

# Aufgaben und Tätigkeiten der Fremdenpolizei des Kantons Graubünden

Autor(en): **Brand, Heinz**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Bündner Jahrbuch : Zeitschrift für Kunst, Kultur und Geschichte Graubündens**

Band (Jahr): **41 (1999)**

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-971931>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Aufgaben und Tätigkeiten der Fremdenpolizei des Kantons Graubünden

*von Heinz Brand*

Artikel 69<sup>ter</sup> der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft regelt die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Fremdenpolizei und des Asylwesens. Danach obliegt die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer dem Bund. Die Entscheidung über die Erteilung der Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung im konkreten Einzelfall ist dagegen grundsätzlich Sache der Kantone. Aus dieser Aufgabenverteilung ergibt sich notwendigerweise, dass jeder Kanton zum Vollzug des Ausländerrechts eine besondere Dienststelle einrichten oder zumindest eine solche bezeichnen muss. Der Zwang zur Schaffung einer kantonalen Vollzugsbehörde folgt einerseits aus der Pflicht zur Umsetzung der Staatsverträge, welche die Schweiz mit dem Ausland im Bereich des Personen- und Grenzverkehrs abschliesst. Andererseits soll mit der Schaffung einer kantonalen Ausländerbehörde auch der Vollzug einer möglichst kohärenten gesamtschweizerischen Ausländerpolitik sichergestellt werden. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Auftrages sowie der Lage der einzelnen Kantone (Grenz- oder Binnenkanton) oder deren wirtschaftlicher Ausrichtung (Industrie, Tourismus, Landwirtschaft etc.) ergeben sich die Determinanten für die Grösse und Schwerpunkte der jeweiligen kantonalen Fremdenpolizei.

## **Die Fremdenpolizei und ihre Partner**

Im Kanton Graubünden ist die Fremdenpolizei – im Gegensatz zur Mehrheit der übrigen Kantone – keine selbständige Dienststelle, sondern eine Abteilung des Amtes für Polizeiwesen mit Sitz in Chur. Bis Ende 1998 verfügte die Fremdenpolizei mit den 17 Bezirkskommissariaten zudem über eine Anzahl von Aussenstellen, welche in den Regionen bestimmte fremdenpolizeiliche Aufgaben und Funktionen zu erfüllen hatten. Im Oktober 1996 hatte der Grosse Rat mit einer knappen Mehrheit be-

schlossen, diese Bezirkskommissariate aufzuheben und inskünftig die Erledigung aller fremdenpolizeilichen Aufgaben in Chur zu zentralisieren. Mit dieser Entscheidung wurde eine Einrichtung aufgehoben, welche bereits im letzten Jahrhundert als sogenannte Bezirkspolizeikommissariate geschaffen worden war und ursprünglich die Aufgabe hatte, alle fremdenpolizeilichen Belange des jeweiligen Bezirkes zu regeln.

Die Fremdenpolizei erfüllt ihre Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Instanzen. So müssen beispielsweise sämtliche Gesuche der erwerbstätigen Ausländer vorgängig dem kantonalen Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) zur arbeitsmarktlichen Begutachtung unterbreitet werden. Es gilt nämlich der Grundsatz, dass ausländische Arbeitskräfte nur dann zu Erwerbszwecken zugelassen werden dürfen, wenn für die gleiche Tätigkeit nicht bereits in der Schweiz niedergelassene Ausländer oder Schweizer zur Verfügung stehen. Ferner können gewisse Bewilligungen nur im Rahmen der von den Arbeitsmarktbehörden festgelegten Kontingente erteilt werden. Die Fremdenpolizei pflegt aber auch mit der Kantonspolizei eine intensive und sehr gute Zusammenarbeit. So erledigt beispielsweise die Kantonspolizei häufig die sachdienlichen Abklärungen vor Ort, führt Einvernahmen im Auftrag der Fremdenpolizei durch oder unterstützt letztere beim Vollzug von Ausschaffungen unerwünschter Ausländer.

Neben den genannten Partnern auf kantonaler Ebene ist die Fremdenpolizei aber auch auf ein gutes Zusammenwirken mit dem Bundesamt für Ausländerfragen und dem Bundesamt für Flüchtlinge angewiesen. Im Regelungsbereich der ordentlichen Ausländer etwa bedürfen verschiedene Bewilligungen gleichzeitig auch der Zustimmung des Bundesamtes für Ausländerfragen. Ausserdem können gewisse Fernhaltmassnahmen wie beispielsweise Einreisesperren ebenfalls nur mit der Zustimmung des Bundesamtes angeordnet werden. Schliesslich wird auch der Geschäftsverkehr zwischen der Fremdenpolizei und den Schweizer Vertretungen

im Ausland weitestgehend über das Bundesamt für Ausländerfragen abgewickelt. Auch die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Flüchtlinge ist aufgrund der verschiedenen Aufgabenverflechtungen sehr intensiv. Obschon das Bundesamt für Flüchtlinge alleine über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls entscheidet, leistet der Kanton in verfahrensrechtlicher Hinsicht namhafte Beiträge zur Abwicklung der Asylverfahren. In diesem Zusammenhang kann die Anhörung des Ausländers zu den Asylgründen oder die Vorbereitung und Durchführung der Ausschaffungen erwähnt werden. Von grosser praktischer Bedeutung sind schliesslich auch die regelmässigen Kontakte der Fremdenpolizei zu den Grenzwachtkorps, insbesondere an den grossen Grenzübergängen, wo immer wieder Personen angehalten werden, deren Einreise erst nach Abklärungen mit der Fremdenpolizei bewilligt werden kann oder die schliesslich zurückgewiesen werden müssen.

### Aufgaben der Fremdenpolizei

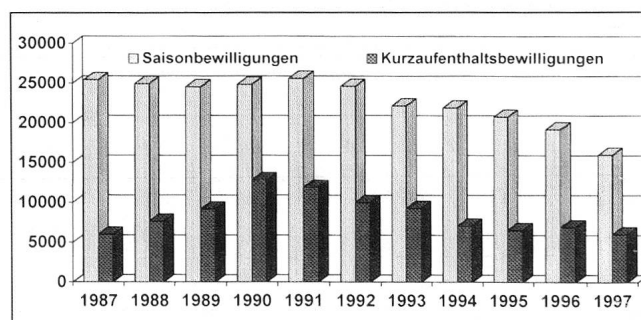
Die Aufgaben der Fremdenpolizei des Kantons Graubünden im Bereich des Ausländerrechts umfassen im wesentlichen die Ausstellung der Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen, die Verlängerung aller bereits erteilten Aufenthaltsbewilligungen sowie die Bewilligung der Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel. Die Fremdenpolizei ist ferner verantwortlich für die Anordnung und den Vollzug der Aus- und Wegweisungen von unerwünschten Ausländern. Angesichts der grossen Zahl vorübergehend erwerbstätiger Ausländer im Kanton Graubünden (sog. Saisonniers und Kurzaufenthalter) kommt vor allem der reibungslosen Abwicklung der Bewilligungsverfahren für die einreisenden Arbeitskräfte eine ganz entscheidende Bedeutung zu.

Die Kantone sind bei der Ausgestaltung der einzelnen Aufenthaltsbewilligungen nicht frei, sie können vielmehr nur jene Bewilligungen ausstellen, welche von Bundesrechts wegen zur Verfügung stehen. Massgebend bei der Auswahl der jeweiligen Aufenthaltsbewilligungen ist in der Regel die Dauer des gewünschten bzw. benötigten Aufenthaltes im Kanton Graubünden. Anhand einer kurzen Beschreibung sollen nachfolgend die wichtigsten Be-

willigungen erläutert und deren Bedeutung für den Kanton Graubünden dargelegt werden.

*Grenzgängerbewilligungen* können nur an Personen erteilt werden, welche ihren Wohnsitz in der benachbarten Grenzzone im Ausland haben. Als Grenzzone in Österreich gilt das Land Vorarlberg und der Bezirk Landeck. Aus Italien können jene Personen als Grenzgänger in die Schweiz einreisen, welche nicht weiter als 20 km von der Landesgrenze entfernt wohnhaft sind. Der Grenzgänger ist verpflichtet, die Schweiz jeden Tag wieder zu verlassen. Im Kanton Graubünden waren im letzten Jahr durchschnittlich 3000 Personen als Grenzgänger beschäftigt.

Das Gesetz sieht weiter *Kurzaufenthaltsbewilligungen* für drei, sechs und 18 Monate vor. Während die erste Gruppe der Kurzaufenthaltsbewilligungen meist zur Überbrückung betrieblicher Spitzen vorgesehen ist, gehören zur Gruppe der letzten Kategorie insbesondere Berufsleute im Gesundheitswesen sowie Au-Pair-Angestellte. Im vergangenen Jahr wurden ca. 6000 Kurzaufenthaltsbewilligungen für den Kanton Graubünden ausgestellt.



Erteilte Saison- und Kurzaufenthaltsbewilligungen in Graubünden

Die sogenannten *Saisonbewilligungen* werden jeweils für eine Dauer zwischen vier und maximal neun Monaten pro Kalenderjahr ausgestellt. Der Bund stellt den Kantonen jedes Jahr eine bestimmte Höchstzahl (Kontingent) an Saisonbewilligungen zur Verfügung, was zur Folge hat, dass die Kantone ihrerseits eine Kontingentierung der Saisonbewilligungen für die einzelnen Betriebe vornehmen müssen. Der Kanton Graubünden erhält seit Jahren das mit Abstand grösste Kontingent an Saisonbewilligungen, welches in den letzten zehn Jahren jeweils zwischen rund 19 000 und 25 000 Einheiten lag. Die Saisonbewilligungen werden haupt-

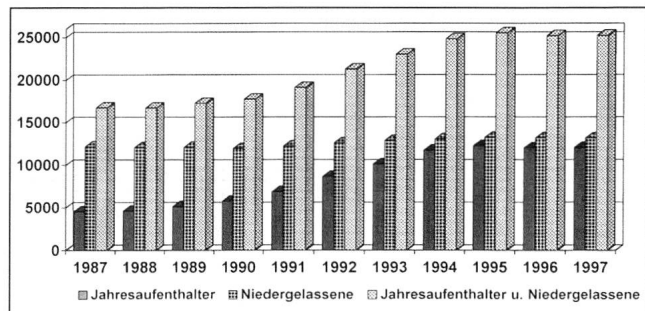
sächlich an das Gastgewerbe (72%) und an das Baugewerbe (17%) erteilt. Die Anzahl der ausgestellten Saison- und Kurzaufenthaltsbewilligungen ist in hohem Mass abhängig vom Gang der Wirtschaft.

Wie bereits der Name sagt, berechtigt die *Jahresaufenthaltsbewilligung* zum Verbleib im Kanton Graubünden während des ganzen Jahres. Eine Jahresaufenthaltsbewilligung kann entweder direkt im Rahmen der vom Bund zur Verfügung gestellten Höchstzahlen (Kontingente) erteilt oder durch Umwandlung einer bestehenden Saisonbewilligung erlangt werden. Eine solche Umwandlung ist jedoch erst nach vier Jahren möglich und wenn der Ausländer während dieser Zeit einen Aufenthalt von insgesamt 36 Monaten vorzuweisen vermag.

Jahresaufenthaltsbewilligungen können auch an Nichterwerbstätige wie Rentner, Schüler, Kurgäste sowie Familienangehörige von Erwerbstätigen erteilt werden. Im Kanton Graubünden lebten 1997 12 059 Jahresaufenthalter, wovon 7270 Personen einer Erwerbstätigkeit nachgingen.

Eine *Niederlassungsbewilligung* wird allen Staatsangehörigen aus Europa nach fünf, den meisten übrigen Ausländern nach zehn Jahren Aufenthalt mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung erteilt. Die Niederlassungsbewilligung ist im Gegensatz zu allen übrigen Bewilligungen unbefristet und darf auch nicht an Bedingungen geknüpft werden. Der niedergelassene Ausländer hat einen Rechtsanspruch auf Nachzug seiner Familienangehörigen und ist gleichzeitig auch befugt, einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Niedergelassene Ausländer können indessen auch zum Zivilschutz- und Feuerwehrdienst aufgeboten werden. 1997 lebten im Kanton Graubünden 13 176 Niedergelassene, wovon 7725 (58%) Personen erwerbstätig waren.

Neben den vorne umschriebenen Bewilligungen werden von der Fremdenpolizei auch die Aufenthaltsregelungen der Asylbewerber für die Dauer des Asylverfahrens ausgestellt und die Bewilligungen an die vorläufig Aufgenommenen erteilt. Als vorläufig Aufgenommene werden all jene Personen bezeichnet, deren Ausreise vorübergehend nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Schliesslich ist die Fremdenpolizei auch noch



Ständige ausländische Wohnbevölkerung in Graubünden

zuständig für die Erteilung der Ein- und Rückreisevisa nach Graubünden. Angesichts der zunehmend strengeren Einreisevorschriften der Nachbarstaaten kommt diesem Tätigkeitsbereich eine immer grössere Bedeutung zu.

### Die ausländische Wohnbevölkerung in Graubünden

Die Wirtschaft des Kantons Graubünden ist in hohem Masse abhängig von ausländischen Arbeitskräften. Ende August 1997 gingen 25 459 Ausländer einer Erwerbstätigkeit in unserem Kanton nach. Dieser hohe Ausländeranteil hat selbstredend auch Auswirkungen auf die Grösse und die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung im Kanton Graubünden. Obschon der Anteil der ausländischen Arbeitnehmer im Kanton Graubünden sehr hoch ist, liegt der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung mit 13,9% erheblich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 19%.

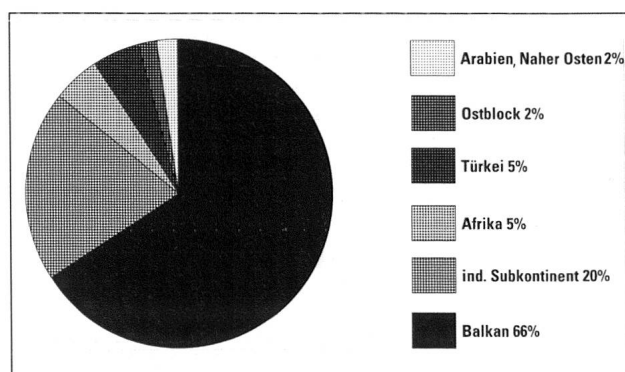
Die Jahrzehnte dauernde Rekrutierungstradition des Bündner Gast- und Baugewerbes hat auch im Kanton Graubünden dazu geführt, dass die Italiener bis vor kurzem die mit Abstand grösste Ausländerkolonie bildeten. Durch die kontinuierliche Remigration nach Italien wurde jedoch diese Kolonie nicht nur zusehends kleiner, sondern 1996 als Folge der starken Einwanderung aus den Staaten Ex-Jugoslawiens als grösste Ausländergemeinde abgelöst. Aufgrund verschiedener Indizien kann angenommen werden, dass diese Entwicklung zumindest in nächster Zukunft noch anhalten wird. Obschon im Kanton Graubünden auch zahlreiche Arbeitskräfte aus Spanien, Österreich und insbesondere Portugal tätig sind, bleibt deren Auswirkung auf unsere Bevölkerungszusammensetzung erstaunlich gering. Dies lässt sich einerseits mit der fehlenden Niederlassungsabsicht dieser Staatsan-

gehörigen erklären, andererseits aber auch mit der Tatsache, dass sehr viele ausländische Arbeitskräfte die zeitlichen Voraussetzungen für eine Umwandlung ihrer temporären Bewilligung in eine Dauer-aufenthaltsbewilligung nicht zu erfüllen vermögen. Angesichts der grossen Wetterabhängigkeit des Baugewerbes in höheren Lagen sowie der starken Saisonabhängigkeit unseres Gastgewerbes erreichen nämlich sehr viele Arbeitskräfte die für eine Umwandlung notwendige Anwesenheitsdauer nicht. Nichtsdestotrotz ist der Ausländeranteil im Kanton Graubünden vor allem in den Tourismusregionen am grössten (vgl. Strukturatlas der Schweiz, Zürich 1997, S. 86). Demgegenüber gab es 1997 noch 18 vorwiegend ländliche Gemeinden, in welchen sich keine Ausländer angemeldet hatten.

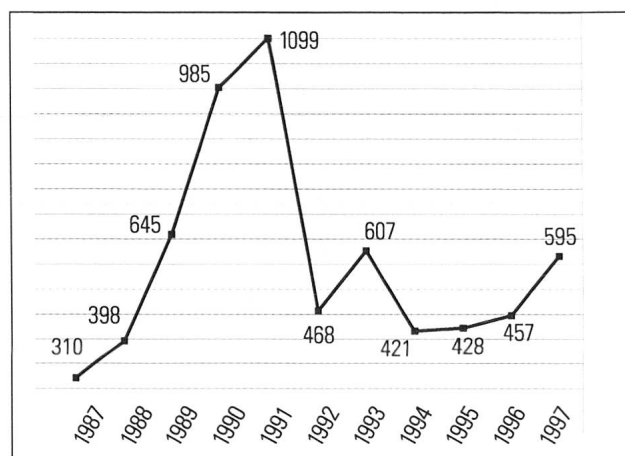
Einen untergeordneten Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung nehmen schliesslich die Asylbewerber und vorläufig Aufgenommenen ein. Obschon in der Bevölkerung fälschlicherweise immer von einem sehr grossen Anteil ausgegangen wird, beträgt dieser weniger als 1% der Bündner Wohnbevölkerung. Immerhin muss der Kanton Graubünden 2,6% der in die Schweiz neueinreisenden Asylbewerber übernehmen. Diese Neueinreisen unterlagen in den letzten Jahren starken Schwankungen. Ende 1997 lebten in unserem Kanton 839 Asylbewerber sowie 543 vorläufig Aufgenommene. Die herkunftsmässige Zusammensetzung dieser Personenkategorien widerspiegelt klar die Kriegs- und Krisenherde der letzten zehn Jahre.

### Asylverfahren und Flüchtlingswesen

Wie alle übrigen Kantone hat auch der Kanton Graubünden einen Beitrag an die Eidgenossenschaft zur Bewältigung des in Form zunehmender Asylgesuche erkennbaren Migrationsproblems zu leisten. Während die damit verbundenen Betreuungsaufgaben vom Kantonalen Sozialamt wahrgenommen werden, obliegt die Durchführung der Asylverfahren zusammen mit dem Vollzug der jeweiligen Entscheide der kantonalen Fremdenpolizei. Dieser brisante Aufgabenkomplex wurde erst 1988 der kantonalen Fremdenpolizei übertragen, nachdem zuvor die Kantonspolizei für die Durchführung der Anhörungen der Asylbewerber



Anwesende Asylbewerber in Graubünden per Ende 1997.  
Insgesamt anwesend waren 839 Personen.



Dem Kanton Graubünden zugeteilte Asylbewerber.

verantwortlich war. Der grosse Anstieg der Gesuchseingänge machte nicht nur die Bildung einer besonderen Abteilung notwendig, sondern erfordert gleichzeitig eine kontinuierliche Aus- und Weiterbildung dieser Mitarbeiter. Obwohl – wie bereits einleitend festgehalten – der Entscheid über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls grundsätzlich Sache des Bundesamtes für Flüchtlinge ist, sind die Kantone massgeblich bei der Vorbereitung des Asylentscheides beteiligt. So sind beispielsweise die Kantone für die ausführliche Anhörung der Asylbewerber zu den Asylgründen verantwortlich. Im Rahmen dieser aufwendigen Befragungen, bei welchen jeweils ein Dolmetscher, ein Vertreter eines anerkannten Hilfswerkes und gelegentlich auch Rechtsvertreter der Asylsuchenden anwesend sind, sollen alle asylrelevanten Tatsachen erhoben werden. Gestützt auf diese Befragung sowie aufgrund der erhobenen Beweise wird anschliessend der Asylentscheid getroffen. Tritt dieser direkt oder nach einem Beschwerdeverfahren in Rechtskraft, obliegt dem Kanton anschliessend der Vollzug des

Entscheidet, wenn der abgewiesene Asylbewerber die Schweiz nicht freiwillig verlässt. Während noch zu Beginn der 90er Jahre die Befragung der Asylbewerber das Schwerkgewicht der kantonalen Aufwendungen bildete, sind es gegenwärtig die grossen Vollzugsprobleme, welche die Fremdenpolizei intensiv beschäftigen. So weigern sich derzeit mehrere Staaten, ihre eigenen Staatsangehörigen wieder aufzunehmen, was bei der Fremdenpolizei zu grossen Aufwendungen bei der Rückerschaffung dieser Personen führt. Zudem zeigen sich die ausländischen Vertretungen in der Schweiz bei der Identitätsabklärung von «papierlosen» Ausländern immer weniger kooperationsbereit, wodurch das eigentliche Asylverfahren immer mehr in den Hintergrund rückt und die objektive Vollzugsmöglichkeit letztlich über das Verbleiben in der Schweiz entscheidet.

Eine besondere Aufgabe hatten die kantonalen Fremdenpolizeiorgane während der kriegerischen Auseinandersetzungen in Jugoslawien zu bewältigen. Bedingt durch die grosse Zahl der bereits in Graubünden lebenden und arbeitenden Jugoslawen suchten zahlreiche Vertriebene bei ihren Angehörigen Schutz und Unterkunft. So wurden zwischen 1991 und 1998 in verschiedenen Sonderaktionen bis gegen 2000 Personen aus Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Serbien als vorläufig Aufgenommene geregelt. Abgesehen von der keineswegs einfachen Unterbringung dieser Personen entstanden mit der zunehmenden Dauer des Krieges auch zahlreiche weitere praktische Schwierigkeiten. Als Folge der Familienzusammenführungen sowie Eheschliessungen in der Schweiz, der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder dem Beginn von Schule und Ausbildung sank die Bereitschaft zur Rückkehr nach Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzungen merklich und musste vielfach durch aktive Rückkehrberatung und Gewährung von finanzieller Hilfe wieder aktiviert werden.

### **Schlussbemerkungen**

Die stark gestiegene Mobilität der Weltbevölkerung, der Fall des «Eisernen Vorhanges», die Zunahme von kriegerischen Auseinandersetzungen rund um Europa, aber auch die grundlegenden Veränderungen im wirtschaftlichen Umfeld haben zu einer

nachhaltigen Veränderung der Tätigkeit der Fremdenpolizei innerhalb der letzten zehn Jahre geführt. Die gegenwärtige Tendenz nach einer generellen Deregulierung der Verwaltungstätigkeit, der Wunsch nach einem weiteren Abbau von Kontrollen bei den Grenzübergängen sowie der zunehmenden Liberalisierung des weltweiten Personenverkehrs bieten Gewähr dafür, dass die Fremdenpolizei auch in Zukunft mit grossen Herausforderungen konfrontiert bleiben wird.