

terra cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

Migrationsverwaltung
im Fokus

La gestion des migrations
en point de mire

La gestione della migrazione
sotto i riflettori



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

terra cognita
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration
Revue suisse de l'intégration et de la migration
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

Frühling | printemps | primavera 32 | 2018

Herausgeberin / Editrice
Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM
Federal Commission on Migration FCM

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern
058 465 91 16,
ekm@ekm.admin.ch
www.terra-cognita.ch, www.ekm.admin.ch, www.facebook.com/ekmcfm

Redaktion / Rédaction / Redazione
Simone Prodoliet, Sibylle Siegwart, Sylvie Lupi

Übersetzung / Traduction / Traduzione
Marie-Claude Mayr (f), Angela Petrone (i)

Gestaltung / Graphisme / Grafica
bertschdesign, Zürich

Druck / Impression / Stampa
Cavelti AG, Gossau

Titelbild / Page de couverture / Pagina di copertina
Staatssekretariat für Migration SEM

Copyright Fotos
Peter Klaunzer / Keystone: Seite 13, 29, 33, 37, 55, 107
Christoph Engeli / SEM: Seite 41, 99
Tomas Wüthrich / SEM: Seite 5, 51
SEM: Seite 25, 47, 59, 62, 67, 71, 75, 87, 91, 95, 103, 111, 121

Erscheint zweimal jährlich / Paraît deux fois par année / Esce due volte all'anno

Auflage / Tirage / Tiratura
10000 Ex. 05.2018 860421514

© EKM / CFM
Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht. Belegexemplar an die EKM.
Reproduction autorisée avec indication de la source. Remise d'un exemplaire à la CFM.
Ristampa autorizzata con indicazione della fonte. Consegna di un esemplare alla CFM.

Vertrieb / Distribution / Distribuzione
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern, www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.900.32

Abonnement / Abbonamento
ekm@ekm.admin.ch

Preis / Prix / Prezzo: gratis
Die in den einzelnen Artikeln geäußerte Meinung muss sich mit derjenigen der EKM nicht decken.
Les points de vue exprimés dans les divers articles ne doivent pas forcément coïncider avec l'opinion de la CFM.
I punti di vista espressi nei diversi articoli non devono necessariamente corrispondere con l'opinione della CFM.



Migrationsverwaltung im Fokus
La gestion des migrations en point de mire
La gestione delle migrazioni sotto i riflettori

Editorial
Innen- und Aussensichten
auf die Migrationsverwaltung.
Simone Prodoliet
Seite 6
Une vue intérieure et extérieure
sur la gestion des migrations.
Simone Prodoliet
Page 8
La gestione della migrazione
dentro e fuori.
Simone Prodoliet
Pagina 10

Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni
Blick in Amtsstuben und Archivablagen.
Regard sur les bureaux et les archives.
Uno sguardo negli uffici e negli archivi.
Peter Klaunzer, Tomas Wüthrich,
Christoph Engeli
Seite 12

Rolle der Verwaltung in der
Migrationspolitik
«Differenziertes Handeln ist
integraler Teil unserer Amtskultur.»
Mario Gattiker im Gespräch
Seite 14

Fonctionnaires dans les
administrations de la migration
Bureaucrates anonymes ou êtres humains
agissant en « leur âme et conscience » ?
Christin Achermann
Page 18

Teilnehmende Beobachtung
in der Verwaltung
Über die Schwierigkeit einheitlichen
Handelns in Migrationsbehörden.
Tobias Eule, Lisa Marie Borrelli
Seite 22

Bundesgerichtliche Rechtsprechung
Bundesgericht: welchen Einfluss
auf die Migrationspolitik?
Peter Uebersax
Seite 26

Vue historique sur Genève vers 1900
Continuité et césures des contrôles
de la police des étrangers.
Irma Gadiant
Page 30

Blick ins Archiv von Fremdenpolizeiakten
«Sehr geehrter Herr Controlleur!»
Gabriel Heim
Seite 34

Littérature
Notre Office fédéral des étrangers.
Daniel de Roulet
Page 38

Ermessensspielräume bei Visaanträgen
Zwischen Staatsinteresse und Recht
auf Reisefreiheit.
Martin Nyffenegger im Gespräch
Seite 42

«Vorintegrativer Sprachnachweis»
für nachziehende Ehegatten
Grenzkontrolle im Prüfungsraum.
Shpresa Jashari
Seite 44

Zur Umsetzung 121a BV
«Wir gehören nicht zur
Ärmelschonerfraktion.»
Bruno Sauter im Gespräch
Seite 48

Die «Opération Papyrus» in Genf
«Sans-Papiers können
aus dem Schatten treten.»
Christina Stoll im Gespräch
Seite 52

Integration in den Kantonen
«Wir bleiben Ermöglicher
und Entwickler.»
Kurt Zubler im Gespräch
Seite 56

Sur le rôle des délégués à l'intégration
« Notre objectif, ce n'est
pas l'intégration, mais la
cohésion sociale. »
Entretien avec Céline Maye
Page 60

Legalizzazione del concetto
di integrazione
La gestione dell'integrazione da parte
dello Stato: panoramica del modello
d'integrazione graduale
Stefanie Kurt
Pagina 64

«Collaborative Governance»
Sektor- und departementsübergreifende
Zusammenarbeit in der
Integrationsförderung.
Joy Kramer
Seite 68

Einbürgerungsbehörden im Fokus
Schweizer Bürgerrecht:
Gnadenakt oder Verwaltungsakt?
Lelia Hunziker
Seite 72

Zum Prozess der ordentlichen
Einbürgerung
«Nirgends wird Migration so föderal
verwaltet wie im Bürgerrecht.»
Theo Haas und Jon Peider Arquint
im Gespräch
Seite 76

Procédures de naturalisation
De la loi à la réalité des parcours de vie.
Flora Di Donato, Pascal Mahon
Page 80

Literatur
Sektionschef Portmann,
Bundesamt für Flüchtlinge.
Lukas Hartmann
Seite 84

Anhörungen von Asylsuchenden
«Bei Anhörungen lege ich grossen Wert
auf eine angenehme Atmosphäre.»
Mit einem Fachspezialisten Asyl
im Gespräch
Seite 88

Über Asyl entscheiden
«Der grösste Teil unseres
Jobs ist Unglaubhaftigkeit.»
Laura Affolter
Seite 92

Sur le rôle des interprètes
dans la procédure d'asile
« C'est le lien, finalement.
Le trait d'union entre
l'auditeur et le requérant. »
Entretien avec Marie-Sylvie Cockerell
Page 96

Selbstständige Rückkehr versus Zwang
«Die Konfrontation ist weder im Interesse
des Rückkehrenden noch der Behörde.»
Alexander Ott im Gespräch
Seite 100

Als Beobachter bei Ausschaffungsflügen
«Wenn sich eine abstumpfende Routine
einstellen würde, würde ich mit der
Beobachtertätigkeit aufhören.»
Interview mit Fred Hodel
Seite 104

Détention administrative
Les agents de détention entre
contrôle et assistance.
Laura Rezzonico
Page 108

Letteratura
La «guerra» con la polizia francese
per «colpa» degli africani.
Nicola Montano
Pagina 112

Die europäische Agentur für
Grenz- und Küstenwache
Auf Patrouille an der «Aussengrenze».
Pascale Steiner
Seite 114

Infothek I Infothèque I Infoteca
Migrationsverwaltung im Fokus
La gestion des migrations en point de mire
La gestione della migrazione sotto i riflettori
Seite 118

Ausblick / Aperçu / Scorcio
terra cognita 33
Seite 122

«Nirgends wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht.»

Theo Haas und Jon Peider Arquint im Gespräch

*Schweizer Bürgerinnen und Bürger sind stets auch Bürger (mindestens) eines Kantons und (mindestens) einer Gemeinde. Ausländerinnen und Ausländer, die sich ordentlich einbürgern lassen wollen, durchlaufen alle drei Stufen: Die Gemeindebehörden sind zuständig für die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts, der Kanton ist zuständig für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts, und der Bund erteilt die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung. In keinem anderen Bereich wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht. Theo Haas, Bürgergemeindepräsident von Domat/Ems und Jon Peider Arquint, Leiter des Bürgerrechtsdienstes beim Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden, gewähren **terra cognita** einen Blick hinter die Kulissen.*

Theo Haas, Sie sind Präsident der Bürgergemeinde Domat/Ems. Welche Haltung vertritt Ihre Bürgergemeinde gegenüber Personen, die sich einbürgern lassen wollen?

Theo Haas: Domat/Ems ist ein «Industriedorf». Neben alteingesessenen Familien leben hier viele Zugezogene. Unsere Bürgergemeinde hat sich gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, die bei uns heimisch geworden sind, stets offen gezeigt. Wenn wir ihnen das Gemeindebürgerrecht zusichern, vermitteln wir ihnen ein Stück Heimat und ermöglichen ihnen die volle Integration in unsere Lebensgemeinschaft.

Neubürgerinnen und Neubürger haben ihren Beitrag zur Integration geleistet. Sie haben sich mit den gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Verhältnissen der Gemeinde und des Kantons auseinandergesetzt, haben die lokalen Lebensgewohnheiten angenommen. Am Ende dieses Integrationsprozesses steht die Einbürgerung. Besonders freut es uns, jeweils auch eine Anzahl Schweizerinnen und Schweizer, bzw. Bündnerinnen und Bündner einzubürgern. Mit dem Wunsch, das Bürgerrecht von Domat/Ems zu erwerben, drücken sie die emotionale Verbundenheit mit ihrem neuen Bürgerort aus. Wir freuen uns, sie im Kreis unserer Bürgergemeinde begrüssen zu dürfen.

Mit der Einbürgerungsfeier wird das Einbürgerungsverfahren festlich abgeschlossen. Zu diesem Anlass laden wir jedes Jahr alle Neubürgerinnen und Neubürger von Domat/Ems ein. Die Feier findet immer im November statt. In meiner Funktion als Bürgergemeindepräsident richte ich im offiziellen Teil ein paar Worte an die Anwesenden und überreiche den neuen Mitgliedern den Bürgerbrief. Beim anschliessenden «Apéro riche» erheben die anwesenden Vertreterinnen und Vertreter des Kantons, der Einwohnergemeinde und der Bürgergemeinde das Glas auf die neuen Domat/Emserinnen und Domat/Emser.

Bis zur Einbürgerungsfeier legen Ausländerinnen und Ausländer einen langen Weg zurück. Die Behörden der Gemeinde, des Bundes und des Kantons prüfen, ob die strengen Kriterien für die ordentliche Einbürgerung erfüllt sind. Jon Peider Arquint, können Sie erklären, wie das Einbürgerungsverfahren im Kanton Graubünden abläuft?

Jon Peider Arquint: Zuerst muss die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts vorliegen. Dann folgt die Erteilung der eidgenössischen Bewilligung durch den Bund. Den Abschluss bildet der Entscheid des kantonalen Departementes für Justiz, Sicherheit und Gesundheit, mit welchem das kantonale Bürgerrecht

verliehen wird. Mit diesem Entscheid werden gleichzeitig die Bürgerrechte auf kommunaler und eidgenössischer Ebene wirksam.

Aber beginnen wir am Anfang: Wer sich im Kanton Graubünden ordentlich einbürgern lassen will, reicht sein Gesuch bei uns auf dem Bürgerrechtsdienst des Kantons ein. Hier kontrollieren wir, ob alle erforderlichen Unterlagen beiliegen und unterziehen das Gesuch einer gründlichen Vorprüfung. Sind die Wohnsitzfristen des Bundes, des Kantons und der Gemeinde erfüllt? Verfügen die Gesuchstellenden über die nötigen mündlichen und schriftlichen Sprachkenntnisse? Sind im elektronischen Strafregister Einträge verzeichnet? Nur wenn alles in Ordnung ist, leiten wir die Dossiers an die zuständigen Stellen in den Gemeinden weiter. Wenn nicht, dann endet hier das Verfahren.

Sie, Herr Haas, erhalten die Dossiers, die unproblematisch sind?

Theo Haas: Ja. Wir schätzen die gründliche Vorprüfung durch den Kanton. Das erleichtert uns die Arbeit. In der Einbürgerungskommission sind zwei Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission der Bürgergemeinde und drei Mitglieder des Bürgerrats vertreten. Wir erfüllen unsere Aufgaben gegen eine bescheidene Entschädigung, sehen die Einbürgerung aber auch als ehrenamtliche Aufgabe.

Die Einbürgerungskommission prüft, ob Gesuchstellende mit den örtlichen Verhältnissen und den Lebensgewohnheiten vertraut sind. Wir klären ab, ob die Einbürgerungswilligen ihren Verpflichtungen nachkommen oder ob steuerrechtliche oder betriebsrechtliche Verfahren gegen sie laufen. Wir sind vor Ort und kennen viele Leute persönlich. Mit der Einwohnerkontrolle, dem Steueramt, dem Sozialamt und den Schulbehörden arbeiten wir eng zusammen. Ihre Informationen erlauben es uns, unser Bild abzurunden.

Dann laden wir die Gesuchstellenden zu einem persönlichen Gespräch ein. Manchmal sind es Familien, manchmal Einzelpersonen. Die Gesuchstellenden müssen sich gründlich auf das Gespräch vorbereiten. In der Einladung verweisen wir auf die Webseite des Kantons und der politischen Gemeinde Domat/Ems. Dem Schreiben legen wir eine Informationsbroschüre der Bürgergemeinde und das «Echo» bei.

Vor dem Einbürgerungsgespräch sind die Gesuchstellenden oft sehr nervös. Wir beruhigen sie und versichern ihnen, dass wir ein lockeres Gespräch führen werden. Wir stellen ihnen allgemeine Fragen zu Politik, Kultur und Geographie. Wir fragen, ob sie einen schweizerischen Freundes- und Bekanntenkreis haben. Wir wollen wissen, ob sie im öffentlichen Leben eingegliedert sind und an Dorf- oder Quartierveranstaltungen teilnehmen. Wir stellen Fragen, die uns Hinweise liefern, ob sie sich zu den demokratischen Institutionen bekennen, ob sie nach den geltenden Werten und Grundrechten leben und ob ihre Ehegatten sowie ihre Kinder über das erforderliche Wissen verfügen, das für die Integration notwendig ist.

Wenn wir die Gesuchstellenden verabschiedet haben, tauschen wir uns aus und stimmen ab. Meistens ist der Antrag, den wir dem Bürgerrat stellen, positiv. Dem Antrag legen wir das Protokoll der Einbürgerungskommission bei. Der Bürgerrat entscheidet dann an der nächsten Ratssitzung über die Zusicherung des Bürgerrechts von Domat/Ems.

Die Akonto-Zahlung haben die Gesuchstellenden zu diesem Zeitpunkt bereits bezahlt. Mit der schriftlichen Zusicherung des Gemeindebürgerrechts erhalten sie die Schlussrechnung. Damit ist für uns die Arbeit abgeschlossen. Das Dossier mit dem Erhebungsbericht, dem Protokoll der Einbürgerungskommission und dem protokollierten Entscheid des Bürgerrats schicken wir zurück an den kantonalen Bürgerrechtsdienst.

Dann ist der Ball wieder bei Ihnen, Herr Arquint.

Jon Peider Arquint: Ja. Wir unterziehen das Gesuch nun noch einmal einer gründlichen Prüfung. Es ist uns wichtig, dass nichts nach Bern geht, das Anlass zu Kritik geben könnte. Wir konsultieren noch einmal das elektronische Strafregister des Bundes. Wenn nötig, machen wir weitere Abklärungen. Stellen wir beispielsweise fest, dass ein Gesuchsteller kurz vor dem Abschluss seiner Ausbildung steht, so klären wir ab, ob bereits eine Anstellung in Aussicht steht.

Und dann ist der Bund an der Reihe?

Jon Peider Arquint: Ja, dann leiten wir das Dossier ans Staatssekretariat für Migration SEM weiter. Bundesbern klärt ab, ob Gesuchstellende die öffentliche Sicherheit und Ordnung beachten und keine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit darstellen. Dafür arbeitet das SEM mit verschiedenen Bundesstellen eng zusammen: zum Beispiel mit dem Nachrichtendienst des Bundes, dem Bundesamt für Polizei oder auch der Bundesanwaltschaft. Aufgrund der Berichte und der Schlussfolgerungen der kommunalen und kantonalen Behörden prüft der Bund zudem, ob die Gesuchstellenden integriert sind. Nun erfolgt noch einmal ein Check im elektronischen Strafregister. Erst jetzt sichert der Bund die eidgenössische Bewilligung zu.

Gelangt das Dossier nun wieder in die Hände des Kantons?

Jon Peider Arquint: So ist es. Der Bürgerrechtsdienst kontrolliert noch einmal, ob sich in der Zwischenzeit strafrechtlich relevante Vorfälle ereignet haben. Falls nicht, unterbreiten wir das Gesuch dem Vorsteher des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit: Er erteilt das Bürgerrecht des Kantons Graubünden. Von nun an sind die Gesuchstellenden Schweizer, Bündler und Domat/Emser Bürgerinnen und Bürger. Die

Verfügung verschicken wir zusammen mit der Einbürgerungsurkunde und der Rechnung mit den kantonalen Einbürgerungsgebühren. Dem Brief liegt ein persönliches Schreiben des Departementsvorstehers bei.

Ist das Verfahren damit abgeschlossen?

Jon Peider Arquint: Fast. Abschliessend geht eine Mitteilung an die Behörden, welche die Einbürgerung in ihre Register eintragen. Die allerwichtigste Mutation erfolgt dabei im Zivilstandsregister. Erst wenn diese vorgenommen ist, können die neuen Schweizerinnen und Schweizer nämlich den Schweizer Pass und die Identitätskarte bestellen.

Nirgends wird Migration so föderal verwaltet wie im Bürgerrecht. Wie beurteilen Sie Ihre Zusammenarbeit?

Theo Haas: Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und der Bürgergemeinde Domat/Ems ist erfreulich. Tauchen bei uns Fragen auf, haben die kantonalen Behörden stets ein offenes Ohr. Die Wege sind kurz, der Umgang ist unkompliziert und respektvoll.

Jon Peider Arquint: Auch wir vom kantonalen Bürgerrechtsdienst schätzen die Zusammenarbeit mit Domat/Ems. Die Bürgergemeinde macht ihre Arbeit mit der gebotenen Offenheit und Sorgfalt. Man spürt nicht nur die Achtung vor dem Gesetz, man spürt auch die Achtung vor den Menschen, denen sie das Heimatrecht erteilt.

Seit dem 1. Januar 2018 ist das neue Bürgerrechtsgesetz des Bundes in Kraft. Welche Auswirkungen sind zu erwarten?

Jon Peider Arquint: Bei den Wohnsitzfristen schränkt das neue Bürgerrechtsgesetz des Bundes die Autonomie der Gemeinden ein. Der Kanton Graubünden musste sein Bürgerrechtsgesetz an die neuen Vorgaben anpassen. Bisher konnten die Bündner Ge-

meinden eine Wohnsitzfrist von bis zu zwölf Jahren verlangen. Seit diesem Jahr gilt, dass die kommunale Wohnsitzfrist höchstens noch fünf Jahre betragen darf. Damit werden Ausländerinnen und Ausländer in den Bündner Gemeinden künftig früher ein Gesuch stellen können. Dieser Erleichterung steht jedoch eine bedeutende Verschärfung gegenüber: neben mündlichen sind künftig auch schriftliche Sprachkenntnisse erforderlich. Es wird spannend sein zu beobachten, wie sich diese Änderungen auf die Einbürgerungszahlen im Kanton Graubünden und in den Gemeinden auswirken werden.

Besten Dank für das Gespräch!

Steiner, Pascale, 2004, Ökonomie und Bürgerrecht – Eine Spurensuche. Die Bedeutung der Einbürgerung in Chur und Castaneda. In: Steiner, Pascale und Hans-Rudolf Wicker: Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden. Seismo Verlag, Zürich.

¹ www.gr.ch/DE/Seiten/welcome.aspx

² <https://www.domat-ems.ch/gemeinde-domatems.html>

³ Theo Haas (2007): Vischnanca burgaisa Domat – Bürgergemeinde Domat Ems.

⁴ Echo – Informationen zur Schweiz. Herausgegeben von HEKS. Amriswil.

« C'est en matière de droit de cité que la migration est gérée de la manière la plus fédérale. »

Les citoyens suisses sont aussi citoyens d'au moins un canton et d'au moins une commune. Les étrangers qui souhaitent déposer une demande de naturalisation ordinaire passent par les trois échelons. Les autorités communales sont compétentes pour l'octroi du droit de cité communal, les autorités cantonales sont en charge de l'octroi du droit de cité cantonal, tandis que la Confédération accorde l'autorisation fédérale de naturalisation. C'est en matière de droit de cité que la migration est gérée de la manière la plus fédérale. Theo Haas est président du conseil communal de Domat/Ems et Jon Peider Arquint est directeur du service de l'état civil et des naturalisations du canton des Grisons. Ils collaborent étroitement en matière de procédure ordinaire de naturalisation. Un regard derrière les coulisses met en évidence qu'ils prennent leur tâche très au sérieux. Ils ne respectent pas seulement la loi, mais également les personnes qui demandent la naturalisation.

Die Bürgergemeinde Domat/Ems ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ihr gehören Personen an, welche das Domat/Emser Heimatrecht besitzen. Die Bürgergemeinde verwaltet das Bürgervermögen und die Bürgergüter. Neben diesen treuhänderischen Aufgaben nimmt sie mit der Zusicherung des Gemeindebürgerrechts eine wichtige öffentliche Aufgabe wahr.

Da die Bürger in früheren Zeiten mit Privilegien ausgestattet waren, wurde das Bürgerrecht auch in Domat/Ems zurückhaltend erteilt. Heute sichert die Bürgergemeinde mit der Aufnahme von neuen Mitgliedern ihre Zukunft. Sie verleiht deshalb regelmässig auch Bündnerinnen und Bündnern das Domat/Emser Bürgerrecht.

JON PEIDER ARQUINT

ist Leiter des Bürgerrechtsdienstes beim Amt für Migration und Zivilrecht des Kantons Graubünden.

THEO HAAS

ist Präsident der «Vischnanca burgaisa Domat / Bürgergemeinde Domat/Ems». PASCALE STEINER stellte die Fragen.