

Kommentar Verordnung ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem)

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 Ausländers- 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, welches

- 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. Dazu gehört unter anderem die vorliegende Verordnung, in der Betrieb, Zweck und Nutzung des Systems geregelt wird. 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) und dem Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) geregelt. Das BGIAA sowie die vorliegende Verordnung werden am 29. Mai 2006, mit der Inbetriebnahme von ZEMIS in Kraft treten.

Nach Artikel 17 BGIAA soll die vorliegende Verordnung insbesondere Folgendes regeln:

- die Kategorien der bearbeiteten Personendaten und die Zugriffsrechte (Einsichts- und Bearbeitungsrechte);

- die technischen und organisatorischen Schutzmassnahmen gegen unbefugtes Bearbeiten;
- die Aufbewahrungsdauer der Daten;
- die Anonymisierung und die Vernichtung der Personendaten nach Ablauf der Aufbewahrungsdauer.

Im Folgenden werden die einzelnen Artikel der Verordnung erläutert. Die geltenden Bestimmungen für die Systeme ZAR und AUPER sind auf ihre Konformität mit dem neuen Bundesgesetz BGIAA sowie der Anwendbarkeit aufs neue System ZEMIS eingehend 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 übernommen werden und werden daher nicht speziell erläutert. Andere Bestimmungen mussten auf das neue System angepasst, vollständig revidiert oder gar weggelassen werden.

2. Kommentar

Die Nummerierung der Artikel in der ZEMIS-Verordnung ist noch nicht definitiv. Diese wird im Verlaufe der Anhörung entsprechend angepasst.

Artikel 1 (Art. 1 BGIAA)

Die vorliegende Verordnung regelt insbesondere die für den Betrieb des Systems notwendigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen, wie z.B. die Daten, welche im System bearbeitet werden dürfen, die einzelnen Zugriffsrechte aufs System, die Bekanntgabe von Daten aus dem System, 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, ist dieses seither für alle sich im ZEMIS befindenden Daten verantwortlich. Hingegen bleiben die formell-rechtlichen Grundlagen, namentlich das ANAG und das AsylG, 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. Die Zugriffe auf ZEMIS werden wie bis anhin gemäss den unterschiedlichen gesetzlichen Aufgaben der einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erteilt.

Artikel 3

Absatz 1:

Wie dies bereits heute für das System ZAR der Fall ist, enthält das 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 (siehe Art. 22f ANAG und Art. 2 Abs. 2 Bst. b ZAR-Verordnung). Es ist technisch besser entwickelt und zudem benutzerfreundlicher als EPOS. Die formell-gesetzliche Grundlage für die Übernahme der

Daten des Asylbereichs ins 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, Einreiseperrern, 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 Bundesamt für Migration hat direkten Zugriff auf alle elektronischen Dossiers. Die zugriffsberechtigten Bundesbehörden (Beschwerdedienst EJPD und Asylrekurskommission) sowie die kantonalen Migrationsbehörden haben hingegen nur Zugang zu den von ihnen zu bearbeitenden Dossiers (Übergabebereich; siehe Schema 1 am Ende dieses Dokuments). Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden sowie die kantonalen Sozialhilfebehörden können nur ihre eigenen Dokumente im eDossier ablegen und so dem Bundesamt für Migration übermitteln. Die einzelnen Datenfelder, auf welche diese Behörden gemäss ihren gesetzlichen Aufgaben Zugriff haben, sind im Anhang 1 detailliert aufgeführt.

Absatz 2:

Diese Bestimmung stimmt inhaltlich mit Artikel 2 Absatz 3 Satz 1 der ZAR-Verordnung überein. Diese Schnittstelle existiert bereits heute auch im System AUPER (Asylbereich und Bürgerrecht). 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 10 und 10a (zugriffsberechtigte Stellen) und 12 (Zugriffe beauftragter Dritter) der Verordnung zugänglichen Teil gibt. Dieser Teil enthält die Stammdaten, die in Absatz 2 definiert werden.

Der andere Teil enthält sehr genaue und 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 geregelt. Siehe dazu auch Kommentar zu Anhang 1 am Ende dieses Dokuments.

Artikel 6 (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 bez. keinen direkten Zugriff auf ZEMIS haben, müssen die Daten mittels einem Formular dem Bundesamt für Migration melden. Dieses nimmt dann die entsprechenden Änderungen im ZEMIS vor.

Bei den Meldungen handelt es sich um Daten des Ausländer- sowie des Asylbereichs. Die Daten des Asylbereichs werden, anders als die Daten des Ausländerbereichs, wie bis anhin hauptsächlich durch das Bundesamt für Migration im ZEMIS erfasst. Im Asylbereich werden voraussichtlich einzig die Meldungen betreffend Adressänderungen sowie der Erteilung der

Arbeitsbewilligungen für asylsuchende (Ausweise N) und vorläufig aufgenommene Personen (Ausweise F) durch die kantonalen Behörden im System erfasst.

Artikel 7 (Art. 7 Abs. 1 BGIAA)

Dieser Artikel entspricht dem geltenden Artikel 5 der ZAR-Verordnung.

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 System mit einem "Sternchen" bezeichnet werden. Dieses Sternchen bleibt für maximal fünf Jahre im System bestehen. Das Bundesamt für Migration kann während dieser Zeit dem Gläubiger Meldung machen, sollte die betroffene ausländische Person wieder in die Schweiz einreisen.

Artikel 8 (Art. 7 Abs. 1 BGIAA)

Die Arten, wie eine Meldung erfolgen kann, sind dieselben wie die heutigen Meldungen ans ZAR. Deshalb entspricht dieser Artikel dem geltenden Artikel 6 der ZAR-Verordnung.

Artikel 9 (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 10 und 10a (Art. 9 BGIAA)

Diese Artikel entsprechen weitgehend den geltenden Bestimmungen (siehe Art. 7 ZAR-Verordnung und 101 AsylG). Sie bestimmen, welchen Behörden für welche gesetzlichen Aufgaben das Bundesamt für Migration mittels Abrufverfahren (direkter Online-Zugriff) Daten aus dem System zugänglich machen kann. Es handelt sich dabei um eine Präzisierung von Art. 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 (z.B. die Zugriffsrechte für die Zivilstandsbehörden oder die tripartiten Kommissionen). Ausserdem werden in der Verordnung die einzelnen zugriffsberechtigten Stellen namentlich bezeichnet und deren gesetzlichen Aufgaben umschrieben.

Die Aufzählung ist abschliessend. Neu sind lediglich die Zugriffe für die kantonalen Steuerbehörden und die Zivilstandsämter. 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 Personen, die in der Schweiz von einem Zivilstandsereignis betroffen sind, in der Regel 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 nicht um einen Zugriff auf besonders schützenswerte Personendaten handelt, genügt die gesetzliche Grundlage in der Verordnung.

Artikel 10a:

Buchstabe b Ziffer 3: Wie bereits in der Botschaft zum BGIAA erwähnt, schliesst die Personenidentifikation hier auch Informationen betreffend dem 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. Todesfall) zeitgleich auch im ZEMIS erfolgen. Die Löschung im 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 dem neuen System 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. 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 regelt ausführlich die Grundsätze (gesetzliche Grundlage, Zweckbindung, Verhältnismässigkeit, Informatiksicherheit,...) zur Erteilung von neuen ZEMIS-Anschlüssen und individuellen Zugriffsrechten auf ZEMIS.

Artikel 12 (Art. 11 BGIAA)**Absatz 1:**

Werden Dritte von den am System beteiligten Behörden mit der Erfüllung von Aufgaben gemäss ANAG, Asylgesetz oder Bürgerrechtsgesetz beauftragt, soll das Bundesamt für Migration 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 ist dieses, bzw. die jeweiligen Mitarbeitenden, zur Erfüllung dieser Aufgabe auf einen Zugriff auf ZEMIS-Daten angewiesen. Ein weiteres Beispiel ist der Vollzug der Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherheitsleistungspflicht. Nach Artikel 86 Absatz 5 AsylG hat das Bundesamt für Migration diese Aufgabe einem privaten Unternehmen übertragen. Dessen Mitarbeitende benötigen daher einen direkten Zugriff auf bestimmte Daten im ZEMIS.

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

Absatz 3:

Das Bundesamt für Migration legt die datenschutz- und informatiksicherheitsrechtlichen Anforderungen in einer Verwaltungsverfügung fest.

Artikel 13 (Art. 13 BGIAA)**Absatz 1:**

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. Behörden nach Artikel 10 und 10a benötigen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben z.T. Listen mit Daten aus dem ZEMIS, welche sie nicht selber erstellen können (z.B. Liste mit Name und Adresse aller in der Gemeinde X wohnhaften belgischen Staatsbürger, zwecks Ausübung des Wahl- und Stimmrechts). Bei der Weitergabe der Listen sind die Bestimmungen zum Datenschutz (DSG und Ausführungsbestimmungen) sowie die Weisung vom 30. April 2001 über die Informationssicherheit im EJPD zu beachten, ausserdem ist die Genehmigung des Bundesamts für Migration einzuholen.

Absatz 2:

Dieser Absatz entspricht sinngemäss dem geltenden Art. 101 Abs. 2 AsylG. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe, die mit der Führung der Sicherheitskonti beauftragten Dritten sowie die Ausgleichskassen benötigen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zum Teil besonders schützenswerte Personendaten aus dem ZEMIS. Ein Online-Zugriff genügt diesen Stellen nicht, da sie die Daten bearbeiten müssen. Diesen Stellen dürfen nur die im Anhang 2 enthaltenen Daten in Form von elektronischen Datensätzen oder Listen übermittelt werden.

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 AsylV 3). Unter privaten Organisationen nach Absatz 1 Buchstabe c sind insbesondere Non Governmental Organisations (NGO) zu verstehen, wie 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 der Versendung von Fragebogen der Fall. Die Auflagen nach Absatz 2 werden anhand von Datenschutzverträgen geregelt. Der Inhalt dieser Verträge ist vor ein paar Jahren mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vereinbart worden. Während den vergangenen Jahren hat sich dazu eine gefestigte Praxis entwickelt.

Artikel 16 (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 für Personen aus dem Ausländer- wie auch dem Asylbereich anwendbar.

Absatz 2:

Dieser Absatz entspricht sinngemäss den folgenden Bestimmungen: Art. 9 Abs. 2 ZAR-VO und Art. 9 Abs. 2 AsylV 3. Diese Artikel stützen sich wiederum auf Art. 19 Abs. 2 Bst. d des Datenschutzgesetzes. 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.

Artikel 17 (Art. 5 Abs. 2 BGIAA)

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

Artikel 18 (Art. 5 Abs. 1 BGIAA)

Dieser Artikel überträgt die Informatiksicherheitspflichten des Bundesamts für Migration 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 Bundesamtes für Migration gegenüber den anderen Benutzern.

Artikel 19 (Art. 17 Bst. c und d BGIAA)

Mit dem Bundesarchiv finden regelmässig Sitzungen statt, wo gemeinsam vereinbart wird, ob die einzelnen Daten gelöscht oder archiviert werden sollen. Die vereinbarten Regeln sind bereits heute in den Bearbeitungsreglementen AUPER und ZAR festgehalten. Dieser Artikel entspricht sodann der geltenden Praxis des Bundesamtes für Migration.

Absatz 1:

Daten, welche nicht mehr benötigt werden, müssen entweder gelöscht oder archiviert werden. Gemäss Kommentar zu Artikel 21 DSGVO werden Personendaten nach Wegfall des Bearbeitungszwecks nicht mehr benötigt. Der Bearbeitungszweck ergibt sich aus der Rechtsgrundlage (ANAG, AsylG, BüG, FZA/EFTA), welche das Bundesamt für Migration zur Bearbeitung der betreffenden Personendaten ermächtigt.

Absatz 2:

Buchstaben a und b entsprechen den Absätzen 2 und 3 von Artikel 19 ZAR-Verordnung.

Buchstabe c: 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 im System ZEMIS wieder zu löschen.

Die Zeitangaben zur Löschung der Daten im ZEMIS rechtfertigen sich aus Beweisgründen, für statistische Erhebungen und für die Durchsetzung eventueller rechtlicher Ansprüche der Betroffenen. Diese Zeitspannen haben sich in der Praxis als sinnvoll erwiesen. Die Löschung sowie die Archivierung der einzelnen Daten ist zudem im Bearbeitungsreglement näher ausgeführt.

Absätze 5 und 6:

Hier handelt es sich um die Löschung der elektronischen Dossiers (eDossier; siehe dazu auch Komm. zu Art. 3).

Daten des Asylbereichs: Das Schweizerische Bundesarchiv betrachtet alle Daten des Asylbereichs als archivierungswürdig. Diese werden deshalb ausnahmslos dem Bundesarchiv übergeben.

Daten aus dem Bereich Bürgerrecht: Zwei Jahre nach der Einbürgerung einer Person dürfen ihre Daten nur noch den Sektionen Bürgerrecht und Einbürgerungen des Bundesamtes für Migration zugänglich sein. Alle anderen ZEMIS-Benutzerinnen und -Benutzer sehen diese Personen im ZEMIS nicht mehr. Die elektronischen Dossiers werden nur archiviert. Dies bedeutet, dass sie nicht gelöscht werden dürfen. Diese spezielle Regelung im Vergleich zu den restlichen Daten des Ausländerbereichs findet seine Rechtfertigung namentlich im Interesse der eingebürgerten Personen und jenen, welche 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.

Artikel 20 (Art. 6 BGIAA)

Dieser Artikel entspricht sinngemäss Artikel 11 AsylV 3. Die Erhebung einer Gebühr bei pflichtwidriger Verursachung einer unrichtigen Erfassung im System ZEMIS durch die betroffene Person ist unter dem Titel "Gebühren" geregelt.

Artikel 21

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.

Betreffend der Weitergabe von nicht anonymisierten Daten ans Bundesamt für Statistik (BFS) ist hervorzuheben, dass dieses 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 weiterreichenden Nutzung der aus Verwaltungsregistern entnommenen Daten führen – ein Grundsatz, der übrigens in Art. 4 des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; SR 431.01) deutlich verankert ist. Überdies 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.

Artikel 22

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

Artikel 23

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

Asylbereich: Bis anhin sind für Adressanfragen und besondere Auswertungen 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 des 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).

Artikel 24

Die ZAR-Verordnung wird aufgehoben.

Artikel 25

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 die Bearbeitung von Personendaten im System ZEMIS (lex specialis).

Die AUPER-Verordnung muss angepasst werden: Die Bürgerrechtsdaten werden neu nicht mehr im AUPER, sondern im 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 sowie der Beschwerdedienst des EJPD Benutzer des Systems AUPER sein (siehe Anhang 3).

Artikel 26

Das Informationssystem ZEMIS wird am 29. Mai 2006 operativ in Betrieb genommen. Mit der Inbetriebnahme dieses Systems wird auch die vorliegende 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 Bundesamt für Migration notwendig geworden sind.

Anhänge

Der **Anhang 1** listet abschliessend alle im System enthaltenen Daten und die einzelnen Zugriffsrechte der Benutzerinnen und Benutzer nach Artikel 10 und 10a auf. Ebenso wird darin geregelt, ob die Daten nur gesichtet (A) oder auch bearbeitet (B) werden dürfen bez. 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 dem neuen System ZEMIS sollen im Vergleich zu den Systemen ZAR und AUPER grundsätzlich keine neuen Zugriffsrechte und keine neuen Datenfelder (Personendaten) geschaffen werden.

Neue Zugriffsrechte aufs ZEMIS erhalten lediglich die kantonalen Steuerbehörden für die Erhebung der Quellensteuer (siehe Komm. zu Art. 10) sowie die kantonalen und kommunalen Zivilstandsbehörden auf die Stammdaten einer Person (siehe Komm. zu Art. 10).

Die bereits im AUPER, ZAR, EVA sowie EPOS enthaltenen **Datenfelder** werden weitgehend übernommen. Aufgrund der Fusion der beiden Bundesämter IMES und BFF zum Bundesamt für Migration 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). Nur ausnahmsweise wird ein neuer Zugriff auf ein Datenfeld erteilt, wenn dieser aufgrund der gesetzlichen Aufgaben der Benutzerinnen und Benutzer notwendig (ausführliche Begründung) und verhältnismässig ist.

Zugriffsrecht "ABD Bern": Die in der heute geltenden ZAR-Verordnung enthaltene Unterscheidung zwischen "FREPO" und "ABD Bern" lässt sich mit dem neuen Informationssystem ZEMIS nicht mehr vereinbaren. Einerseits sind alle kantonalen Ausländerbehörden gleich zu behandeln und andererseits ist neu, wenn nötig, die Schaffung von individuellen Zugriffsprofilen entsprechend den unterschiedlichen gesetzlichen Aufgaben möglich.

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

Datenfeld "Kommentarzeile": Dieses wird im Rahmen der Verteilung 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 dem Anhang 2 der geltenden Asylverordnung 3.

Die Bekanntgabe von Daten ans Bundesamt für Statistik ist neu nur noch in einem Artikel geregelt (siehe Art. 21) und deshalb in Anhang 2 nicht mehr aufgeführt. Die Bekanntgabe von Daten an die Ausgleichskassen wird in der vorliegenden Verordnung neu gesetzlich verankert.