sein, dass eine blinde oder sehbehinderte Person die Schriftsätze und andere Dokumente in einer für sie wahrnehmbaren Form einreichen kann. Zudem dass sie verlangen kann, dass ihr Schriftsätze und andere Dokumente eines Verfahrens barrierefrei zugänglich gemacht werden.

3. Art. 81

¹ Aus der Lehre zur Tragweite von Art. 13 UNO-BRK siehe etwa EILIONÓIR FLYNN, Disabled Justice? Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Surrey/Burlington 2015, insbesondere S. 5ff sowie 83ff; MARCUS KREUTZ, Zugang zur Justiz, Art. 13, in: Kreuz Marcus/Lachwitz Klaus/Trenk-Hinterberger Peter (Hrsg.), Die UNO-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, S. 163ff. Siehe zudem auch, aus der Praxis des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Schlussempfehlungen zuhanden von Deutschland, CRPD/C/DEU/CO/1 (2015).



Mit der im Rahmen der vorliegenden Revision vorgeschlagenen Änderung von Art. 81 Abs. 2 AuG soll der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie der Rückführungsrichtlinie entsprochen werden². Diese Gelegenheit sollte ergriffen werden, um den Anforderungen der UNO-BRK (Art. 15), der EMRK (Art. 3) sowie von Art. 8 Abs. 2 und 10 Abs. 3 BV zu entsprechen, im Zusammenhang mit den Verfahren betreffend Zwangsmassnahmen nach AuG.

Bereits heute ist in Art. 81 Abs. 3 AuG vorgesehen, dass den Bedürfnissen von „Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen“ bei der Haft Rechnung zu tragen ist. In seiner Rechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) immer wieder aufgezeigt, dass Haftbedingungen, welche die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen nicht adäquat berücksichtigen, eine Verletzung von Art. 3 EMRK zur Folge haben können³. Demnach ist das Verbot der unmenschlichen Behandlung etwa dann verletzt, wenn eine Person im Rollstuhl in einer Haftanstalt untergebracht ist, in der Sanitäranlagen oder Mensa für ihn nur mit Hilfe von Mitinsassen erreichbar sind⁴. Auch die nicht Berücksichtigung einer psychischen oder geistigen Behinderung bei der Ausgestaltung der Haftbedingungen kann Art. 3 EMRK verletzen⁵.

Vorschlag:

Art. 81 Abs. 3

Den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen *sowie den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen* ist bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen.

4. Art. 62 lit. e und Art. 63 Abs. 1 lit. c

Wir ergreifen schliesslich die Gelegenheit vorliegender Revision, um Sie aus Sicht des Behindertengleichstellungsrechts auf ein wichtiges Problem im Zusammenhang mit Art. 62 lit. e und 63 Abs. 1 lit. c AuG aufmerksam zu machen. Diese Bestimmungen über den Widerruf von Bewilligungen sollten auch nach der im Frühling 2012 angestossenen Revision des Ausländergesetzes⁶ unverändert bleiben, im Gegensatz zu Art. 58a E-AIG sowie Art. 96 Abs. 1 E-AIG, wonach die persönlichen Verhältnisse der Ausländerin und Ausländer bei der Beurteilung der Integration zu berücksichtigen sind. So stellt die Botschaft⁷ klar, dass eine „unverschuldete Verhinderung der Arbeitsaufnahme (z.B. wegen Behinderung, Krankheit) oder der unverschuldete Bezug von Sozialhilfe (z.B. [...] Personen mit einer Behinderung oder Krankheit, die mangels genügender Versicherungsleistungen auf Sozialhilfe angewiesen sind) kein Indiz für eine mangelnde Integration sei“⁸.

² Erläuternder Bericht des SEM zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) «Verfahrensnormen und Informationssysteme» von Juni 2016, S. 25.

³ Siehe etwa EGMR Price v. United Kingdom, 33394/96 (2001).

⁴ EGMR Semikhvostov v. Russia, 2689/12 (2014).

⁵ EGMR Murray v. the Netherlands, 10511/10 (2016); EGMR (GC) Blokhin v. Russia, 47152/06 (2016).

⁶ Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013, BBl 2013, S. 2397ff.

⁷ Botschaft Änderung AuG (Anm. 6), 2429f.

⁸ Dazu MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, S. 468f.



Wir gehen davon aus, dass es sich bei der Nichtberücksichtigung der Behinderung im Zusammenhang mit dem Widerruf von Bewilligungen um ein Versehen handelt. Denn zum Beispiel⁹ auch eine Person mit einer schweren geistigen Behinderung, die nicht erwerbstätig ist, über keine eigenen Mittel verfügt und deren Lebenskosten nicht vollumfänglich durch die Sozialversicherungen gedeckt sind, kann – allein wegen ihrer Behinderung – von dieser Bestimmung betroffen sein.

Vorschlag:

In Art. 62 und 63 AuG ist der Grundsatz zu verankern, wonach die Behinderung einer Person im Zusammenhang mit dem Kriterium der Sozialhilfeabhängigkeit zu berücksichtigen ist.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Julien Neruda, Geschäftsführer

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

⁹ Aus SCHEFER/HESS-KLEIN (Anm. 8), S. 467.