

Bundesamt für Migration BFM
Abteilung Bürgerrecht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Bern, 22. Januar 2010

**Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes:
Stellungnahme des Gleichstellungsrates, der Dachorganisationenkonferenz
der privaten Behindertenhilfe DOK und der Fachstelle Égalité Handicap**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf

Der Gleichstellungsrat, die Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK) und die Fachstelle Égalité Handicap (www.egalite-handicap.ch) übermitteln Ihnen die vorliegende Vernehmlassung zum Vorentwurf der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes. Wir bedanken uns, dass wir zur Stellungnahme eingeladen wurden.

Menschen mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung haben vielfach geringere Chancen als Menschen ohne Behinderung auf einen positiven Einbürgerungsentscheid. Regelmässig werden der Fachstelle Égalité Handicap Entscheide von abgelehnten Einbürgerungsanträgen zugestellt, die von den Betroffenen als diskriminierend oder als benachteiligend beurteilt werden. Dies wird auch im erläuternden Bericht zum VE-BüG festgehalten¹. Entscheidend ist es daher einerseits, wie die Bürgerrechtsregeln auf Bundesebene, auf der Ebene der Kantone sowie in den Gemeinden ausgestaltet sind, insbesondere die Einbürgerungsvoraussetzungen bzw. -kriterien. Andererseits ist es wichtig, mit welchen Vorstellungen die Einbürgerungsgremien bzw. die verantwortlichen Personen mit Einbürgerungsgesuchen von Menschen mit Behinderung umgehen.

¹ S. 15.

Einbürgerungen emotionalisieren bis heute im Kräftefeld zwischen einem politischen Akt und einer Verwaltungshandlung, insbesondere in den Gemeinden, in welchen das Stimmvolk den politisch verstandenen Entscheid trifft und sich dabei willkürlich die Freiheit nimmt, die von den Antragsstellern erfüllten verwaltungsmässigen Voraussetzungen nicht zu beachten. So kann z.B. die Diskussion um „Ausländer/Sozialschmarotzer“ sich im Einbürgerungsverfahren gegen Antragstellende richten, welche Leistungen der IV oder Sozialhilfe beanspruchen müssen (s. etwa in einem Fall im Kanton St. Gallen, Benon Pjetri gegen Gemeinde Oberriet SG)². Zudem herrscht gegenüber Menschen mit geistiger Behinderung oft noch das alte vorurteilsbeladene Bild des „nicht fähigen“, „dümmlischen“, zu bevormundenden Menschen, der „nicht einsichtsfähig in die Bedeutung des Schweizer Bürgerrechts“ ist. Ihm könne daher der Schweizer Pass nicht erteilt werden.

Damit die Chancen der benachteiligungs- und diskriminierungsfreien Behandlung von Einbürgerungsgesuchen von Menschen mit Behinderung erhöht werden können, braucht es nebst der Verbesserung der Sensibilisierung auch griffige rechtliche Regelungen. Dazu gehört etwa die ausdrückliche Verankerung von Diskriminierungsverboten in Bürgerrechtsgesetzen. Dies hätte zur Folge, dass die für die Einbürgerung zuständigen Behörden verstärkt für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung sensibilisiert werden. Weiter sind Regelungen zu schaffen, welche die Einbürgerungsbehörden zwingend verpflichten, die Situation von Menschen mit Behinderung im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens und für den Einbürgerungsentscheid zu berücksichtigen. Schliesslich sind die Einbürgerungsvoraussetzungen so zu definieren, dass weder die Gefahr einer direkten noch einer indirekten Diskriminierung besteht; beispielsweise sind Voraussetzungen zu streichen, welche die Einbürgerung ausnahmslos von der finanziellen Unabhängigkeit abhängig machen oder die volle Urteilsfähigkeit bzw. „die vollständige Einsichtsfähigkeit in das Schweizer Bürgerrecht“ voraussetzen.

Art. 9 - Formelle Voraussetzungen

Gemäss Art. 9 lit. a VE-BüG erfordert die Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes, dass die Bewerberin oder der Bewerber bei der Gesuchstellung eine Niederlassungsbewilligung besitzt. Diese Regelung ist aus rechtstat-sächlicher, behindertengleichstellungsrechtlicher Perspektive höchst problematisch: denn Art. 34 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) verlangt für die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung eine „erfolgreiche Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt“. In der Praxis können die AuG-

² Abrufbar unter <http://www.egalite-handicap.ch/fakten-einbuengerung.html> (Zugriff: 15. Januar 2010).

Regelung sowie der Ermessensspielraum der Behörde bei der Beurteilung der Integration dazu führen, dass Menschen mit Behinderung aus Nicht-EU-Staaten gerade aufgrund ihrer Behinderung nur schwer eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Daher birgt die Regelung von Art. 9 VE-BüG das erhebliche Risiko, dass die mögliche Benachteiligung oder gar Diskriminierung im Verfahren zur Erteilung einer ausländerrechtlichen Niederlassungsbewilligung de facto im Einbürgerungsverfahren weitergeführt wird. Zwar ist es nicht Aufgabe des BüG, die dem Einbürgerungsverfahren vor gelagerten (allfälligen) Diskriminierungen zu kompensieren. Dennoch möchten wir an dieser Stelle betonen, dass im Verfahren zur Erlangung einer Niederlassungsbewilligung Menschen nicht aufgrund einer Behinderung benachteiligt werden dürfen.

Antrag 1: Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD prüft, ob eine entsprechende Regelung im Sinne von Art. 12 Abs. 2 VE-BüG beziehungsweise entsprechend dem Antrag 2 (s. unten) auch im Ausländergesetz oder in der Verordnung einzuführen ist. Notwendig wäre etwa eine Anpassung von Art. 34 Abs. 4 AuG: Die Niederlassungsbewilligung kann bei erfolgreicher Integration, namentlich wenn die betroffene Person über gute Kenntnisse einer Landessprache verfügt, nach ununterbrochenem Aufenthalt mit Aufenthaltsbewilligung während der letzten fünf Jahre erteilt werden. Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien auf Grund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder auf Grund einer chronischen Krankheit nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

Art. 12 Abs. 2 - Integrationskriterien

Wir begrüßen, dass in Art. 12 Abs. 2 VE-BüG die Belange von Menschen mit Behinderung oder einer Krankheit angesprochen werden. Im erläuternden Bericht wird richtig festgehalten, dass eine Person mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung aus Gründen, die sie nicht zu verantworten hat, die Integrationskriterien gemäss Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c und d BüG ev. nicht erfüllen kann. Dennoch möchten wir Sie aus folgenden Gründen eindringlich bitten, die aktuelle Formulierung anzupassen:

Mit der Formulierung „aus psychischen oder physischen Gründen“ sind Menschen mit einer geistigen Behinderung von der Regel ausgeschlossen. Dies steht einerseits im Widerspruch zum erläuternden Bericht, der ausdrücklich darauf hinweist, dass auch Menschen mit einer geistigen Behinderung die Integrationskriterien nicht oder nur teilweise erfüllen können. Andererseits stellt dies eine nicht sachgemässe Lösung dar, da damit eine Ungleichbehandlung zwischen Menschen mit einer geistigen Behinderung auf der einen Seite und Menschen

mit einer psychischen oder physischen Behinderung andererseits vorgenommen wird. Auf der rechtlich-normativen Ebene ist die Lösung nicht mit der Formulierung in Art. 8 Abs. 2 BV kompatibel, die von Menschen mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung spricht; auf der rechtstatsächlichen Ebene ist festzuhalten, dass gerade Menschen mit einer geistigen Behinderung im Einbürgerungsverfahren oft scheitern (können), da man ihnen vorwirft, sie seien nicht urteilsfähig oder hätten keine oder nur eine mangelhafte Einsichtsmöglichkeit in die Bedeutung des Schweizer Bürgerrechts. Es ist daher unbedingt angezeigt, dass die Formulierung in Art. 12 Abs. 2 VE-BüG Menschen mit einer geistigen Behinderung miterfasst.

Wie im erläuternden Bericht richtig festgehalten wird, werden die Integrationskriterien, wenn sie streng angewendet werden, von Menschen mit Behinderung nicht oder nur teilweise erfüllt. Es ist somit nicht konsistent, wenn nur jene Menschen von der genannten Formulierung erfasst werden, welche die Integrationskriterien nicht erfüllen, diejenigen jedoch ausgeschlossen sind, welche die Kriterien nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können. Eine Ergänzung der Formulierung in Abs. 2 im entsprechenden Sinne ist unbedingt angezeigt. Bliebe man bei der jetzigen Formulierung, würde dies nämlich bedeuten, dass in zahlreichen Fällen „lediglich“ eingeschränkter Möglichkeiten keine verbindliche Regel besteht.

Im erläuternden Bericht wird von Menschen mit Behinderung gesprochen, wohingegen im entsprechendem Absatz von Personen, welche die Integrationskriterien von Absatz 1 Buchstabe c und aus psychischen oder physischen Gründen nicht erfüllen, gesprochen wird. Letztere Formulierung erscheint aus einer grund- und menschenrechtlichen Perspektive die richtige zu sein. Denn sie erfasst neben den Menschen mit Behinderung auch Menschen mit einer chronischen Krankheit (wie etwa HIV/Aids) oder andere Menschen, die sich (z.B. aufgrund einer langandauernden) Krankheit in einer Situation befinden, in der sie die Integrationskriterien nicht oder nur erschwert erfüllen können. Und gerade chronische Krankheiten erweisen oft auch ein hohes Diskriminierungspotenzial auf.

Antrag 2: Art. 12. Abs. 2 ist wie folgt anzupassen: Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Absatz 1 Buchstabe c und d aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder aufgrund einer chronischen Krankheit nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen.

Antrag 3: In der Botschaft ist in Analogie zur Formulierung in der Botschaft vom 26. August 1987 zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes betreffend Ein-

bürgerungsgesuchen von Kindern³ folgende Formulierung aufzunehmen: Der Situation von Personen, welche die kantonalen und kommunalen Einbürgerungsvoraussetzungen aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung oder aufgrund einer chronischen Krankheit nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist angemessen Rechnung zu tragen. Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot ist zwingend zu berücksichtigen (vgl. dazu etwa Urteil des Bundesgerichts vom 16. Dezember 2008, 1D_19/2007).

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unseres Anliegens.

Mit freundlichen Grüssen

Gleichstellungsrat

Lic. iur. Olga Manfred
Co-Präsidentin

DOK

Lic. iur. Thomas Bickel
Sekretär

Fachstelle Égalité Handicap

Lic. iur. Tarek Naguib

Kopie an:

- Andreas Rieder, Leiter des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB
- Regierungsrat Markus Notter, Präsident der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren KKJPD
- Ulrich König, Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbands

³ „Minderjährige, die nach Artikel 33 in die Einbürgerung einbezogen werden, sollen den materiellen Einbürgerungsvoraussetzungen ihrem Alter entsprechend sinngemäss genügen.“ (BBl 1987 III 293, 305).