

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per Email an: dora.bucher@sem.admin.ch, gael.buchs@sem.admin.ch

Bern, 3. Februar 2017

BESCHLEUNIGUNG DER ASYLVERFAHREN (NEUSTRUKTURIERUNG DES ASYLBEREICHS). TEILINKRAFTSETZUNG VON ÄNDERUNGEN DES ASYLGESETZES (ASYLG) VOM 25. SEPTEMBER 2015: VERNEHMLASSUNG

Stellungnahme zum Entwurf der neuen Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA) und zu den Änderungen der Asylverordnung 2 (AsylV 2) sowie der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)

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

INCLUSION
HANDICAP

Dachverband der
Behindertenorganisationen Schweiz

Association faitière des organisations
suissees de personnes handicapées

Mantello svizzero delle organizzazioni
di persone con disabilità



des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) wahrgenommen, aber auch durch die Verankerung von behindertengleichstellungsrechtlicher Vorschriften in der Spezialgesetzgebung.

Zudem verpflichtet 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).

Im Folgenden nehmen wir aus Sicht des Behindertengleichstellungsrechts zu den einzelnen Vorlagen Stellung. Wir beschränken uns dabei auf allgemeine Anregungen im Zusammenhang mit den Anpassungen der drei Verordnungen und bitten Sie, zwecks Formulierung von konkreten Gesetzesbestimmungen mit dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) Kontakt aufzunehmen.

1. Anregungen zum Entwurf der neuen Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA)

Relevant im Zusammenhang mit dem Entwurf der neuen VPGA ist zunächst Art. 9 der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109)¹ als allgemeine Klausel zur Gewährleistung der Zugänglichkeit. Der hindernisfreie Zugang zu Bauten und Anlagen gehört zu den wesentlichen Voraussetzungen einer selbstbestimmten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und ist für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung. Nach **Art. 9 UNO-BRK** müssen auch im Zusammenhang mit der gebauten Umwelt die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden. Die Schweiz ist somit verpflichtet, zur Sicherstellung des **Zugangs von Menschen mit Behinderungen zu Bauten und Anlagen** die nötigen Massnahmen zu ergreifen. Um Benachteiligungen von **Asylsuchenden mit Behinderungen** zu vermeiden, müssen demnach Bauten und Anlagen, die dem Bund zur Unterbringung Asylsuchender oder zur Durchführung von Asylverfahren (nachfolgend vereinfachend „Asylzentren“ genannt) dienen, nach dem *design for all* ausgestaltet sein (Art. 2 Abs. 5 UNO-BRK). Gefordert ist somit der hindernisfreie Zugang für alle Menschen mittels Anpassungsmassnahmen wie beispielsweise Rampen für Rollstuhlfahrende oder Beschilderungen in Brailleschrift für blinde Menschen und in leichter Sprache für Menschen mit geistigen Behinderungen.

Diese Pflicht fliesst im Weiteren auch aus dem in **Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung** (BV; SR 101) verankerten Diskriminierungsverbot aufgrund einer körperlichen, geistigen

¹ Aus der Lehre zur Tragweite von Art. 9 UNO-BRK siehe TRENK-HINTERBERGER, Zugänglichkeit, Art. 9, in: Kreuzt Marcus/Lachwitz Klaus/Trenk-Hinterberger Peter (Hrsg.), Die UNO-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, S. 130ff sowie WELTI, Zugänglichkeit, Art. 9, in: Welke Antje (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen, Ettenheim 2012, S. 127ff.



oder psychischen Behinderung, sowie **Art. 8 Abs. 4 BV**, wonach das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorsieht.

Auf Gesetzesebene verpflichtet das **Behindertengleichstellungsgesetz** (BehiG; SR 151.3) zur hindernisfreien Gestaltung von öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen, von Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten sowie von Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen. Voraussetzung ist, dass für diese eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird². Die baurechtlichen Bestimmungen des BehiG gelten für den Bund direkt und umfassend.

Gemäss Art. 2 lit. c Ziff. 2 der **Behindertengleichstellungsverordnung** (BehiV; SR 151.31) gelten auch Bauten und Anlagen als **öffentlich zugänglich**, die nur einem bestimmten Personenkreis offen stehen, der in einem **besonderen Rechtsverhältnis zu Gemeinwesen** oder zu Dienstleistungsanbieterinnen und -anbietern steht, welche in der Baute oder Anlage tätig sind. Ein besonderes Rechtsverhältnis liegt vor, wenn Personen in einer engeren Rechtsbeziehung zum Staat stehen als die übrigen Menschen und sich daraus für sie besondere Pflichten und Einschränkungen der Freiheitsrechte ergeben.³ Für Asylsuchende, welchen die Asylzentren offen stehen, ist dies zweifellos der Fall. Da in den Zentren Mitarbeitende des Bundes bzw. von Dienstleistungserbringern tätig sind, ist auch diese Voraussetzung gegeben. Im Übrigen handelt es sich bei Zentren zur Unterbringung Asylsuchender i.d.R. wohl auch um Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten. **Die Asylzentren sind somit vom Geltungsbereich des BehiG klar erfasst.**

Technische Konkretisierungen der Hindernisfreiheit sind in zwei **Normen der Fachverbände SIA und VSS** festgelegt; soweit die Gesetzgebung auf sie verweist, sind sie verbindlich⁴.

Bis heute sind die Grundlagen des Behindertengleichstellungsrechts insbesondere auch im Baubereich in der Praxis wenig bekannt. Sogar in der Bundesverwaltung sind sich viele Behörden ihrer Verpflichtungen noch zu wenig bewusst. Eine **klare Verankerung und Konkretisierung der behindertengleichstellungsrechtlichen Anforderungen in der jeweils relevanten Spezialverordnung** kann dies ändern und zur konsequenten Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beitragen.

² Art. 3 lit. a, c und d BehiG.

³ Vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, Rz. 478.

⁴ Vgl. Anm. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**, BehiG-Evaluation, S. 60f. und S. 67.



Eine solche Verankerung hat **im vorliegenden Entwurf zur VPGA nicht stattgefunden**. Inclusion Handicap schlägt deshalb vor, die **Anforderungen an die hindernisfreie Ausgestaltung von Asylzentren** im Rahmen verschiedener **Bestimmungen der VPGA** zu verankern.

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Insbesondere in Anbetracht ihrer Eigenschaft als Lebensmittelpunkt von Asylsuchenden müssen nach Ansicht von Inclusion Handicap auch bestehende Zentren zur Unterbringung Asylsuchender hindernisfrei ausgestaltet werden. Dies ergibt sich aus Art. 9 UNO-BRK, welcher eine bedingungslose Pflicht zur Gewährleistung der Zugänglichkeit verankert, zudem auch aus dem Verbot einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung nach Art. 15 UNO-BRK

Art. 3 Genehmigungsfreie Vorhaben

Abs. 1: Auch im Rahmen einer nur vorübergehenden Nutzung von militärischen Bauten und Anlagen muss die Hindernisfreiheit gewährleistet sein.

Abs. 2: Im Rahmen der schutzwürdigen Interessen Dritter sollen Menschen mit Behinderungen explizit genannt werden.

Art. 4 Sachplan Asyl

Die Sicherstellung der Hindernisfreiheit muss ebenfalls Teils des Sachplans Asyl sein.

Art. 5

Das Vorprüfungsgesuch hat auch darzulegen, wie die Hindernisfreiheit umgesetzt wird. Dabei soll explizit auf die SIA-Norm 500 „Hindernisfreie Bauten“ als verbindlichem Standard verwiesen werden.

Art. 6 Inhalt des Gesuchs

Im Gesuch müssen ebenfalls Angaben und Unterlagen zur Realisierung der Hindernisfreiheit unter Bezugnahme auf die SIA-Norm 500 enthalten sein. Dies gilt auch für das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren.

Art. 8 Einleitung der Anhörung

Bei der Erarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, muss die Schweiz nach Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK mit den Behindertenorganisationen enge Konsultationen führen und sie aktiv miteinbeziehen. Entspre-



chend soll das EJPD – analog zur Praxis des BAV im Bereich der Plangenehmigungsverfahren im öffentlichen Verkehr – die Gesuchsunterlagen einer kompetenten Fachstelle aus den Behindertenorganisationen zwecks Überprüfung der Gewährleistung der Hindernisfreiheit zukommen lassen; dies ist im Falle der Asylzentren die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen. Dadurch wird sichergestellt, dass der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen von Anfang an berücksichtigt und professionell umgesetzt wird.

Art. 17

Auch bei Projektanpassungen muss die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen informiert werden.

Art. 25 Plangenehmigungsentscheid

Abs. 2 c: Im Plangenehmigungsentscheid sind Bedingungen und Auflagen betreffend die Hindernisfreiheit unbedingt mit einzuschliessen.

Art. 27 Baubeginn

Das EJPD soll die sofortige Ausführung nur gestatten können, wenn die Umsetzung der Hindernisfreiheit sichergestellt ist.

2. Anregungen zu den Änderungen der Asylverordnung 2 (AsylV 2)

Inclusion Handicap steht der **zeitlichen Begrenzung der Ausrichtung von Bundespauschalen** für Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen mit Aufenthaltsbewilligung und für Flüchtlinge mit einer rechtskräftigen Landesverweisung nach Art. 88 Abs. 3 AsylG ganz generell **kritisch** gegenüber. In diesem Zusammenhang merken wir auch an, dass die auf S. 22 des Erläuternden Berichts **angeführten Kosteneinsparungen** von 189 Mio. gegenüber 196 Mio., welche offenbar durch die zeitliche Begrenzung der Pauschalen auf 7 Jahre bei den Resettlement-Flüchtlingen entstehen, unseres Erachtens in Anbetracht der Bedeutung für die Betroffenen **marginal erscheinen**.

Vor diesem Hintergrund äussern wir uns zu den vorgeschlagenen Verordnungsänderungen wie folgt:

Art. 24 Abs. 1 lit. c:

In diesem Sinn zeigt sich Inclusion Handicap auch grundsätzlich besorgt über die in Art. 87 Abs. 4 nAuG eingeführte Beschränkung der Kostenerstattungspflicht des Bundes für staatenlose Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung auf maximal 5 Jahre seit der Anerkennung der Staatenlosigkeit. Besonders **prekär** ist eine solche Beschränkung für **Menschen mit Behinderungen**, die oft langfristig auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Inclusion Handicap beantragt deshalb eine **über diese 5 Jahre hinausgehende**



Vergütungspflicht des Bundes ohne zeitliche Obergrenze für Menschen mit körperlichen, geistigen und psychischen Behinderungen, die wirtschaftlich nicht selbständig sind, analog unseren nachfolgenden Anmerkungen betreffend die vorgesehene Regelung für Resettlement-Flüchtlinge in Art. 24 Abs. 2 nAysIV 2.

Art. 24a Abs. 2:

Abs. 1:

Inclusion Handicap stellt fest, dass Art. 88 Abs. 3bis nAsylG keine zeitliche Obergrenze für die weitere Ausrichtung von Bundespauschalen verlangt. Wir fordern deshalb die **Streichung der Einschränkung „während 7 Jahren“**.

Abs. 2:

Sollte die zeitliche Einschränkung beibehalten werden, so zeigt sich Inclusion Handicap besorgt über die mit Abs. 2 einhergehende Einschränkung des Personenkreises - wenn gleich zumindest Menschen mit Behinderungen während 7 statt nur 5 Jahren unterstützt werden sollen.

Was letztere betrifft, so geht das SEM in seinem Bericht selber davon aus, dass „viele der noch einreisenden Personen schwerste **psychische** und physische Beeinträchtigungen mitbringen“ (S. 22). Von diesen würden rund 25% mit grösster Wahrscheinlichkeit dauerhaft oder während langer Zeit sozialhilfeabhängig sein. Unabhängig von der Plausibilität dieser Schätzungen ist es für Inclusion Handicap nicht nachvollziehbar, dass die Bundespauschalen dennoch auch für diese Personen auf 7 Jahre beschränkt sein sollen. Wie der Bund selbst festgehalten hatte, soll **durch eine zeitliche Ausdehnung der Bundespauschalen „die Bereitschaft der Kantone gefördert werden, betagte Personen, Personen mit einer schweren chronischen Krankheit oder Personen mit einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung aufzunehmen.“**⁵ Unseres Erachtens kann dieses unterstützenswerte Ziel durch eine blosse Ausdehnung um 2 Jahre nicht erreicht werden. Inclusion Handicap fordert deshalb eine **zeitlich unbegrenzte Vergütung** des Bundes für unbegleitete Minderjährige sowie Personen, die aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder wegen Betagtheit nicht wirtschaftlich selbständig sind.

Gestützt auf das Behindertengleichstellungsrecht – und in Übereinstimmung mit der obigen Formulierung des SEM - sind weiter im Wortlaut von Art 24a Abs. 2 nebst der Menschen mit körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen bzw. Behinderungen **zwingend**

⁵ Schweizerische Eidgenossenschaft, Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3.9.2014, BBI 2014 7991, S. 2059.



auch Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen mit einzuschliessen. Massgebend ist in diesem Zusammenhang das Verständnis von Behinderung im Sinne der UNO-BRK.

Des Weiteren erachten wir die Einschränkung des Personenkreises auf Personen mit einer „**schweren**“ körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung als unangebracht. Einerseits können sich **auch leichtere Behinderungen auf die Arbeitsfähigkeit einer Person massiv auswirken** und somit ihr Bedarf an staatlicher Unterstützung entsprechend gross sein. Zudem schafft die Bezeichnung „schwer“ unseres Erachtens einen **unbestimmten Rechtsbegriff**.

3. Anregungen zu den Änderungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA)

Inclusion Handicap spricht sich **vehement gegen die vorgesehene sofortige Löschung** medizinischer Daten – welche insbesondere auch Menschen mit Behinderungen betrifft, die oft gerade nicht transportfähig sind - nach dem Vollzug einer Weg- oder Ausweisung aus. Unserer Ansicht nach **verletzt eine solche Regelung elementare rechtsstaatliche Prinzipien**, zumal die sofortige Löschung medizinischer Daten die nachträgliche Beurteilung der Rechtmässigkeit eines Weg-/Ausweisungsvollzugs in einem wesentlichen Punkt faktisch verunmöglicht. Dies verstösst gegen das in **Art. 13 UNO-BRK** statuierte Recht auf **Zugang zur Justiz** und steht im Widerspruch zu den in Art. 29 BV verankerten allgemeinen Verfahrensgarantien, insbesondere dem **Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV**, welcher u.a. das **Recht auf Akteneinsicht**⁶ und somit auch das Recht auf Einsicht in relevante medizinische Daten beinhaltet. Inclusion Handicap bittet deshalb **dringend um die Überarbeitung der Regelung** dahingehend, dass der **Zugang zur Justiz bzw. die Verfahrensrechte der Betroffenen gewahrt werden**.

Für weitere Fragen stehen wir Ihnen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Julien Neruda
Geschäftsführer

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

⁶ BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER (HRSG.), Staatsrecht, 2. Auflage 2015.