

Erläuternder Bericht: Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)

1. Einleitung

Die Informatiksysteme des Bundesamts für Migration (BFM) bestehen seit 1982 (Zentrales Ausländerregister ZAR) beziehungsweise seit 1985 (Automatisiertes Personenregistratursystem AUPER) und sind in den vergangenen Jahren laufend um- und ausgebaut worden. Beide Systeme sind veraltet und genügen den heutigen Anforderungen weder in technischer noch in datenschutzrechtlicher Hinsicht. Insbesondere die ungenügende Differenzierung von Zugriffsprofilen ist datenschutzrechtlich unbefriedigend. Aus diesem Grund wird ein neues System geschaffen, welches die Kernprozesse des Ausländer- sowie des Asylbereichs unterstützen soll.

Mit dem Informationssystem ZEMIS werden im Vergleich zu den Systemen ZAR und AUPER **grundsätzlich keine neuen Zugriffsrechte erteilt und keine neuen Datenfelder geschaffen.**

ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem; F: SYMIC; I: SIMIC) ist ein EDV-Projekt, das

- die bestehenden Systeme ZAR und AUPER durch ein neues, gemeinsames System ablösen soll. Das neue System soll flexibel und modular aufgebaut sein: gewisse Module sind für den Ausländerbereich, andere für den Asylbereich bestimmt;
- die Erstellung von spezifischen Zugriffsprofilen ermöglichen soll;
- die EDV-mässige Unterstützung der wichtigsten Funktionen und Tätigkeiten der am System beteiligten Behörden von der Einreise der ausländischen Person über den Aufenthalt bis zum Verlassen der Schweiz ermöglichen soll;
- die einmalige und einheitliche Erfassung der Daten zur Identität der registrierten Personen ermöglichen soll;
- statistische Auswertungen ermöglichen soll, die vielfältigen Anforderungen genügen.

In ZEMIS sollen besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) bearbeitet werden. Bei den laufenden Projektarbeiten wird der Beachtung der Datenschutz- und Informatiksicherheitsbestimmungen ein grosser Stellenwert beigemessen. Dies ist auch in der vorliegenden Verordnung der Fall, in der die einzelnen Zugriffsrechte sowie Betrieb, Zweck und Nutzung des Systems geregelt werden. Sie stützt sich auf das Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; BBl 2003 4489 ff.), welches das Parlament am 20. Juni 2003 verabschiedet hat. Die übrigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Ausländer- und Asylbereichs werden weiterhin im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20), dem Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) sowie dem Bürgerrechtsgesetz (BüG; SR 141.0) geregelt. Das BGIAA sowie die ZEMIS-Verordnung werden am 29. Mai 2006 gleichzeitig mit der Inbetriebnahme von ZEMIS in Kraft treten.

Nach Artikel 17 BGIAA soll die ZEMIS-Verordnung insbesondere Folgendes regeln:

- die Kategorien der bearbeiteten Personendaten und die Zugriffsrechte (Einsichts- und Bearbeitungsrechte);
- die technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten von Personendaten;
- die Aufbewahrungsdauer der Daten;
- die Anonymisierung und die Vernichtung der Personendaten nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer.

Die geltenden Bestimmungen für die Systeme ZAR und AUPER sind eingehend auf ihre Konformität mit dem neuen Bundesgesetz BGIAA sowie die Anwendbarkeit aufs ZEMIS geprüft worden. Es handelt sich dabei um folgende Erlasse:

- Verordnung über das Zentrale Ausländerregister (ZAR-Verordnung; SR 142.215);
- Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (Asylverordnung 3 AsylV3; SR 142.314);
- Verordnung über das automatisierte Personenregistratursystem AUPER (AUPER-Verordnung; SR 142.315).

Einzelne Bestimmungen konnten in die ZEMIS-Verordnung übernommen werden und werden daher nicht speziell erläutert. Andere Bestimmungen mussten an ZEMIS angepasst, vollständig revidiert oder gar weggelassen werden.

Zu beachten ist, dass in der AsylV3 nur einzelne Artikel aufgehoben werden und diese Verordnung neben der ZEMIS-Verordnung bestehen bleibt. Sie dient künftig nur noch als rechtliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten des Asylbereichs im Allgemeinen (lex generalis). Die ZEMIS-Verordnung hingegen regelt ausschliesslich die Bearbeitung von Personendaten in ZEMIS (lex specialis). Die ZAR-Verordnung wird hingegen vollständig aufgehoben. Zudem ist die AUPER-Verordnung für die Bearbeitung von Personendaten im Ausländer- und Asylbereich nicht mehr anwendbar.

Im Folgenden werden die einzelnen Artikel der ZEMIS-Verordnung erläutert.

2. Kommentar

Artikel 1 (Art. 1 BGIAA)

Die ZEMIS-Verordnung regelt insbesondere die für den Betrieb von ZEMIS notwendigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen wie z.B. die Daten, die in ZEMIS bearbeitet werden dürfen, die einzelnen Zugriffsrechte aufs ZEMIS, die Bekanntgabe von Daten aus ZEMIS, die Aufbewahrungsfristen der Daten, die Datensicherheit, die Rechte der Betroffenen usw.

Artikel 2

Nach der Fusion der beiden Ämter IMES (Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung) und BFF (Bundesamt für Flüchtlinge) am 1. Januar 2005 zum neuen Bundesamt für Migration (BFM), ist dieses seither für alle sich im ZEMIS befindenden Daten verantwortlich (Art. 16 DSG). Die formell-rechtlichen Grundlagen, namentlich das ANAG und das AsylG, bleiben für die unterschiedlichen gesetzlichen Aufgaben des neuen Bundesamtes weiterhin bestehen.

Dieser Artikel präzisiert die bereits im BGIAA vorgenommene Unterteilung in den Ausländer- und den Asylbereich. Bei den Verweisungen auf die Freizügigkeitsabkommen EU und EFTA handelt es sich um statische Verweisungen, welche spätere Änderungen dieser Abkommen nicht einschliessen. Speziell zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang das Protokoll vom 26. Oktober 2004 über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-

Mitgliedstaaten. Dieses tritt am 1. April 2006 in Kraft und wird damit integrierender Bestandteil des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihrer Mitgliedstaaten.

Artikel 3

Absatz 1:

Wie dies bereits heute für das System ZAR der Fall ist, enthält ZEMIS zwei Subsysteme: Das System für die automatisierte Ausstellung und Kontrolle der Visa (**EVA**) und ein automatisiertes Personendossier- und Dokumentationssystem (eDossier).

Das neue Subsystem **eDossier** ersetzt das aktuelle EPOS und stützt sich auf Artikel 22f ANAG. Es ist technisch besser entwickelt und zudem benutzerfreundlicher als EPOS. Die formell-gesetzliche Grundlage für die Übernahme der Daten des Asylbereichs in das eDossier findet sich im neuen Artikel 101 AsylG (siehe Art. 18 Ziff. 2 BGIAA, Schlussbestimmungen).

Grundsätzlich werden alle Papierdossiers gescannt und im eDossier elektronisch abgelegt (z.B. Asylentscheide, Einreisesperren, Gerichtsurteile, Korrespondenz usw.). Dokumente, welche zu Beweis Zwecken oder aufgrund anderer wichtiger öffentlicher Interessen aufbewahrt werden müssen sowie nicht scannbare Dokumente, werden separat im Original aufbewahrt. Dabei handelt es sich z.B. um türkische Gerichtsurteile, Pässe, Urkunden, Diplomabschlüsse, Befragungsprotokolle im Asylbereich (mit Unterschrift des Asylsuchenden), usw.

Das BFM hat direkten Zugriff auf alle elektronischen Dossiers (im Asyl- und Ausländerbereich). Es kann die Dokumente im System eDossier ablegen, einsehen und auf elektronischem Wege den zugriffsberechtigten Stellen übermitteln.

Ähnliches gilt für die Beschwerdebehörden des Bundes (Beschwerdedienst EJPD und Asylrekurskommission ARK): Diese erhalten ebenfalls einen direkten Zugriff auf die elektronischen Dossiers. Hingegen dürfen der Beschwerdedienst EJPD und die ARK nur die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigten Dossiers einsehen. Somit erhält die ARK Einsicht in alle elektronischen Dossiers des Asylbereichs und der Beschwerdedienst EJPD Einsicht in jene des Ausländerbereichs.

Die kantonalen Migrationsbehörden, die kantonalen Arbeitsmarktbehörden und die Sozialhilfebehörden haben hingegen nur Zugang zu den von ihnen zu bearbeitenden Dokumenten im Dossier "Übergabebereich" (siehe Schema 1 am Ende dieses Dokuments). Die erwähnten Stellen können folglich nur ihre eigenen Dokumente in den Übergabebereich kopieren und dem BFM übermitteln. Umgekehrt kann das BFM Dokumente die erwähnten Stellen in den Übergabebereich kopieren und ihnen übermitteln. Im Gegensatz zum BFM und den Beschwerdebehörden des Bundes erhalten die Migrationsbehörden, die kantonalen Arbeitsmarktbehörden und die Sozialhilfebehörden keinen direkten Zugriff auf alle sich im System eDossier befindenden Dokumente.

Die gesetzliche Grundlage für den elektronischen Austausch von Dokumenten im Übergabebereich mit den kantonalen Arbeitsmarktbehörden und Sozialhilfebehörden richtet sich nach Artikel 13 BGIAA. Aufgrund der Tatsache, dass mit diesen Partnerbehörden des BFM täglich eine Vielzahl von Informationen ausgetauscht werden müssen, rechtfertigt es sich, die neu erbaute und sich technisch auf dem neusten Stand befindende Oberfläche des Systems eDossier auch für den täglichen Dokumentenaustausch mit diesen Behörden zu nutzen.

Absatz 2:

Diese Bestimmung stimmt inhaltlich mit Artikel 2 Absatz 3 Satz 1 der ZAR-Verordnung überein. Die Schnittstelle zum RIPOL existiert bereits heute auch im System AUPER (Asylbereich und Bürgerrecht).

Das Bundesamt für Polizei (Fedpol) ist Datenherr des Systems RIPOL. Es erteilt die Zugriffe gestützt auf die RIPOL-Verordnung (SR 172.213.61). Folglich können nur jene Stellen, welche bereits einen direkten Zugriff aufs RIPOL besitzen, über die Schnittstelle ZEMIS-RIPOL auf Daten im RIPOL zugreifen. Der Benutzer und die Benutzerin erhält dabei lediglich eine Kurzauskunft über eine bestimmte Person (Stammdaten, Namen der Eltern, verhängte Fernhalte- oder Entfernungsmassnahme und deren Datum, zuständige Behörde).

Siehe dazu Schema 2 "Schnittstellen" am Ende dieses Dokuments.

Artikel 4 (Art. 4 BGIAA)**Absatz 1:**

Das System ist modular aufgebaut. Dies bedeutet, dass es einen allgemeinen, allen zugriffsberechtigten Benutzerinnen und Benutzern nach Artikel 9 und 10 (zugriffsberechtigte Stellen) und 11 (Zugriffe beauftragter Dritter) der Verordnung zugänglichen Teil gibt. Dieser Teil enthält die Stammdaten, die in Absatz 2 definiert sind.

Der andere Teil enthält detaillierte Benutzerprofile, welche auf die gesetzlichen Aufgaben der Benutzerinnen und Benutzer zugeschnitten sind.

Absatz 2:

Dieser Absatz definiert die Stammdaten. Es handelt sich dabei um eine abschliessende Aufzählung von nicht besonders schützenswerten Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes.

Absatz 3:

Die einzelnen in ZEMIS enthaltenen Daten sind in Anhang 1 abschliessend aufgeführt. Darin ist auch die Berechtigung zur Einsicht in die Daten oder deren Bearbeitung sowie der Umfang der Zugriffe auf ZEMIS geregelt. Siehe dazu auch Kommentar zu Anhang 1 am Ende dieses Dokuments.

Artikel 5 (Art. 7 Abs. 1 und 4 BGIAA)

Dieser Artikel entspricht sinngemäss dem geltenden Artikel 4 der ZAR-Verordnung: Jene Behörden (insb. kleinere Gemeinden), welche nur eingeschränkten bzw. keinen direkten Zugriff auf ZEMIS haben, müssen die in ZEMIS einzugebenden Daten mittels einem Formular oder Online dem BFM melden. Das BFM nimmt dann die entsprechenden Änderungen für diese Behörden in ZEMIS vor (siehe Art. 7 Abs. 3).

Bei den Meldungen handelt es sich um Daten des Ausländer- und des Asylbereichs. Die Daten des Asylbereichs werden, anders als die Daten des Ausländerbereichs, wie bis anhin hauptsächlich durch das BFM in ZEMIS erfasst. Im Asylbereich werden voraussichtlich einzig die Meldungen betreffend Adressänderungen sowie die Erteilung der Arbeitsbewilligungen für Asylsuchende (Ausweise N) und vorläufig aufgenommene Personen (Ausweise F) durch die kantonalen Behörden im System erfasst.

Grundsätzlich erfolgt die Meldung von erwerbstätigen Personen durch die kantonalen Arbeitsmarktbehörden. Abhängig davon wie ein Kanton organisiert ist, können es auch die Migrationsbehörden sein, die solche Meldungen vornehmen müssen. Deshalb ist diese Meldepflicht zwei Mal aufgeführt (siehe Abs. 1 lit. m und Abs. 2 lit. c).

Artikel 6 (Art. 7 Abs. 1 BGIAA)

Dieser Artikel entspricht dem geltenden Artikel 5 ZAR-Verordnung.

Absatz 1 Buchstabe c: Das BFM erhält Listen von anderen schweizerischen Behörden mit Personendaten ausländischer Personen, bei welchen die Erteilung eines Visa nur nach vertieften Abklärungen möglich ist. Sobald ein Visumsgesuchssteller verzeichnet ist, haben die Listen die Funktion eines Hilfsmittels im Sinne eines Warnsignals (siehe Antwort des Bundesrates vom 20. März 1998 auf die Interpellation Hollenstein, 98.3137). Beispielsweise hat das BFM vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im November 2005 eine Liste der Europäischen Union (EU) erhalten, auf der eine bestimmte Anzahl von Vertretern der usbekischen Behörden figurierten, gegen die die EU Einreisesperren verhängt hat. Aufgrund dieser Liste hat das BFM, im Einvernehmen mit dem EDA, spezielle Weisungen betreffend der Ausstellung von Visa an die auf dieser Liste aufgeführten Personen erlassen.

Bei den Meldungen nach Absatz 2 handelt es sich beispielsweise um nicht bezahlte Rechnungen der kantonalen Steuerbehörden, eines kantonalen Spitals, Gerichtsschulden oder um nicht erfüllte Alimentenverpflichtungen. Die ausländischen Personen, welche die Schweiz verlassen ohne diesen Verpflichtungen nachgekommen zu sein, können auf Antrag der betroffenen Behörde im ZEMIS mit einem "Sternchen" bezeichnet werden. Dieses Sternchen bleibt für maximal fünf Jahre im ZEMIS bestehen. Sollte die betroffene ausländische Person in diesem Zeitraum wieder in die Schweiz einreisen, kann das BFM dem Gläubiger Meldung machen. Bei diesem Vorgehen handelt es sich um eine Art Amtshilfe, da nur Behörden über die Wiedereinreise einer Person informiert werden.

Artikel 7 (Art. 7 Abs. 1 BGIAA)

Die Arten, wie eine Meldung erfolgen kann, sind dieselben wie die heutigen Meldungen an das ZAR. Deshalb entspricht dieser Artikel dem geltenden Artikel 6 ZAR-Verordnung. Schliesslich gibt das BFM die gemeldeten Daten in ZEMIS ein.

Artikel 8 (Art. 8 BGIAA)

Die Daten bezüglich Eingang und Erledigung einer Beschwerde aus dem Ausländer- und Asylbereich müssen im Informationssystem vorhanden sein. Andernfalls wäre die Vorinstanz über den Stand der Verfahren im Unklaren. Zudem könnten ohne diese Informationen keine vollständigen Statistiken erstellt werden. Die Beschwerdebehörden des Bundes werden daher verpflichtet, der jeweiligen Vorinstanz regelmässig die entsprechenden Datensätze in elektronischer Form zu übermitteln.

Eine Auflistung der einzelnen Daten ist hier nicht nötig, da die Datenbekanntgabe bereits durch den Zweck (Eingang und Erledigung von Beschwerden) begrenzt ist.

Artikel 9 und 10 (Art. 9 BGIAA)

Diese Artikel entsprechen weitgehend den geltenden Bestimmungen (siehe Art. 7 ZAR-Verordnung und 101 AsylG). Sie regeln welchen Behörden für welche gesetzlichen Aufgaben das BFM mittels Abrufverfahren (direkter Online-Zugriff) Daten aus ZEMIS zugänglich machen kann. Es handelt sich dabei um eine Präzisierung von Artikel 9 BGIAA. Während die Zugriffe auf besonders schützenswerte Personendaten nur im Gesetz selbst geregelt werden dürfen, kann die Verordnung auch Zugriffsrechte auf nicht besonders schützenswerte Personendaten vorsehen (Art. 19 Abs. 3 DSG; z.B. die Zugriffsrechte für die Zivilstandsbehörden oder die tripartiten Kommissionen).

Die Aufzählung ist abschliessend. Neu sind lediglich die Zugriffe für die kantonalen Steuerbehörden, die Zivilstandsämter und die Asyl- und Flüchtlingskoordinatoren auf Daten im Ausländerbereich für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Die kantonalen Steuerbehörden benötigen den Zugriff auf ZEMIS für ihre Aufgaben bei der Erhebung der Quellensteuer. Dieser Zugriff findet seine formell-gesetzliche Grundlage in Art. 9 Abs. 1 Bst. i

und Abs. 2 Bst. h BGIAA. Die kantonalen und kommunalen Zivilstandsämter erhalten einen Zugriff auf die Stammdaten einer Person aus dem Ausländer- oder Asylbereich. Sie benötigen diese Informationen, weil insbesondere im Asylbereich eine bestimmte Anzahl von Personen, die in der Schweiz von einem Zivilstandsereignis betroffen sind, über keine oder bloss ungenügende Dokumente verfügen. Die Zivilstandsbehörden müssen daher praktisch in allen Fällen die Identität der betroffenen Personen näher abklären, bevor sie entsprechend ihrer gesetzlichen Aufgabe die Zivilstandsereignisse in ihren öffentlichen Registern mit erhöhter Beweiskraft (Art. 9 ZGB) beurkunden. Da es sich bei den erwähnten Daten nicht um einen Zugriff auf besonders schützenswerte Personendaten handelt, genügt die gesetzliche Grundlage in der Verordnung (siehe Art. 19 Abs. 3 DSG).

Artikel 10:

Buchstabe b Ziffer 3: Wie bereits in der Botschaft zum BGIAA erwähnt, schliesst hier die Personenidentifikation auch Informationen betreffend den Stand eines Verfahrens mit ein.

Buchstabe b Ziffer 6: AFIS DNA Services muss im Asylbereich wie bisher die PCN (Process Control Number; Prozesskontrollnummer) bearbeiten können. Zum Beispiel müssen im AFIS vorgenommene Löschungen (z.B. wegen eines Todesfalls) zeitgleich auch im ZEMIS erfolgen. Die Löschung in ZEMIS wird sodann direkt durch AFIS DNA Services vorgenommen.

Im **Datenkatalog** (Anhang 1) werden die Daten einzeln aufgeführt, auf welche die Benutzerinnen und Benutzer Zugriff haben können. Zudem ist es mit ZEMIS technisch möglich, die Benutzerprofile gemäss den gesetzlichen Aufgaben der einzelnen Benutzerinnen und Benutzer spezifischer zu definieren als dies bis heute der Fall war. Damit kann den datenschutzrechtlichen Anliegen noch besser gerecht werden. Siehe dazu auch Kommentar zu Anhang 1 am Ende dieses Dokuments.

Artikel 11 (Art. 11 BGIAA)

Absätze 1 und 2:

Werden Dritte von den an ZEMIS beteiligten Behörden mit der Erfüllung von Aufgaben gemäss ANAG, Asylgesetz, Bürgerrechtsgesetz oder den Freizügigkeitsabkommen EU und EFTA beauftragt, soll das BFM dem beauftragten Dritten die für die Aufgabenerfüllung unerlässlichen Daten durch ein Abrufverfahren zugänglich machen können. Dies ist im Asylbereich bereits heute der Fall: Überträgt ein Kanton die Betreuung und Unterstützung von asylsuchenden Personen einem Hilfswerk, so sind dessen jeweilige Mitarbeitende, zur Erfüllung dieser Aufgabe auf einen Zugriff auf ZEMIS-Daten angewiesen. Ein weiteres Beispiel für die Gewährung des Zugriffs an beauftragte Dritte ist der Vollzug der Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherheitsleistungspflicht (Sirück). Das BFM hat gemäss Artikel 86 Absatz 5 AsylG diese Aufgabe einem privaten Unternehmen übertragen. Dessen Mitarbeitende benötigen daher einen direkten Zugriff auf bestimmte Daten in ZEMIS.

Die beauftragten Dritten müssen die gleichen Anforderungen an den Datenschutz und die Informatiksicherheit wie die staatlichen Behörden erfüllen. Das BFM wird die notwendigen und angemessenen Kontrollen durchführen. Diese können zum Beispiel in Form einer stichprobenweisen Überprüfung der Protokollierungsdaten oder von Einzelfällen erfolgen. Die Einzelheiten werden im Bearbeitungsreglement ZEMIS, welches jeder Benutzerin und jedem Benutzer zugänglich sein wird, näher umschrieben.

Absatz 3:

Das BFM legt die datenschutz- und informatiksicherheitsrechtlichen Anforderungen in einer Verfügung, welche sich an den beauftragten Dritten richtet, fest.

Absatz 4:

Das BFM kann bei festgestellten Mängeln das Zugriffsrecht des beauftragten Dritten einschränken (z.B. erhält nur noch eine Person des beauftragten Dritten einen Zugriff, oder der Zugriff beschränkt sich auf die blossen "Sichtung der Daten") oder widerrufen (z.B. für eine bestimmte Zeitspanne oder auf unbeschränkte Zeit).

Artikel 12 (Art. 10 BGIAA)

Das EJPD hat am 30. September 2004 die Weisung über die Einrichtung von Online-Verbindungen und die Erteilung von Zugriffsbewilligungen auf Informatikanwendungen des EJPD (Online-Weisung EJPD; siehe BBl 2004 5754) erlassen. Diese Weisung regelt ausführlich die Grundsätze (gesetzliche Grundlage, Zweckbindung, Verhältnismässigkeit, Informatiksicherheit,...) zur Erteilung von neuen ZEMIS-Anschlüssen und individuellen Zugriffsrechten auf ZEMIS.

5. Abschnitt: Bekanntgabe von Daten durch das BFM

Nach Artikel 2 und 5 BGIAA ist das BFM Datenherr der Daten in ZEMIS. Daher ist grundsätzlich jede Bekanntgabe von Personendaten aus ZEMIS nur nach Rücksprache mit dem BFM möglich.

Artikel 13 (Art. 13 BGIAA)

Dieser Artikel übernimmt im Wesentlichen die Inhalte der geltenden Bestimmungen (Art. 10 AsylV3 und Art. 10 ZAR-VO). Es handelt sich dabei um eine abschliessende Aufzählung. Die Bekanntgabe von elektronischen Datensätzen und Listen an das Bundesamt für Statistik richtet sich nach Artikel 20 ZEMIS-Verordnung.

Absatz 1:

Buchstabe a: Behörden nach Artikel 9 und 10, welche einen direkten Zugriff aufs ZEMIS haben, benötigen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben z.T. Listen mit Daten aus ZEMIS, welche sie nicht selber erstellen können (z.B. eine Liste mit Namen und Adressen aller in der Gemeinde X wohnhaften belgischen Staatsbürger, zwecks Ausübung des Wahl- und Stimmrechts). Die Behörden erhalten jene Daten, auf welche sie ein Zugriffsrecht nach dem Datenkatalog in Anhang 1 haben.

Buchstabe b: Die beauftragten Dritten (Art. 11 und 13 Abs. 2 lit. e BGIAA) haben gestützt auf eine durch das BFM erlassene Verfügung (Art. 11 Abs. 3 ZEMIS-Verordnung) einen direkten Zugriff aufs ZEMIS. Es rechtfertigt sich deshalb, auch den beauftragten Dritten Daten, die sie zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben benötigen, in Form von elektronischen Datensätzen oder Listen bekannt zu geben. Die einzelnen Daten, welche diesen Stellen in dieser Form bekannt gegeben werden dürfen, sind in der jeweiligen Verfügung festgelegt.

Buchstabe c: Diese Bestimmung entspricht dem heutigen Artikel 101 Absatz 2 Buchstabe b Asylgesetz. Der Schweizerischen Flüchtlingshilfe dürfen nur die Daten, welche in Anhang 2 aufgeführt sind, bekannt gegeben werden (siehe auch der heutige Anhang 2 der Asylverordnung 3).

Buchstabe d: Die Schweizerische Ausgleichskasse und die kantonalen Ausgleichskassen haben keinen direkten Zugriff auf ZEMIS. Dennoch benötigen sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Daten welche nur in ZEMIS enthalten sind. Die Daten, welche diesen Stellen bekannt gegeben werden dürfen, sind in Anhang 2 enthalten.

Artikel 14

Dieser Artikel stützt sich auf Artikel 22 DSG und übernimmt die geltenden Bestimmungen des Ausländer- und Asylbereichs (Art. 11 Abs. 2 und 3 ZAR-VO sowie Art. 14 Abs. 2 AsylV3). Unter privaten Organisationen nach Absatz 1 Buchstabe c sind insbesondere Non

Governmental Organisations (NGO) zu verstehen, z.B. die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), die Caritas, das Schweizerische Rote Kreuz und Terre des hommes.

Für gewisse Studien benötigen die in Absatz 1 erwähnten Stellen nicht anonymisierte Personendaten. Dies ist zum Beispiel bei Telefonbefragungen oder dem Versand von Fragebogen der Fall. Die Auflagen nach Absatz 2 werden in einer Verfügung geregelt.

Artikel 15 (Art. 14 und 15 BGIAA i.V.m. Art. 19 Abs. 2 Bst. d DSG)

Absatz 1:

Dieser Absatz entspricht sinngemäss Artikel 9 der ZAR-Verordnung. Er ist auf Personen aus dem Ausländer- wie auch dem Asylbereich anwendbar.

Absatz 2:

Dieser Absatz entspricht sinngemäss Artikel 9 Absatz 2 ZAR-Verordnung und stützt sich auf Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe d Datenschutzgesetz. Die Auskunftserteilung durch das BFM betrifft nur die Bekanntgabe von nicht besonders schützenswerten Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes. In diesem Rahmen kann die Adresse und die Art der Anwesenheitsbewilligung der betroffenen Person bekannt gegeben werden. Bei Personen aus dem Asylbereich darf nur die Adresse bekannt gegeben werden.

Ausnahmen im Sinne dieser Bestimmung sind z.B. Anfragen betreffend Alimentenforderungen oder nicht bezahlte Mobilfunkrechnungen usw.

„Glaubhaft machen“ bedeutet: Es muss ein klarer juristischer Beleg vorliegen. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller muss ein Gerichtsurteil, einen Vollstreckungstitel, eine schriftliche Schuldanerkennung (mit der Unterschrift der betroffenen Person), einen schriftlichen Arbeitsvertrag (mit der Unterschrift der betroffenen Person) usw. vorlegen können.

Die Bekanntgabe von Daten von Personen aus dem Asylbereich ins Ausland richtet sich nach Artikel 97 und 98 Asylgesetz (siehe Verweis in Art. 15 BGIAA).

Artikel 16 (Art. 5 Abs. 2 BGIAA)

Dieser Artikel entspricht weitgehend Artikel 17 ZAR-Verordnung. Die Funktion und die Aufgaben des Datenschutzberaters sowie des Informatiksicherheitsbeauftragten des BFM ist in der Weisung des EJPD vom 30. April 2001 über die Informationssicherheit im EJPD näher umschrieben.

Artikel 17 (Art. 5 Abs. 1 BGIAA)

Dieser Artikel überträgt die Informatiksicherheitspflichten des BFM gemäss BGIAA auf die übrigen rechtmässigen Benutzerinnen und Benutzer des Systems, um die betroffenen Daten und Programme zu schützen. Als Instrument dazu dient die Weisungsbefugnis des BFM gegenüber den anderen Benutzern.

Artikel 18 (Art. 17 Bst. c und d BGIAA)

Absatz 1:

Daten, die nicht mehr benötigt werden, müssen entweder gelöscht oder archiviert werden. Dieser Grundsatz entspricht Artikel 21 DSG. Gemäss Kommentar zu Artikel 21 DSG werden Personendaten nicht mehr benötigt, sobald der Bearbeitungszweck weggefallen ist. Dieser ergibt sich aus den Rechtsgrundlagen, welche das BFM zur Bearbeitung der betreffenden Personendaten ermächtigen: ANAG, AsylG, BÜG sowie die Freizügigkeitsabkommen mit der EU und der EFTA.

Löschen von elektronischen Daten bedeutet, dass diese nicht wieder hergestellt werden können. Dabei sind auch allfällige Sicherungskopien zu vernichten, die lediglich solange aufbewahrt werden dürfen, als mit ihrer Hilfe eine allenfalls irrtümlich erfolgte Löschung rückgängig gemacht werden kann.

Nach Artikel 4 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1) ist das Bundesarchiv für die Archivierung der Unterlagen des Bundes zuständig. Deshalb finden mit dem Bundesarchiv regelmässig Sitzungen statt, an denen gemeinsam vereinbart wird, ob die einzelnen Daten des BFM archiviert oder gelöscht werden sollen und wo diese zu archivieren sind (siehe Art. 7 Abs. 1 BGA). Dauernd und sicher aufbewahrt werden Akten, die für die Kontinuität, Rechtssicherheit und demokratische Kontrolle des schweizerischen Bundesstaates sowie für die historische Forschung notwendig und wichtig sind.

Absatz 2:

Das Schweizerische Bundesarchiv betrachtet alle Daten des Asylbereichs als archivierungswürdig (Art. 7 Abs. 1 BGA). Diese Daten werden also nicht gelöscht, sondern durch das Bundesarchiv systematisch aufbewahrt. Sie sind insbesondere aus historischen Gründen für die Öffentlichkeit von grosser Bedeutung (siehe zum Beispiel GUIDO KOLLER/HEINZ ROSCHEWSKI, Flüchtlingsakten 1930-1950, Thematische Übersicht zu Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv, in: Inventare, Schriftenreihe des Schweizerischen Bundesarchivs, Bern 1999).

Absatz 3:

Auf die Daten einer eingebürgerten Person wird nach Ablauf von zwei Jahren seit Einbürgerung der Zugriff eingeschränkt. Diese Daten sind somit nur noch den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern des BFM (Bereich Bürgerrecht) zugänglich, welche sie für die Erfüllung der Aufgaben nach dem Bürgerrechtsgesetz benötigen (z.B. Nichtigerklärung nach Art. 41 BÜG, SR 141.0; siehe auch Art. 3 Abs. 2 lit. g BGIAA). Alle anderen ZEMIS-Benutzerinnen und -Benutzer haben in ZEMIS keinen Zugriff mehr auf diese Daten aus dem Grund, dass es sich nicht mehr um ausländische Personen sondern um Schweizerbürgerinnen und -bürger handelt. Zudem sind diese Daten fünfzig Jahre nach der Einbürgerung oder fünfzig Jahre nach der letzten Gesuchsstellung um Einbürgerung in jedem Fall dem Bundesarchiv zur Archivierung anzubieten. Die nicht archivwürdigen Personendaten werden gelöscht.

Diese im Vergleich zu den restlichen Daten des Ausländerbereichs spezielle Regelung findet ihre Rechtfertigung namentlich im Interesse der eingebürgerten Personen und jenen, die eingebürgert werden möchten. Oft verlangen eingebürgerte Personen noch Jahrzehnte nach der Einbürgerung Kopien einzelner Dokumente aus dem Dossier, womit sie gegenüber einem anderen Staat allenfalls nachweisen können, dass sie die bisherige Staatsbürgerschaft als Folge der Einbürgerung in der Schweiz nicht verloren haben. Ein weiteres Beispiel sind ausländische Kinder, die vor dem 1. Juli 1985 geboren wurden und deren Mutter vor oder bei der Geburt des Kindes das Schweizerbürgerrecht besass: Sofern sie mit der Schweiz auch im Ausland eng verbunden sind, können diese Personen sowie deren Kinder ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen (siehe Art. 58a BÜG). Auch in diesen Fällen müssen während mehrerer Jahrzehnte die entscheiderelevanten Dokumente und Akten der Vorfahren weiterhin vorhanden sein.

Absätze 4 und 5:

Diese Absätze enthalten die Löschrregeln, welche bereits heute in den Bearbeitungsreglementen der Systeme AUPER, ZAR, EVA und EPOS enthalten sind. Es handelt sich dabei um geltende Praxis. Das Bearbeitungsreglement zum ZEMIS wird, wie dies bereits heute auf die Systeme des BFM zutrifft, detaillierte Ausführungen zu den in der ZEMIS-Verordnung umschriebenen Regeln enthalten (siehe dazu auch BÄTTIG, Komm. zu

Art. 21 DSG, N 14, Seite 278 f., in: MAURER/VOGT, Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel 1995).

Die Zeitangaben zur Löschung der Daten in ZEMIS rechtfertigen sich aus Beweisgründen, für statistische Erhebungen und für die Durchsetzung eventueller rechtlicher Ansprüche der betroffenen Personen oder der Bundesverwaltung. Diese Zeitspannen haben sich in der Praxis als sinnvoll erwiesen.

Absatz 4 lit. b: Wurde die Adoption gemäss schweizerischem Recht nicht anerkannt und konnte somit dem zu adoptierenden Kind keine Anwesenheitsbewilligung erteilt werden, so rechtfertigt es sich, die Daten der Pflegeeltern in ZEMIS wieder zu löschen.

Artikel 19 (Art. 6 BGIAA)

Der Artikel 6 BGIAA wird aus Transparenzgründen in der Verordnung näher ausgeführt.

Artikel 20

Dieser Artikel entspricht sinngemäss den heutigen Bestimmungen (siehe Art. 14 ZAR-Verordnung und Art. 14 AsylV3). Die formell-gesetzliche Grundlage ist Artikel 22 des Datenschutzgesetzes. Darin ist unter anderem festgehalten, dass Bundesorgane Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung und Statistik bearbeiten dürfen, wenn die Daten anonymisiert werden, sobald es der Zweck des Bearbeitens erlaubt.

Der Zweck der Bearbeitung von Personendaten aus ZEMIS durch das Bundesamt für Statistik (BFS) ist stets ein nicht personenbezogener. Die Anonymisierung dieser Daten hat deshalb grundsätzlich in einem frühen Stadium zu erfolgen. Wann dies genau ist, hängt hingegen von der einzelnen zu erstellenden Statistik ab. Nicht anonymisierte Personendaten dienen dazu, Mehrfacherfassungen gleicher Personen zu vermeiden oder falsche und unvollständige Einzeldaten durch Rückfragen korrigieren und ergänzen zu können. Die Verarbeitung genauer Daten liegt im Interesse einer exakten und aussagekräftigen Statistik. Das Bundesamt für Statistik ist nach dem Datenschutzgesetz wie auch nach dem Statistikgesetz verpflichtet, die auszuwertenden Personendaten, sobald es der Zweck erlaubt, zu anonymisieren. Spätestens bei der Veröffentlichung dürfen keine Rückschlüsse mehr auf einzelne Personen möglich sein (siehe dazu BÄTTIG, Komm. zu Art. 22 DSG, N 17-20, Seite 293 f., in: MAURER/VOGT, Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel 1995).

Weiter ist hervorzuheben, dass das BFS hauptsächlich für die Konzeption, Organisation und Durchführung von Datenerhebungen bei Personen und Haushalten zuständig ist. Das Bemühen darum, die Auskunftspflichtigen nicht über das notwendige Minimum hinaus zu belasten, aber auch die Verminderung der verfügbaren Geldmittel, müssen zu einer weiterführenden Nutzung der aus Verwaltungsregistern entnommenen Daten führen – ein Grundsatz, der übrigens in Artikel 4 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; SR 431.01) deutlich verankert ist. Ferner sieht die Verordnung über die eidgenössische Volkszählung 2000 (SR 431.112.1) in Artikel 26 vor, dass das BFS zur Vervollständigung der Erhebungspapiere Daten wie z.B. Namen, Vornamen und Adressen aus dem ZAR und dem AUPER übernehmen kann.

Der Klarheit halber bleibt zu erwähnen, dass das BFM dem BFS nur jene Daten zur Verfügung stellen kann, über welche es die Datenherrschaft besitzt. Dies trifft zum Beispiel auf die Daten der Asylrekurskommission nicht zu, obwohl diese zum Teil aus ZEMIS stammen, weil sämtliche Daten seit Rechtsmitteleingang bei der ARK bis zum Abschluss des betreffenden Verfahrens Eigentum der ARK sind bzw. werden. Deshalb dürfen diese Daten nur nach Rücksprache mit der ARK und mit deren ausdrücklichen Zustimmung statistisch aufbereitet oder ausgewertet werden.

Artikel 21

Dieser Artikel entspricht sinngemäss dem geltenden Artikel 15 ZAR-Verordnung.

Artikel 22

Ausländerbereich: Dieser Artikel entspricht sinngemäss Artikel 20 ZAR-Verordnung, welcher sich auf Artikel 25 Buchstabe c ANAG stützt.

Asylbereich: Bis anhin sind für Adressanfragen (Absatz 1) und besondere Auswertungen (Absatz 2) im AUPER für Private keine Gebühren erhoben worden. Mit dem im Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über das Entlastungsprogramm 2003 (AS 2004 1633) erfolgten Erlass von Artikel 46a Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010; Ziff. I/3 des BG vom 19. Dezember 2003), welcher seit dem 1. Januar 2005 in Kraft ist, wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für eine einheitliche Regelung des Gebührenwesens in der gesamten Bundesverwaltung geschaffen. Artikel 46a RVOG stellt neu die formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für erstinstanzliche Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung dar. Die Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes sieht in Artikel 17a ebenfalls Gebühren für Dienstleistungen zu Gunsten Dritter vor (siehe BBl 2002 6879 und 6939).

Absatz 3 entspricht sinngemäss dem geltenden Artikel 11 Absatz 2 AsylV3.

Artikel 23

Die ZAR-Verordnung wird aufgehoben.

Artikel 24

In der Asylverordnung 3 werden nur einzelne Artikel aufgehoben. Diese Verordnung bleibt also neben der ZEMIS-Verordnung bestehen. Sie dient künftig nur noch als rechtliche Grundlage für die Bearbeitung von Personendaten des Asylbereichs im Allgemeinen (lex generalis). Die ZEMIS-Verordnung hingegen regelt ausschliesslich die Bearbeitung von Personendaten in ZEMIS (lex specialis).

Die AUPER-Verordnung muss angepasst werden: Die Bürgerrechtsdaten werden neu nicht mehr im AUPER sondern in ZEMIS bearbeitet. Die AUPER-Verordnung ist keine gesetzliche Grundlage mehr für die Bearbeitung von Personendaten des Ausländer- oder Asylbereichs. Künftig werden einzig das Bundesamt für Justiz, das Bundesamt für Polizei (Fedpol) sowie der Beschwerdedienst des EJPD Benutzer des Systems AUPER sein.

Diese Verordnung ist in den letzten Jahren regelmässig befristet und verlängert worden. Im Dezember 2005 wurde sie aus Versehen nicht verlängert. Sie soll deshalb am 29. Mai 2006 rückwirkend auf den 1. Januar 2006 wieder in Kraft gesetzt werden (Anhang 3).

Artikel 25 und 26

Die Daten in den Informationssystemen ZAR und AUPER werden am 25. Mai 2006 eingefroren. Dies bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt die Daten aus den Systemen ZAR und AUPER nur noch im Lesemodus zugänglich sein werden. Vom 25. bis 28. Mai 2006 werden die Daten aus ZAR und AUPER ins neue ZEMIS kopiert (Datenmigration). Während dieser Zeit sollen auch Testarbeiten in ZEMIS durchgeführt werden.

Am 29. Mai 2006 wird ZEMIS operativ in Betrieb genommen: Die Daten können ab jetzt direkt im ZEMIS gelesen und bearbeitet werden.

Mit der Inbetriebnahme von ZEMIS wird auch die ZEMIS-Verordnung in Kraft gesetzt. Dasselbe gilt für die Inkraftsetzung des BGIAA sowie dessen formellen Anpassungen, welche aufgrund der Fusion der Bundesämter IMES und BFF zum neuen BFM notwendig geworden sind.

Sollten bei Inbetriebnahme von ZEMIS wider Erwarten schwerwiegende technische oder organisatorische Störungen auftreten, so kann das BFM, bis diese Störungen behoben sind, die bisherigen Informationssysteme ZAR und AUPER wieder aufschalten. Solange diese Informationssysteme in Betrieb sind, sind auch deren gesetzlichen Grundlagen anwendbar.

Aus Gründen des Datenschutzes müssen die bisherigen Informationssysteme ZAR und AUPER spätestens am 30. November 2006 ausser Betrieb gesetzt und deren Daten vernichtet oder dem Bundesarchiv abgeliefert werden.

Anhänge

Der **Anhang 1** listet abschliessend alle in ZEMIS enthaltenen Daten und die einzelnen Zugriffsrechte der Benutzerinnen und Benutzer nach Artikel 9 und 10 auf. Ebenso wird darin geregelt, ob die Daten nur gesichtet (A) oder auch bearbeitet (B) werden dürfen bzw. müssen. Wie bereits erwähnt, ist die Voraussetzung für den Zugriff auf diese Daten der Nachweis, dass die Daten für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der datenempfangenden Behörden unerlässlich sind.

Mit ZEMIS sollen im Vergleich zu den Systemen ZAR und AUPER grundsätzlich keine neuen Zugriffsrechte und keine neuen Datenfelder (Personendaten) geschaffen werden.

Neue Zugriffsrechte auf ZEMIS erhalten lediglich die kantonalen Steuerbehörden für die Erhebung der Quellensteuer. Die kantonalen und kommunalen Zivilstandsbehörden erhalten Zugriff auf die Stammdaten einer Person, die Asyl- und Flüchtlingskoordinatoren auf Daten im Ausländerbereich (siehe Kommentar zu Art. 9).

Die bereits im AUPER, ZAR, EVA sowie EPOS enthaltenen **Datenfelder** werden weitgehend übernommen. Aufgrund der Fusion der beiden Bundesämter IMES und BFF zum BFM sowie der Zusammenführung der Daten aus unterschiedlichen Systemen sind jedoch vereinzelt Anpassungen notwendig geworden (insb. Struktur der Datenfelder, Änderungen einzelner Begriffe, Streichung nicht mehr benötigter Datenfelder). Ein neuer Zugriff auf ein Datenfeld wird nur ausnahmsweise gewährt und nur dann, wenn dieser aufgrund der gesetzlichen Aufgaben der Benutzerinnen und Benutzer notwendig (ausführliche Begründung) und verhältnismässig ist.

Zugriffsrecht ABD Bern (Ausländer- und Bürgerrechtsdienst Bern): Dieser Dienst ist bei der Kriminalpolizei Bern angegliedert und erfüllt neben polizeilichen auch migrationsrechtliche Aufgaben (z.B. Bearbeiten und Ausstellen von Einreisesperren, Auslieferungen, praktischer Vollzug von Ausschaffungen oder Überprüfung von einbürgerungswilligen Personen im RIPOL). In der Folge können diese Aufgaben weder dem Zugriffsprofil der kantonalen Ausländerbehörden noch jenem der kantonalen und kommunalen Polizeibehörden zugeordnet werden. Für den ABD Bern wird deshalb ein individuelles Zugriffsprofil geschaffen, das einen Zugriff nur auf jene Daten erlaubt, die für die Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben nach ANAG, AsylG, BüG sowie den Freizügigkeitsabkommen EU und EFTA benötigt werden.

Bemerkungscodes: Dabei handelt es sich um eine dreistellige Ziffer, welche den Benutzerinnen und Benutzer zusätzliche Informationen betreffend einem Dossier vermittelt (z.B. bitte EVA-Dossier konsultieren; Kompetenz Kanton; hängige Regelung; fiktives Geburtsdatum usw.).

Datenfeld "Kommentarzeile": Dieses wird im Rahmen der Verteilung der Asylsuchenden benutzt. Die Empfangszentren können dem zentralen Verteilbüro zum Beispiel mitteilen, dass eine Person gerne einem bestimmten Kanton zugeteilt werden möchte oder eine

Person einem bestimmten Kanton zugeteilt werden muss, da sie in medizinischer Behandlung ist.

Anhang 2

Dieser Anhang entspricht sinngemäss Anhang 2 der geltenden Asylverordnung 3. Er regelt die Bekanntgabe von elektronischen Datensätzen oder Listen an die Schweizerische Flüchtlingshilfe, die Schweizerische Ausgleichskasse und die kantonalen Ausgleichskassen (siehe Kommentar zu Art. 13).

Anhang 3

Anhang 3 enthält alle Verordnungen welche mit der Einführung von ZEMIS geändert oder aufgehoben werden müssen (siehe Kommentar zu Art. 24).