



Bewertungsentscheid Staatssekretariat für Migration

- **Ordnungssystem 2015,**
- **Personendossiers gemäss Asyl-, Ausländer- und Integrationsgesetz sowie Bürgerrechtsgesetz**

Aktualisierung 2019-1

Aktenbildende Stelle	Staatssekretariat für Migration (SEM)
Anbietende Stelle	Staatssekretariat für Migration (SEM)
Datum Genehmigung durch die Direktion BAR	3. April 2020

1 Das Wichtigste in Kürze

1.1 Gegenstand der Bewertung (siehe Kapitel 3)

Im Rahmen der Aktualisierung des Ordnungssystems (OS) des Staatssekretariats für Migration (SEM) wurden dessen Rubriken sowie die drei Personendossiererien gemäss Asyl-, Ausländer- und Integrations- sowie Bürgerrechtsgesetz und alle vom SEM ausserhalb des GEVER-basierten OS betriebenen Fachapplikationen durch das SEM und das BAR bewertet.

Mit der vorliegenden Bewertung zu Inhalten aus Aufgaben und Kompetenzen SEM sind alle geschäftsrelevanten Unterlagen SEM mit Stand 2020 bewertet.

1.2 Ergebnis der Bewertung (siehe Kapitel 4)

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, hier leben und arbeiten darf und es entscheidet, wer hier Schutz vor Verfolgung erhält. Zudem ist es auf Ebene Bund für Einbürgerungen zuständig und engagiert sich für eine wirksame Steuerung der weltweiten Migrationsbewegungen.

Die Bewertung des Ordnungssystems (OS) SEM sieht im Bereich der Kernaufgaben des SEM die Archivierung einer Mehrheit der Unterlagen vor. Nicht archiviert werden Unterlagen, welche rein operativen oder dokumentarischen Charakter aufweisen oder die aus Geschäften ohne Federführung SEM stammen sowie jene Unterlagen, die bloss für eine begrenzte Zeit nachweisbar bleiben müssen.

Mit der Umsetzung der vorliegenden Bewertung durch Ablieferungen ans BAR wird die Überlieferungsbildung aus der Wahrnehmung von Aufgaben und Kompetenzen des SEM sowohl der sach- wie auch der personenbezogenen Unterlagen aus den vielfältigen strategischen und fachlichen Tätigkeitsbereichen des SEM fortgesetzt.

1.3 Publikation

Der vorliegende Bewertungsentscheid wird auf der Webseite des BAR (www.bar.admin.ch) publiziert.

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze	1
1.1	Gegenstand der Bewertung (siehe Kapitel 3)	1
1.2	Ergebnis der Bewertung (siehe Kapitel 4).....	1
1.3	Publikation.....	1
2	Analyse der aktenbildenden Stelle	3
2.1	Vorstellung	3
2.2	Organigramm.....	3
2.3	Geschichte.....	4
2.4	Aufgaben und Kompetenzen	4
2.5	Rechtliche Grundlagen.....	6
2.6	Partner.....	7
3	Analyse des Angebots	8
3.1	Anlass und Gegenstand der Bewertung	8
3.2	Inhaltliche Analyse	8
3.3	Überlieferungskontext.....	13
3.4	Parallelüberlieferung	13
4	Bewertung der Archivwürdigkeit	14
4.1	Vorgehen.....	14
4.2	Ergebnis der Bewertung	14

2 Analyse der aktenbildenden Stelle

2.1 Vorstellung

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) gehört zum Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Das SEM verfügt über rund 1'090 Vollzeitstellen. Seine jährlichen Ausgaben betragen 1.98 Milliarden CHF (Zahlen 2019). Das SEM ist gemäss Bundesgesetz über die Archivierung (BGA)¹ anbieterpflichtig.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) regelt, unter welchen Bedingungen jemand in die Schweiz einreisen, hier leben und arbeiten darf und es entscheidet, wer hier Schutz vor Verfolgung erhält. Zudem ist es auf Ebene Bund für Einbürgerungen zuständig und engagiert sich für eine wirksame Steuerung der weltweiten Migrationsbewegungen.

Das SEM ist in die drei **Fachbereiche Internationale Zusammenarbeit, Zuwanderung und Integration sowie Asyl** unterteilt. Hinzu kommen der **Bereich Planung und Ressourcen** sowie die fünf **Stabsbereiche Bundeszentren, Recht, Direktionsstab, Steuerung und Forschung sowie Information und Kommunikation**. 2018 hat das SEM zudem das **Büro des Beauftragten für Migrationsfragen im Mittleren Osten** ins Leben gerufen. Dessen Aufgaben stehen im Zusammenhang mit Abklärungen zu möglichen Risiken rund um Personen und deren potentielle Kontakte mit dem Islamischen Staat sowie Ein- und Ausreisen ins bzw. aus dem betreffenden Gebiet. Nebst dem Hauptsitz des SEM in Bern-Wabern existieren sechs regionale Bundesasylzentren (BAZ).

Dem Stabsbereich des SEM administrativ zugeordnet ist das Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM). Die EKM entstand per 1.1.2008 aus der Fusion ihrer Vorgängerinstanz, der Eidgenössischen Ausländerkommission, mit der Eidgenössischen Flüchtlingskommission². Die EKM bewirtschaftet ihre Unterlagen in einer separaten Ablage.

2.2 Organigramm

Organisation

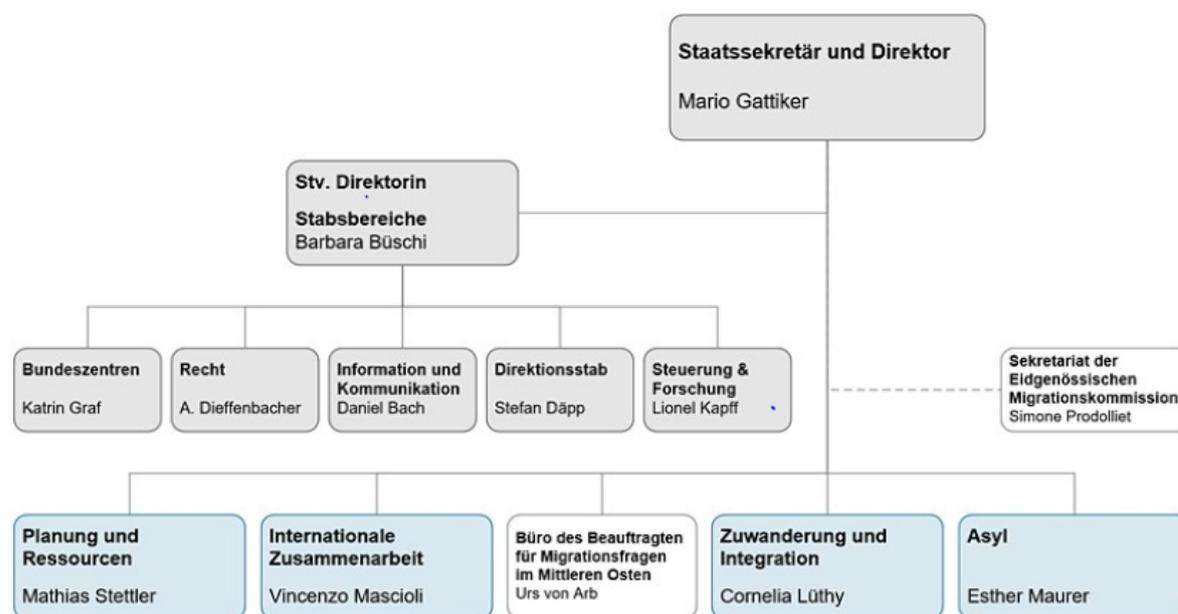


Abbildung 1: Überblick über das Organigramm des SEM (Stand am 1. März 2020)³

¹ Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Mai 2013), AS 1999 2243.

² Zur Geschichte dieser Kommission siehe: Steiner, Pascale: 37 Jahre EKA: Auszug aus dem Jahresbericht [2007] der Eidgenössischen Ausländerkommission, http://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/ekm/jb_d_07_web_hist.pdf (27.11.2019).

³ Staatssekretariat für Migration: Organigramm, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/ueberuns/organisation.html>

2.3 Geschichte

An dieser Stelle wird kein umfassender Abriss zur Geschichte des Staatssekretariats für Migration (SEM) wiedergegeben, es werden lediglich die Aktenbildner-Vorgänger des SEM aufgeführt⁴.

Seit dem 1.1.2015 existiert das Staatssekretariat für Migration (SEM). Sein direkter Vorgänger ist das Bundesamt für Migration (BFM), das am 1.1.2005 aus der Fusion des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF, 1990-2004) und des Bundesamts für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES, 2003-2004) hervorging.

Die Vorgängerinstitution des BFF war der „Delegierte für das Flüchtlingswesen“ (1985-1990), jene des IMES das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA, 1979-2003). Dessen Vorgängerinstitution war die Eidgenössische Fremdenpolizei (1934-1979) bzw. die vormalige Zentralstelle für Fremdenpolizei (1917-1933). Bereits 1902 wurde die Eidgenössische Polizeiabteilung gegründet, u.a. zwecks Aufbau (fremden-)polizeilicher Kompetenzen auf Bundesebene. Aus dieser Verwaltungseinheit entstand bei späteren Reorganisationen des EJDP (1979 bzw. 2000) das Bundesamt für Polizei(wesen) (BAP, heute fedpol). Siehe auch Fussnote ⁵.

2.4 Aufgaben und Kompetenzen

Die in Kapitel 3.4 festgehaltenen Informationen basieren teilweise auf der Broschüre „Ausländerinnen, Ausländer und Asylsuchende in der Schweiz“⁶.

Das SEM befasst sich mit der Immigration in die Schweiz und der Emigration aus der Schweiz. Dabei fallen insbesondere alle Aufgaben und Belange im Zusammenhang mit der Umsetzung des Asyl-, Ausländer- und Bürgerrechtsgesetzes auf Bundesebene in seine Kompetenzen.

Das SEM ist zuständig für das Asyl- und Flüchtlingsrecht. Menschen, die in der Schweiz Schutz vor (politischer) Verfolgung suchen oder vor Krieg in ihrem Heimatland flüchten, dürfen sich vorübergehend oder dauernd in der Schweiz aufhalten. Der Entscheid betreffend „vorübergehend“ oder „dauernd“ wird in einem individuellen Asylverfahren zur „Anerkennung des Flüchtlingsstatus“ (inklusive der damit verbundenen Aufenthaltsgenehmigung) getroffen.

Das SEM wirkt bei der Harmonisierung der internationalen Flüchtlings- und Asylpolitik mit.

Fragen und Anliegen im Zusammenhang mit den Aufgabenbereichen des SEM betreffen Individuen unmittelbar. Entsprechend häufig sind die Arbeiten des SEM bzw. die daraus resultierenden Entscheidungen und Fakten gemäss der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV)⁷ grundrechtsrelevant.

Das SEM entscheidet in erster Instanz über Asylgesuche und über allfällige Beschwerden rund um die Entscheide zu Asylgesuchen. Die zweite Instanz ist das Bundesverwaltungsgericht (bis am 31.12.2006 die Schweizerische Asylrekurskommission, ARK).

Die Bedingungen für Einreise und Aufenthalt ausländischer Personen in der Schweiz werden vom SEM geregelt. Darunter fallen Verfahren und Entscheide rund um Schutz vor Verfolgung/Gewährung von Asyl bzw. Massnahmen rund um die Rückkehr ins Herkunftsland ebenso wie Arbeitsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer.

- Einreise und Aufenthalt von Flüchtlingen beginnen häufig mit der Stellung eines Asylgesuchs. Anschliessend folgt die Aufnahme, welche die Registrierung, die erkennungsdienstliche Behandlung und grenzsanitarische Massnahmen umfasst. Danach wird das erstinstanzliche Asylverfahren durchgeführt. Asylbewerberinnen und -bewerber, über deren Asylgesuch nicht innert der maximalen Verweildauer im Bundesasylzentrum (BAZ) entschieden wird, werden einem Kanton zugeteilt und dort in einer Gemeinde untergebracht, bis ihr Verfahren abgeschlossen ist. Personen, die einen negativen Asylentscheid erhalten, können kantonale Not-

(17.3.2020). Detaillierte Darstellung des Organigramms SEM, siehe <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/ueberuns/organisation/organigramm-sem-d.pdf> (17.3.2020).

⁴ Einen Überblick bieten unter anderen folgende Publikationen. Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr: die Eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933. Zürich: Chronos-Verlag, 1997. / Schöni, H.: Zuflucht: Flüchtlingspolitik, Asylpolitik, Asylrecht: eine kurze Übersicht. [Bern]: Bundesamt für Flüchtlinge [BFF], 1992.

⁵ Migrationsbehörden beim Bund: historische Chronologie. Aktenzeichen BAR 622.1-12519. Kg, Fp, Cs, 13.7.2012. / Abriss der Behördengeschichte des Bundesamts für Migration 1917-2002. Aktenzeichen BAR 622.1-12519. Gu, 5.8.2009.

⁶ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement / Bundesamt für Migration: Ausländerinnen, Ausländer und Asylsuchende in der Schweiz: Das Bundesamt für Migration, seine Aufgaben kurz erklärt. Bern: BBL, 2012.

⁷ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV) vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2020), AS 1999 2556.

hilfe beantragen. Vorläufig Aufgenommene, Flüchtlinge und Asylsuchende können unter bestimmten Bedingungen eine Arbeitsbewilligung beantragen.

- Einreise und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern, die sich länger als drei Monate in der Schweiz aufhalten möchten, sind bewilligungspflichtig. Touristinnen und Touristen, Erwerbstätige, Studierende, Rentnerinnen und Rentner müssen sich entsprechend bei einer kantonalen Migrationsstelle anmelden. Dabei geniessen Bürgerinnen und Bürger aus EU- bzw. EFTA-Ländern, die in der Schweiz arbeiten wollen, gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern (Personen aus sogenannten „Drittstaaten“) Vorzüge gemäss den bilateralen Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU bzw. der EFTA.

Weiter ist das SEM für die Festlegung von Einbürgerungskriterien für die Erlangung der schweizerischen Staatsbürgerschaft zuständig. Für die Einbürgerungsverfahren sind die Gemeinden/Kantone zuständig, das SEM prüft die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und erteilt die eidgenössische Einbürgerungsbewilligung, bei erleichterten Einbürgerungen und Wiedereinbürgerungen entscheidet das SEM nach Anhörung des zuständigen Kantons.

Das SEM koordiniert die Integrationsarbeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Des Weiteren ist das SEM für die freiwillige Rückkehr und die zwangsweise Rückführung von Personen zuständig, deren Asylgesuch abgewiesen wurde oder die sich illegal in der Schweiz aufhalten. Ferner können sich Schweizerinnen und Schweizer, die sich mit einer Auswanderung befassen, vom SEM beraten lassen.

Die Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD)⁸, Art. 12, 13 und 14 benennt Ziele und Funktionen des SEM sowie dessen besondere Aufgaben (Art. 13) und dessen besondere Zuständigkeiten (Art. 14) wie folgt:

Art. 12 Ziele und Funktionen

1 Das Staatssekretariat für Migration (SEM) ist die Fachbehörde des Bundes für die Belange der Ein- und Auswanderung, des Ausländerrechts, des Asyl- und Flüchtlingsrechts sowie des Schweizer Bürgerrechts. Es verfolgt insbesondere folgende Ziele:

a. Gewährleistung einer kohärenten Ausländerpolitik; dazu gehören namentlich:

- 1. die Zulassung und der Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und unter Berücksichtigung humanitärer Gründe und der Zusammenführung der Familien,*
- 2. die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Interessen, der langfristigen beruflichen und gesellschaftlichen Integrationschancen sowie der wissenschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse der Schweiz;*

b. Umsetzung der schweizerischen Asyl- und Flüchtlingspolitik gemäss den Vorgaben der eidgenössischen Räte und des Bundesrates; dazu gehört insbesondere die Gewährleistung einer kohärenten Aufnahme- und Rückkehrpolitik;

c. Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Integration der in der Schweiz lebenden ausländischen Bevölkerung und für eine ausgeglichene demografische und soziale Entwicklung.

2 Zur Verfolgung der Ziele nach Absatz 1 im Ausländerbereich und im Bereich des Schweizer Bürgerrechts nimmt das SEM folgende Funktionen wahr:

a. In Zusammenarbeit mit dem EDA und weiteren interessierten Bundesstellen erarbeitet es die Grundlagen der schweizerischen Visumpolitik und entwickelt Strategien zur Missbrauchsbekämpfung im Bereich des Ausländerrechts unter Berücksichtigung der internationalen Lage und setzt diese um.

b. In Zusammenarbeit mit dem WBF beurteilt es das gesamtwirtschaftliche Interesse im Bereich der Ausländerpolitik.

c. Es setzt die ausländerrechtlichen Massnahmen um und konzipiert die ausländerrechtliche Kontrolle beim Grenzübertritt.

d. Es führt die Aufsicht über den Vollzug des Ausländerrechts in den Kantonen.

e. Es bearbeitet alle Fragen des Schweizer Bürgerrechts.

3 Zur Verfolgung der Ziele nach Absatz 1 im Asyl- und Flüchtlingsbereich nimmt das SEM folgende Funktionen wahr:

a. Es entscheidet über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls, über die Schutzgewährung, die vorläufige Aufnahme sowie über die Wegweisung aus der Schweiz.

b. Es koordiniert Fragen im Asyl- und Flüchtlingsbereich innerhalb der Bundesverwaltung, mit den Kantonen und den schweizerischen und internationalen Organisationen.

c. Es wirkt mit bei der Harmonisierung der internationalen Flüchtlings- und Asylpolitik und bei deren Umsetzung in der Praxis, in Abstimmung mit dem EDA.

d. Es setzt die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Finanzierung der Fürsorge, Betreuung und Verwaltung um, richtet die entsprechenden Subventionen aus und überwacht deren Verwendung.

⁸ Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD) vom 17. November 1999 (Stand am 1. Dezember 2019), AS 2000 291.

e. In Zusammenarbeit mit dem EDA bereitet es die Definition der Rückkehrpolitik vor, leistet Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe und unterstützt die Kantone bei der Finanzierung von Rückkehrhilfeprojekten und gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen.

f. Es unterstützt die Kantone beim Vollzug von Wegweisungen.

4 Gemeinsam mit dem EDA analysiert das SEM die Migrationsentwicklung auf nationaler und internationaler Ebene und erarbeitet Entscheidungsgrundlagen für die Migrationspolitik des Bundesrates.

Artikel 13 Besondere Aufgaben

1 Das SEM instruiert Beschwerden an den Bundesrat wegen Verletzung von völkerrechtlichen Verträgen, die sich auf Freizügigkeit und Niederlassung beziehen.

2 Es bereitet in Absprache mit dem EDA Staatsverträge über die Rückübernahme und den Transit sowie über Migrationspartnerschaften vor und vollzieht sie.¹

E3 Es stellt Ausweisschriften für Flüchtlinge, Schriften- und Staatenlose aus.

Artikel 14 Besondere Zuständigkeiten

1 Das SEM ist zur selbstständigen Erledigung aller Geschäfte über das Schweizer Bürgerrecht ermächtigt.

2 Es ist in den Bereichen des Ausländer- und Bürgerrechts berechtigt, gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide beim Bundesgericht Beschwerde zu führen.¹

3 Es ist zuständig für die Anerkennung von Staatenlosen.

2.5 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen des SEM finden sich vorwiegend in Kapitel 1 der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR), „Staat – Volk – Behörden“⁹, spezifischer in Sachgebiet 14 der SR, „Bürgerrecht. Niederlassung. Aufenthalt“¹⁰.

Zur Ausübung seiner fachlichen Kompetenzen sind für das SEM insbesondere die folgenden Bundesgesetze und dazugehörigen Verordnungen und Weisungen¹¹ relevant:

- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)¹²
- Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG)¹³
- Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG)¹⁴
- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit¹⁵
- Asylgesetz (AsylG)¹⁶
- Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG)¹⁷
- Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisgesetz, AwG)¹⁸

⁹ Systematische Rechtssammlung (SR), siehe <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/1.html> (26.2.2020).

¹⁰ Systematische Rechtssammlung (SR), siehe <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/14.html#14> (26.2.2020).

¹¹ Staatssekretariat für Migration: Rechtliche Grundlagen, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/ueberuns/rechtsgrundlagen.html> (26.2.2020).

¹² Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Dezember 2019), AS **2007** 5437.

¹³ Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG) vom 6. Oktober 1989 (Stand am 1. Januar 2017), AS **1991** 407.

¹⁴ Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG) vom 8. Oktober 1999 (Stand am 1. April 2017), AS **2003** 1370.

¹⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, abgeschlossen am 21. Juni 1999, von der Bundesversammlung genehmigt am 8. Oktober 1999, Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 16. Oktober 2000, in Kraft getreten am 1. Juni 2002 (Stand am 1. Januar 2019), AS **2002** 1529.

¹⁶ Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Januar 2020) AS **1999** 2262.

¹⁷ Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 20. Juni 2014 (Stand am 9. Juli 2019), AS **2016** 2561.

¹⁸ Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisgesetz, AwG) vom 22. Juni 2001 (Stand am 1. Januar 2018), AS **2002** 3061.

Folgende Rechtsgrundlagen regeln den Umgang des SEM mit fachspezifischen Informationssystemen:

- Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA)¹⁹
- Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem (Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV)²⁰
- Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)²¹

2.6 Partner

Das SEM kooperiert in Wahrnehmung seiner Aufgaben mit diversen bundesinternen Partnern. Dazu gehören insbesondere im Bereich internationaler Abkommen zu Migration, Flucht, Asyl und Rückkehrhilfe verschiedene Direktionen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA); im Zusammenhang mit Einreise und Aufenthalt das Grenzwachtkorps (GWK) der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) aus dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS); rund um die Aufgabenfelder Arbeitsbewilligung und Zulassung ausländischer Arbeitskräfte verschiedene Einheiten des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), insbesondere das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Zu den Partnern des SEM im Bereich Arbeitsmarkt gehören zudem Berufsfachverbände und Gewerkschaften.

In den Bereichen Asyl, Bürgerrecht und Ausländergesetz arbeitet das SEM eng mit den zuständigen kantonalen Behörden zusammen, insbesondere mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD). Das SEM unterstützt und überprüft Integrationsprojekte von Kantonen und Gemeinden.

Für die Realisierung seiner Aufgaben kooperiert das SEM zudem mit verschiedenen nationalen Organisationen wie dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK), Caritas Schweiz, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), dem Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), dem Christlichen Friedensdienst (CFD) und dem Centre Social Protestant (CSP).

Ferner gehören die Migrationsstellen anderer Staaten zu den Partnern des SEM. Das SEM pflegt zu allen Belangen der Migrationspolitik bi- und multilaterale Kontakte mit Herkunfts-, Transit- und anderen Zielländern sowie mit internationalen Organisationen wie dem United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Amnesty International (AI) und der International Organization for Migration (IOM). Via IOM werden internationale Abkommen im Bereich der Migration erarbeitet.

¹⁹ Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) vom 20. Juni 2003 (Stand am 1. Juni 2019), AS **2006** 1931.

²⁰ Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem (Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV) vom 18. Dezember 2013 (Stand am 2. Februar 2020), AS **2014** 3.

²¹ Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung) vom 12. April 2006 (Stand am 1. Juni 2019), AS **2006** 1945.

3 Analyse des Angebots

3.1 Anlass und Gegenstand der Bewertung

Die gesetzlichen Grundlagen für die Archivierung und die Bewertung von Unterlagen des Bundes sind im Bundesgesetz über die Archivierung BGA²² geregelt. Gemäss der Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung)²³ prüft das Bundesarchiv (BAR) die Ordnungssysteme (OS) aller anbietepflichtigen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung und nimmt diese ab. Dabei führt das BAR – in Zusammenarbeit mit der Verwaltungseinheit – auch eine vollständige prospektive Bewertung aller Rubriken des OS durch. Im Rahmen der Aktualisierung des OS SEM 2015²⁴ wurde 2020 die vorliegende Bewertung vorgenommen (bzw. jene von 2015 bestätigt). Als Grundlage diente das Ordnungssystem SEM im Anhang.

2013/14 wurde vom damaligen BFM das „Programm Schriftgutverwaltung“ lanciert. Im Rahmen dieses Arbeitsprojekts hat das SEM in Zusammenarbeit mit dem BAR das retrospektiv ausgerichtete Vorhaben „Angebot und Übernahme“ behandelt. Mit der vorliegenden Bewertung sind alle geschäftsrelevanten Unterlagen und Daten des SEM sowie seiner Vorgängerinstanzen inkl. der drei Personendossierserien nach Asyl-, Ausländer- und Bürgerrecht angeboten und bewertet (gemäss OS SEM im Anhang und anhand der Zusammenstellung Fachapplikationen SEM²⁵). Dies gilt auch für die Inhalte aus Fachanwendungen und Datenbanken, die das SEM als autorisierte Ablagen ausserhalb GEVER führt. Die im SEM 2020 noch nicht geschlossenen Laufwerkablagen dienen vornehmlich der Zwischenablage operativer Daten, die in die konkreten Geschäfte und in die Personendossiers SEM einfließen. CC GEVER SEM migriert solche Ablagen nach und nach in die GEVER-basierte Ablage ActaNova SEM.

3.2 Inhaltliche Analyse

Das Ordnungssystem (OS) SEM bildet sämtliche Aufgaben des SEM ab. Es ist die Grundlage für die Strukturierung und Ablage der im SEM anfallenden geschäftsrelevanten Informationen. Das SEM führt mit Stand 2020 sowohl Sach- wie Personendossiers gemäss AsylG (seit dem 1.3.2019) und gemäss AIG digital (eDossier, ausserhalb GEVER), die Personendossierserie gemäss BÜG wird noch physisch geführt.

Im OS werden auch die Metadaten wie Aufbewahrungsfrist, Archivwürdigkeit, Datenschutz, Öffentlichkeitsstatus, Zugriffe und Federführung verwaltet. Zu OS und Infomanagement beim Bund im Allgemeinen vgl. [Webseite BAR](#).

²² Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Mai 2013), AS **1999** 2243.

²³ Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung) vom 30. November 2012 (Stand am 1. Juli 2014), AS **2012** 6669.

²⁴ Das OS SEM 2015 dient auch als OS BFM 2010-14, wobei das SEM per 2019/20 die Dossiers aus dem Entstehungszeitraum BFM (gemäss identischen, fortlaufenden Arbeiten SEM) weiterführt. Diese Dossiers lassen sich vor zukünftigen Ablieferungen ans BAR allenfalls als Jahresdossiers (BFM bis 2014, SEM ab 2015) abschliessen.

²⁵ Zusammenstellung Fachapplikationen SEM (ausserhalb GEVER-basiertem OS SEM), Az 321-SEM, Februar 2020.

Das OS SEM ist hierarchisch aufgebaut und gliedert sich in die folgenden Hauptgruppen

- 0 Führung und Querschnittsaufgaben
- 1 Support und Ressourcen

- 2 Asylverfahren und Rückkehr (gemäss Asylgesetz, AsylG)**
 - 21 Asylverfahren und Rückkehr: Grundlagen, Gesetzgebung
 - 22 Sammlung und Erstellung von Lageberichten und Analysen
 - 23 Aufnahme und Unterbringung
 - [Positionen 23X waren bis Ende Februar 2019 in Betrieb, ab März 2019 dienen Positionen 27X zur entsprechenden Ablage SEM]*
 - 24 Rückkehr (Organisation)
 - 25 Subventionen im Asylbereich
 - 26 Anhörungsmanagement
 - 27 Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern in Bundesasylzentren
 - [siehe Bemerkung oben, zu Positionen 23X]*

- 3 Einreise und Aufenthalt (gemäss Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)**
 - 31 Einreise und Aufenthalt: Grundlagen, Gesetzgebung
 - 32 Einreise
 - 33 Aufenthaltsregelung

- 4 Regulierung Arbeitsmarkt: Erteilung Zulassungen**
 - 41 Arbeitsmarkt: Grundlagen
 - 42 Zulassung Arbeitskräfte aus Drittstaaten
 - 43 Zulassung [gemäss] Personenfreizügigkeit[sabkommen]
 - 44 Zulassung Stagiaires

- 5 Integration: Planung und Steuerung**
 - 51 Integration: Grundlagen
 - 52 Steuerung aktueller Themen zur Integration
 - 53 Entwicklung und Steuerung zur Integration
 - 54 Integrationsförderung

- 6 Bürgerrecht und Einbürgerungsverfahren (gem. Bürgerrechtsgesetz, BüG)**
 - 61 Bürgerrecht und Einbürgerungsverfahren: Grundlagen, Gesetzgebung
 - 62 Einbürgerungsverfahren
 - 63 Verlust des Bürgerrechts

Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben und Kompetenzen betreibt das SEM die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Fachanwendungen.

In der Tabelle nicht enthalten sind die ausschliesslich operativen Zwecken dienenden Anwendungen der Hauptgruppe 0:

- Aramis (Pos. 020.1), Datenbank zur Erfassung und Verwaltung sowie zum Controlling von Forschungs- und Evaluationsprojekten der Bundesverwaltung unter Federführung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)

und der Hauptgruppe 1:

- SAP (Pos. 120.1)
- JIRA (Pos. 130.1) webbasierte Anwendung für das Change- und Releasemanagement sowie für den Support
- Codeverwaltung (Pos. 130.2) Applikation, die der zentralen Verwaltung und Pflege von Code-Tabellen aus unterschiedlichen Systemen dient (Codeverwaltung weist auch keinerlei Findmittel-Charakter auf)
- Speedikon Facility Management (FM), vormals ZELOPE (Pos. 153.4), dient zu Verwaltungszwecken rund um Gebäudeunterhalt und -reinigung
- SiPass (Pos. 154.4) System für die Vergabe und Programmierung von Zutrittsbadges der Mitarbeitenden SEM

sowie die dem SEM ebenfalls zu operativen Zwecken dienenden Fachanwendungen ohne Anbindung ans Ordnungssystem:

- PolMail, dient dem geschützten Mailverkehr mit Partnerbehörden des SEM, keine Datenhaltung.
- PrivaSphere, operative Mailplattform zum Versenden und Empfangen vertraulicher Mails, beispielsweise im Aufgabenbereich des elektronischen Rechtsverkehrs. Die entsprechenden Daten werden entweder in ZEMIS, ins betreffende Personendossier oder in GEVER transferiert.
- AFIS, automatisiertes Fingerabdruck-Identifikationssystem, Federführung Bundesamt für Polizei (fedpol).
- Asyl Central Visa Information System der EU (Asyl CS-VIS), dient dem Abgleich von Fingerabdrücken Asylsuchender gemäss Dublin-Verfahren. Das System dient dem SEM für operative Abfragen bezüglich bestimmter Identitätsdaten pro Person (vergleiche auch: EURODAC, unten).
- DubliNet, gesichertes Mail-System der EU, welches dem Informationsaustausch in Dublin-Verfahren dient. DubliNet enthält keine Daten.
- EneXs, Applikation die elektronischen Abfragen betr. Identifikationsüberprüfungen aus Informationssystemen des EJPD diene. EneXs wurde per Ende 2018 eingestellt.

Bezeichnung	Zweck/Inhalte	Anbindung OS SEM	Bemerkungen
Datawarehouse (DWh) Statistik	Im DWh werden laufend Daten aus ZEMIS, ORBIS, MIDES, ISR gesammelt, aggregiert und ausgewertet. Diese Daten dienen der Erstellung von Statistiken und als Basis für Reports und Auskünfte sowie für finanzielle Berechnungen.	022.501	Die Inhalte des DWh Statistik aus den Aufgabenbereichen gemäss AsylG und AIG werden monatlich historisiert und in (operativen) Unterlagen zusammengestellt.
EURODAC	Fingerabdruckdatenbank der EU. EURODAC dient der Durchsetzung des Dubliner Abkommens, sie enthält Verfahrensdaten pro Person.	(071.201-208, dort ausschliesslich Sachdossiers aus Ablage SEM zu Eurodac)	Abfrageresultate SEM aus EURODAC werden ins jeweilige Personendossier integriert.
ETIAS, European Travel Information Authorisation System	Einreisekontrollsystem der EU.	(071.201-11, dort ausschliesslich Sachdossiers aus Ablage SEM zu ETIAS)	Abfrageresultate SEM aus ETIAS werden ins jeweilige Personendossier integriert.

Bezeichnung	Zweck/Inhalte	Anbindung OS SEM	Bemerkungen
Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS) (Vorgängersysteme = zentrales Ausländerregister, ZAR sowie AUPER)	ZEMIS dient der zentralen Bearbeitung von Daten aus dem Ausländer- und Asylbereich.	205, ZEMIS gem. AsylG 303, ZEMIS gem. AIG 602, ZEMIS gem. BüG	Die auf den Einzelfall bezogenen Informationen aus ZEMIS werden vom SEM in den jeweiligen Personendossierserien geführt.
eDossier, Personendossiers gem. AsylG	Bearbeitung Einzelfälle gem. AsylG	204	sogenannte N-Dossiers
eDossier, Personendossiers gem. AIG (vormals AuG)	Bearbeitung Einzelfälle gem. AIG	302	
(eDossier), Personendossiers gem. BüG	Bearbeitung Einzelfälle gem. BüG	601	sogenannte K-Dossiers
MIDES (Vorgänger = AVES)	Die Applikation MIDES unterstützt das SEM in den Kernaufgaben zu Asylverfahren in den Bundeszentren und an den Flughäfen Zürich und Genf, sie dient in den BAZ als Geschäftsverwaltungssystem.	206	MIDES enthält operative Daten (Registrierung der Personendaten von Gesuchstellenden sowie der Resultate aus ihrer Befragung). Die inhaltlich relevanten Unterlagen pro Einzelfall werden in ZEMIS bzw. im jeweiligen Personendossier geführt.
GERIDOK, Gerichtsdokumente	GERIDOK dient dem SEM zur Prüfung türkischer Gerichtsdokumente.	207	SEM-interne, operative Dokumentation.
Datenbank LINGUA	LINGUA der Sektion Lingua als Ablage für linguistische Herkunftsabklärungen.	214.5	LINGUA enthielt Daten des Fachbereichs, diese wurden im Oktober 2015 in ZEMIS migriert.
KOMPASS	Die Datenbank KOMPASS enthält Informationen über Herkunftsländer zur Unterstützung der Aufgabenbereiche Asyl und Rückkehr.	226	Inhalte werden tlw. auch von kantonalen Migrationsämtern und dem Bundesverwaltungsgericht konsultiert.
eRetour, Vorgänger = Aurora	Aurora bzw. eRetour dient der Koordination der Ausreiseorganisation durch das SEM.	240.3	Operative Daten. Inhaltlich relevante Unterlagen pro Einzelfall werden im jeweiligen Personendossier geführt.
Datenbank individuelle Rückkehr (DB IndiRück), Nachfolger = eRetour	IndiRück bzw. eRetour dient der Dokumentation und Auswertung betr. freiwilliger Ausreise mit Rückkehrhilfe.	240.4	Operative Daten. Inhaltlich relevante Unterlagen pro Einzelfall werden im jeweiligen Personendossier geführt.
Financement Asile (FINASI)	FINASI dient der Berechnung von Globalpauschalen. Die Anwendung unterstützt das SEM und die kantonalen Asylstellen bei der Verwaltung der Finanzierung im Asyl- und Flüchtlingsbereich.	250.1	Finasi ist mit dem Datawarehouse (siehe oben) verbunden. Mittels FINASI können monatliche Listen bereitgestellt werden, die die erforderlichen Angaben für die Berechnung von Subventionen beinhalten (basierend auf Daten aus ZEMIS).
eAsyl, Datenbank Asylsozialhilfestatistik	eAsyl gibt Auskunft über Sozialhilfebezüge Asylbewerbender und vorläufig aufgenommener Personen.	250.2	Die Daten SEM in eAsyl stammen aus ZEMIS, sie basieren auf Angaben der Kantone und Gemeinden. Nachfolgesystem geplant (2020 ff) = ISOS).
Monitoring Sozialhilfestopp (M2)	Die Applikation umfasst ausgewählte Personen- und Verfahrensdaten sowie Daten kantonaler Erhebungen betreffend Ort, Art und Kosten des Bezugs von Nothilfe.	253.5	Die Daten aus der Datenbank Monitoring Sozialhilfestopp werden aggregiert und in (archivwürdig bewerteten, siehe Rubrik 253.1) Berichten festgehalten.

Bezeichnung	Zweck/Inhalte	Anbindung OS SEM	Bemerkungen
SonderA[bgaben]/SINEX	Die Applikation wird für Kontrollzwecke betr. Zahlungen von Sonderabgaben im Asylbereich eingesetzt.	254.01	Operative Daten. Inhaltlich relevante Unterlagen pro Einzelfall werden im jeweiligen Personendossier geführt. SonderA/SINEX wurde Ende 2018 ausser Betrieb genommen. Nachfolgesystem = SAP Finance.
Adamantis	Die Applikation wurde für die Bearbeitung fehlender Zahlungen (von Arbeitgebern) im Zusammenhang mit Sonderabgaben im Asylbereich betrieben.	254.02	Operatives Tool, das dem SEM (bis Ende 2017) zu Kontroll- und Mahnzwecken diente. Applikation wurde vom SEM ausser Betrieb genommen.
Dopo (Dolmetscher- und Protokollführer-Pool), in Verbindung mit DM (Dolmetscherinnen)-Cockpit	In Dopo werden Leistungen von Dolmetscherinnen und Protokollführerinnen zulasten SEM verbucht.	260.3, 260.4	Operative Tools, die dem SEM zu Verwaltungszwecken dienen.
GEDECO	Die Applikation dient der Verwaltung gewährter Vorfinanzierungen Bund betr. Asylunterkünften sowie entsprechender Rückzahlungen der Kantone.	254.03	Operatives Tool, das der Abwicklung von Zahlungen zwischen Bund und Kantonen dient.
Informationssystem Reisepapiere (ISR)	Gesuchsabwicklung und Produktion von (schweizerischen) Reisedokumenten für ausländische Personen.	321.31	Die Inhalte ISR sind operativ. Inhaltlich relevante Unterlagen pro Einzelfall werden im jeweiligen Personendossier geführt. Nachfolgesystem geplant (2020 ff).
ORBIS-N-VIS (ehemals EVA, elektronische Visumsausstellung)	Nationales Visum-Informationssystem zur Erfassung von Visa-Anträgen.	322.02, 322.01, diverse indirekt	
Vision	Vision dient dem SEM zu operativen Zwecken: Prüfen von Visa-Anträgen gem. Vorgaben des Schengener Abkommens.	322.03	Operatives Tool zur Abfrage bestimmter Visa-Daten.
Systemplattform eDokumente	eDokumente dient der Erfassung und Validierung biometrischer Daten für den elektronischen Pass (ePass), und für den biometrischen Ausländerausweis (AA10).	322.04	Operative Applikation, keine Datenhaltung.
IVIS	Webbasierte Applikation zur Erfassung von Visa-Gesuchen durch Privatpersonen.	322.05	Datenhaltung erfolgt in ORBIS.
Passagier-Informationssystem: Advanced Passenger Information (API)	API dient dem Empfang von Passagierdaten zuhanden der Grenzkontrollbehörden, die für die automatisierten Abfragen von Passagierdaten in den einschlägigen Datenbanken zuständig sind.	323.02	Mittels API kann das SEM die Überwachung der Einhaltung der Meldepflicht bezüglich Grenzkontrollen von Flugpassagieren sicherstellen. Inhaltlich relevante Unterlagen pro Einzelfall werden im jeweiligen Personendossier geführt.
Elektronisches Lenksystem Integrationsförderung, ELSI, Vorgänger = Datenbank Gesuche (DB Gesuch)	Die Applikation dient der Bewirtschaftung von Projektgesuchen aus dem Bereich Integrationsförderung.	501	Die Abwicklung der Integrationsprojekte in ELSI soll mittelfristig via GEVER erfolgen (gem. Planung CC GEVER SEM 2020).
Monitoring Resettlement	Die Applikation dient der Beobachtung des Integrationsprogramms für Flüchtlingsgruppen im Rahmen des Pilotprojekts zur Aufnahme und Integration von 500 besonders vulnerablen Flüchtlingen.	502	

Tabelle 1: Übersicht Fachanwendungen/Datenbanken SEM

3.3 Überlieferungskontext

Für die bisherige Überlieferungsbildung SEM/Vorgängerinstanzen vergleiche Bewertungsentscheid prospektive Bewertung SEM (Ordnungssystem SEM 2015)²⁶.

Ablieferungen des SEM resp. seiner Vorgängerinstanzen sind im Archivinformationssystem (AIS) des BAR²⁷ insbesondere in den folgenden Beständen verzeichnet:

Bestand E 11149	Staatssekretariat für Migration (2015 ff) ²⁸
Bestand E 11012	Bundesamt für Migration (Existenzzeitraum Aktenbildner: 2005-2014)
Bestand E 10074	Bundesamt für Flüchtlinge (Existenzzeitraum Aktenbildner: 1990-2004)
Bestand E 11011	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (Existenzzeitraum Aktenbildner: 2003-2004)
Bestand E10130	Delegierter für das Flüchtlingswesen (Existenzzeitraum Aktenbildner: 1985-1990)
Bestand E 10972	Bundesamt für Ausländerfragen (Existenzzeitraum Aktenbildner: 1979-2003)
Bestand E 10090	Bundesamt für Polizeiwesen (1979-1999)
Bestand E 10226	Eidgenössische Fremdenpolizei (Existenzzeitraum Aktenbildner: 1934-1979) bzw. Zentralstelle für Fremdenpolizei (Existenzzeitraum Aktenbildner: 1917-1933)
Bestand E 10452	Eidgenössische Polizeiabteilung (Existenzzeitraum Aktenbildner: 1902-1979)
Bestand E 21	Polizeiwesen (siehe auch Bestandsbeschreibung zu E 21 in AIS)

3.4 Parallelüberlieferung

Auf nationaler Ebene ist keine Parallelüberlieferung bekannt. Mögliche parallele Überlieferungen können sich im Vergleich mit kantonalen Migrationsstellen bzw. Staatsarchiven ergeben, da viele Bundesaufgaben rund um AsylG, AusländerG und BüG kantonal und teilweise kommunal umgesetzt werden. Diese eventuellen partiellen Doppelspurigkeiten sind aufgrund der Inhalte und Auswirkungen der Unterlagen des SEM vernachlässigbar.

²⁶ Bewertungsentscheid prospektive Bewertung SEM (Ordnungssystem SEM 2015 (BFM 2010) sowie Personendossierserien gem. AsylG, AuG, BüG) vom 8.6.2015, Az 321-SEM.

²⁷ Siehe auch online Recherche BAR, www.recherche.bar.admin.ch (5.2.2020).

²⁸ Das SEM hat (Stand 2019/20) für seine Vorgängerinstanzen bis und mit Entstehungszeitraum Ende 2004 abgeliefert (Sachdossiers). Aus den Personendossierserien nach AsylG (N-Dossiers) bis 1987, nach BüG (K-Dossiers) bis 1979/80. Die Unterlagen (Sachdossiers) aus dem Entstehungszeitraum von 2005 bis 2010 (Aktenbildner BFM) wurden dem BAR ebenfalls abgeliefert. Die Unterlagen ab 2011 bis 2014 (Aktenbildner BFM) wurden als aktive Dossiers in ActaNova überführt. Die aktuelle Registraturperiode SEM beginnt dementsprechend allenfalls 2011 ff (nicht erst zum Zeitpunkt des Wechsels vom BFM zum SEM 2015), siehe dazu auch Fussnote 24.

4 Bewertung der Archivwürdigkeit

4.1 Vorgehen

Die Bewertung wurde gemäss der im Bundesgesetz über die Archivierung (BGA)²⁹ vorgeschriebenen Zusammenarbeit zwischen dem BAR und der anbietepflichtigen Stelle vorgenommen. Dabei wurden die im Gesamtkonzept für die Bewertung im Bundesarchiv (2010)³⁰ festgelegten Prozesse und Kriterien angewandt. Nach vorgängiger Analyse der rechtlichen Grundlagen und der daraus abgeleiteten Aufgaben und Kompetenzen SEM wurden die Rubriken des OS SEM nach den im Gesamtkonzept festgelegten rechtlich-administrativen Kriterien (durch das SEM) sowie historisch-sozialwissenschaftlichen Kriterien (durch das BAR) bewertet. Die detaillierte und begründete Bewertung auf Stufe Rubrik ist im OS einsehbar. Die Bewertung aus rechtlich-administrativer Sicht wurde von der Geschäftsleitung SEM genehmigt.

4.2 Ergebnis der Bewertung

In der **Hauptgruppen 0, Führung und Querschnittsaufgaben**, bewertet das SEM die rechtlichen Vorgaben (auf Ebene Weisung) sowie die strategischen und planerischen Bereiche archivwürdig. Weiter werden die Bereiche Controlling, Reporting und Beschaffungswesen sowie Forschung und Studien aus rechtlich-administrativer Sicht archivwürdig beurteilt. Auf operativer Ebene werden die Unterlagen der Leitung des Staatssekretariats, der Geschäftsleitung sowie von Kaderklausuren (letztere aus historisch-sozialwissenschaftlicher Sicht des BAR) archiviert. Weiter bewertet das SEM aus dieser Hauptgruppe jene Rubriken archivwürdig, bei welchen es federführend ist, desgleichen Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Das SEM bewertet auch die Kommunikation sowie die Organisationsentwicklung archivwürdig. Letzteres nicht zuletzt auf Grund der Grösse (Zahl der Mitarbeitenden inkl. temporärer und externer Angestellter), der teilweise dezentralen Organisation sowie der Tragweite des SEM bzw. seiner Aktivität.

Die Rubriken der internationalen Beziehungen bewertet das SEM ebenfalls archivwürdig. Darunter fallen Verhandlungen und Abkommen mit der Europäischen Union (EU), insbesondere die Personenfreizügigkeitsabkommen und die bilateralen Verträge zwischen der EU und der Schweiz zu den europäischen Aussengrenzen bzw. zur Prüfung von Asylgesuchen im europäischen Binnenraum (nach den Verhandlungs- und Abkommens-Orten „Schengen/Dublin“) genannt. Ferner gehören Verhandlungen und Abkommen mit dem Europarat und internationalen Organisationen wie der United Nations Organization (UNO) und deren migrationspezifischer Unterorganisation, dem United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), sowie die Zusammenarbeit mit der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA, European Free Trade Association) dazu. Auf bilateraler Ebene stehen für das SEM alle Staaten im Fokus seiner internationalen Tätigkeiten, sei es als (mögliche oder tatsächliche) Herkunftsländer ausländischer Menschen in der Schweiz bzw. als Aufenthaltsländer von Schweizerinnen und Schweizern.

Die Rubriken der **Hauptgruppe 1, Support und Ressourcen**, bewertet das SEM mehrheitlich gemäss den Bewertungsempfehlungen des BAR³¹. Das BAR bewertet zusätzlich die Grundlagen aus der Informatik sowie die dazugehörigen Projekt- und Informatikanwendungs-Dokumentationen sowie die Grundlagen aus Infrastruktur und Unterhalt – sowohl der zentralen wie der dezentralen Immobilien, also inklusive den entsprechenden Rubriken zu den Aussenstellen des SEM, den Bundesasylzentren (BAZ) – archivwürdig. Ferner werden aus Sicht des BAR aus dieser Hauptgruppe Personaldossiers in Auswahl (Sampling/Selektion)³² archiviert.

Die **Inhalte und Funktionalitäten der Fachanwendungen aus der Hauptgruppe 0 und 1** sowie jener **Fachanwendungen ohne Anbindung ans OS SEM** (siehe Übersicht auf Seite 10) sind nicht archivwürdig.

²⁹ Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) vom 26. Juni 1998 (Stand am 1. Mai 2013), AS **1999** 2243.

³⁰ Gesamtkonzept für die Bewertung im Bundesarchiv 2010, <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/informationsmanagement/archivwuerdigkeit.html> (27.11.2019).

³¹ Bewertungsempfehlungen BAR 2013, <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/informationsmanagement/tools---hilfsmittel/archivwuerdigkeit.html#-1219379492> (27.11.2019).

³² Vgl. [Bewertungsentscheid BAR](#) zum Personalinformationssystem der Bundesverwaltung (BV PLUS) und e-Personaldossier vom 17.01.2017 (27.11.2019).

Die Inhalte und Funktionalitäten der Fachanwendungen aus der Hauptgruppe 0

- Datawarehouse, operative Bearbeitung von Daten aus ZEMIS, ORBIS, MIDES und ISR
- Eurodac, Fingerabdruckdatenbank der EU (für Einzelfälle inhaltlich relevante Informationen aus Eurodac werden vom SEM im jeweiligen Personendossier geführt)
- ETIAS, Einreisekontrollsystem der EU (für Einzelfälle inhaltlich relevante Informationen aus ETIAS werden vom SEM im jeweiligen Personendossier geführt)

sind ebenfalls nicht archivwürdig.

Die **Personendossiers gem. AsylG, AIG und BÜG und die dazugehörige Datenbank ZEMIS (zentrales Migrationsinformationssystem)** (und die beiden Vorgängersysteme, AUPER und ZAR) sind archivwürdig^{33 34}. Siehe Rubriken 204, 205, 302, 303, 601 und 602 im OS SEM sowie die Auflistung in der Tabelle 1, Seite 11).

Die Anträge und Verfahren aus den Bereichen Asyl-, Ausländer- und Bürgerrechtsgesetz weisen im Einzelfall für die betreffenden Personen und potentiell auch für ihre Familienangehörigen eine grosse Tragweite auf und sind eng mit der Gewährung von Grundrechten wie Achtung der Menschenwürde, Recht auf Leben, persönliche Freiheit und Gewährleistung völkerrechtlicher Bestimmungen verknüpft. Ferner sind die Dossiers auch aus staatspolitischen Gründen archivwürdig, sie bilden die Umsetzung der einschlägigen gesetzlichen Vorgaben durch die Schweizerische Eidgenossenschaft (Kriterium Gewährleistung von Rechtssicherheit) ab und zeigen den Umgang der Schweiz mit ihrer ausländischen Bevölkerung auf. Letzteres beleuchtet unter anderem auch für die Forschung nutzbare Abläufe und Inhalte, die die Schweiz und ihre Politik, Wirtschaft und Gesellschaft als Immigrations- und Emigrationsland untersuchen lassen (Kriterien Entwicklungen und Verlauf, Nutzen für die Forschung, zeitgenössisches Interesse, Brisanz). Die partiell grundrechtsrelevanten und in ihren Auswirkungen auf Individuen teilweise stark prägenden Handlungen und Entscheide des SEM können anhand der archivierten Personendossiers nachvollzogen und ausgewertet werden. Die Bewertung bzw. die zukünftigen Ablieferungen können einen wichtigen Beitrag zur rechtsstaatlichen Transparenz von Handlungen und Nicht-Handlungen der zuständigen Behörde abdecken. Dieser Aspekt ist in einem gesellschaftspolitisch viel diskutierten Bereich wie der Migration für die heutige und die zukünftige in- und ausländische Bevölkerung der Schweiz wichtig. Zudem ist er auch unter dem Blickwinkel potentieller politischer und forschungsbezogener Fragestellungen aus nationaler und internationaler Perspektive relevant.

Diese Bewertung auf Archivwürdigkeit entspricht ferner auch der archivfachlichen Empfehlung des nationalen Archiv-Verbands³⁵.

Das SEM bewertet die Positionen 21X, Asylverfahren und Rückkehr(hilfe), 31X, Einreise und Aufenthalt und 61X, Bürgerrecht und Einbürgerungsverfahren, in jenen Rubriken archivwürdig, als diese die Aufgabenwahrnehmung des SEM gemäss den grundlegenden Bundesgesetzen aus dem Bereich Asyl-, Ausländer- und Bürgerrecht nachvollziehbar machen. Desgleichen die Grundlagen aus den Hauptgruppen 4, 41 Arbeitsmarkt und 5, 51 Integration.

Rubriken «Verschiedenes» werden vom SEM nicht zu Registrierzwecken genutzt, dementsprechend werden sie nicht bewertet. Ausnahmen sind die Rubriken «Verschiedenes» der Hauptgruppen 2, Asylverfahren und Rückkehr: 29 sowie 3, Einreise und Aufenthalt: 39 und 6, Bürgerrecht und Einreiseverfahren: 69, die das BAR trotz ihres dokumentarischen Charakters archivwürdig bewertet. Die erwähnten Rubriken beinhalten Unterlagen zu sogenannten "direktionsrelevanten Einzelfällen". In diesen Rubriken werden Schreiben registriert, die direkt an die zuständige Departementsvorsteherin oder an die Leitung des SEM, den Staatssekretär, oder an eine Vizedirektorin oder einen Vizedirektor des SEM, gerichtet werden. Um den Bearbeitungsablauf gewährleisten zu können, werden diese Unterlagen nicht ausschliesslich in den jeweiligen Personendossiers abgelegt, sondern auch in den erwähnten Rubriken. Die Rubriken der **Hauptgruppe 2, Asylverfahren und Rückkehr (gemäss Asylgesetz, AsylG)**, bewertet das SEM mit Ausnahme von Positionen dokumentarischen und operativen Inhalts archivwürdig.

³³ Bewertungsentscheid prospektive Bewertung SEM (Ordnungssystem SEM 2015 (BFM 2010) sowie Personendossierserien gem. AsylG, AuG, BÜG) vom 8.6.2015, Az 321-SEM.

³⁴ Bewertungsentscheid Bundesamt für Migration (zentrales Migrationsinformationssystem, ZEMIS) vom 3.8.2009, Az 321-BFM.

³⁵ Koordinationskommission des Vereins Schweizerischer Archivarinnen und Archivare (VSA): Empfehlung F3 zu „Fremdenpolizei, Personendossiers“, 16.2.1998, <http://www.vsa-aas.org/de/aktivitaet/ag-bewertung/empfehlungen/#c260> (5.2.2015).

Darunter fallen die Aufgabenbereiche Grundlagen und Gesetzgebung bzw. der Gesetzgebungsprozess (Position 21), welche archivwürdig bewertet sind. Ebenfalls archivwürdig bewertet sind die Themengebiete Länderdossiers, Asyl- und Wegweisungspraxis (Position 215.X), diese enthalten die zusammengeführten Informationen, welche pro Einzelfall auch im entsprechenden Personendossier vorhanden sind. Das BAR ergänzt diese Bewertung für die Position 22X, Sammlung und Erstellung von Lageberichten und Analysen. Um den Zugang zu diesen Informationen einfallunabhängig zu ermöglichen, sind auch die Positionen 23X, die Unterlagen zur Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbenden (bis Februar 2019, danach: siehe Position 27), wie Betreuung und Beschäftigung, Kantonsverteilung, Neuansiedlung und Umsiedlung beinhalten, archivwürdig bewertet. Desgleichen die Rubriken der Position 242.X, Rückkehr und Rückführungen nach Ländern. Zum Verständnis: Das SEM bewertet diese Rubriken aus rechtlich-administrativer Sicht nicht archivwürdig, da die Inhalte im jeweiligen Personendossier enthalten sind. Die Positionen 243, Rückkehrhilfe und 244, Zwangsmassnahmen bei der Ausschaffung sowie 245, medizinische Begleitung und 246, Controlling Rückkehr bewertet das SEM archivwürdig. Die Position 25, Subventionen im Asylbereich, umfasst jene Unterlagen, die finanzielle Beiträge des Bundes für die Unterbringung und Unterstützung von Asylbewerbenden durch die Kantone sowie die Rückerstattung von Sozialhilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten beinhalten. Die dazugehörigen Aufgabenbereiche, Ausrichtung von Globalpauschalen, Monitoring Sozialhilfestopp, Sonderabgaben und Rückforderungen von Darlehen sowie die Sozialhilfestatistik des Asyl- und Flüchtlingsbereichs und die Pauschalbeiträge des Bundes an die Sicherheitskosten der Kantone, werden mit Ausnahme der temporären statistischen Zusammenzüge vom SEM archivwürdig bewertet. Die Position 26, das Anhörungsmanagement, enthält vorwiegend operative Unterlagen, die aus der Wahrnehmung organisatorischer Arbeiten stammen: Disposition der Anhörungen, Kontakte mit Herkunftsspezialisten, Dolmetscherinnen, Protokollführenden. Die Resultate der Anhörungen fliessen in das jeweilige Personendossier ein, dementsprechend bewertet das SEM die Rubriken dieser Position aus rechtlich-administrativer Sicht nicht archivwürdig. Das BAR bewertet aus diesem Fachbereich Grundlagen sowie Disposition archivwürdig. Der in der Aktualisierung 2019-1 neu geschaffene Aufgabenbereich 27, Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern in Bundesasylzentren (ab März 2019, davor: siehe Position 23), wird vom SEM archivwürdig bewertet.

Die Inhalte und Funktionalitäten der Fachanwendungen aus dem Aufgabenbereich der Hauptgruppe 2

- Kompass, enthält Informationen über Herkunftsländer und dient dem SEM in den Aufgabenbereichen Asyl und Rückkehr als eine der Entscheidungsgrundlagen
- eAsyl, Datenbank Asylsozialhilfestatistik, enthält Informationen über Sozialhilfebezüge Asylbewerbender und vorläufig aufgenommener Personen (gemäss Angaben der Kantone und Gemeinden)

sind archivwürdig. Dies im Gegensatz zu den operativen Fachanwendungen

- MIDES (bzw. Vorgänger AVES), dient der Registrierung der Personendaten von Gesuchstellenden und der Resultate aus ihrer Befragung sowie der Geschäftsverwaltung in den BAZ (für Einzelfälle inhaltlich relevante Informationen aus MIDES werden vom SEM im jeweiligen Personendossier geführt)
- GERIDOK, Datenbank zur Prüfung türkischer Gerichtsdokumente, SEM-interne, operative Dokumentation
- Datenbank LINGUA, diente linguistischen Herkunftsabklärungen
- eRetour, dient der Koordination der Ausreiseorganisation durch das SEM (bzw. Vorgänger Aurora und IndiRück) (für Einzelfälle inhaltlich relevante Informationen aus eRetour werden vom SEM im jeweiligen Personendossier geführt)
- FINASI, Financement Asile, dient dem SEM und den Kantonen zur Verwaltung der Finanzierung im Asyl- und Flüchtlingsbereich
- Monitoring Sozialhilfestopp, die Daten aus dem Monitoring Sozialhilfestopp werden aggregiert und in archivwürdig bewerteten Berichten (siehe Rubrik 253.1 im OS SEM) festgehalten
- SonderA[bgaben]/SINEX (bzw. Nachfolgesystem SAP Finance) (für Einzelfälle inhaltlich relevante Informationen aus SonderA/SINEX werden vom SEM im jeweiligen Personendossier geführt)

- Adamantis, ermöglichte Kontrollen und Mahnungen betr. fehlender Zahlungen im Zusammenhang mit Sonderabgaben
- Dopo, Dolmetscher- und Protokollführer-Pool und DM, Dolmetscherinnen-Cockpit
- Gedeco, ermöglicht die Zahlungsabwicklung zwischen Bund und Kantonen im Bereich (Vor-) Finanzierung von Asylunterkünften

deren Inhalte und Funktionalitäten nicht archivwürdig sind.

Die Rubriken der **Hauptgruppe 3, Einreise und Aufenthalt (gemäss Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)**, umfassen die Steuerung der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern inkl. Asylbewerbenden (Position 301) gemäss Artikel 121a der Bundesverfassung, die Grundlagen und die Gesetzgebung bzw. die Gesetzgebungsprozesse (Position 31), welche archivwürdig bewertet sind. Position 32, Einreise, umfasst Visum und Visumverfahren, Grenzverwaltung und Identitätsabklärung. Nicht archivwürdig bewertet werden hier einzig dokumentarische Sammlungen von Reiseunterlagen (Specimen) zu Vergleichszwecken. Archivwürdig bewertet das SEM aus dieser Position Rubriken, die Weisungen beinhalten. Das BAR bewertet die Visumpolitik mit einzelnen Ländern archivwürdig, da diese Unterlagen trotz ihres dokumentarischen Charakters potentiell nützlich sind für die Forschung. Das BAR bewertet zudem jene Rubriken archivwürdig, die die Sachdossiers aus Visumsanträgen und -erteilungen umfassen, dies in Ergänzung zum Bewertungsentscheid betreffend nationales Informationssystem zur Erfassung von Visa-Anträgen (siehe unten, ORBIS-N-VIS). Die Bereiche Grenzverwaltung (Positionen 323.X) beinhalten Aufgabenbereiche, die das SEM in Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Partnern (der Nachbar- und der Schengen-Staaten) wahrnimmt. Sie sind mit Ausnahme jener Rubriken, die operative Unterlagen enthalten, aus rechtlich-administrativer Sicht archivwürdig bewertet. Das BAR bewertet aus die Position 324, Identitätsabklärung, archivwürdig. Idem die Position 33, Aufenthaltsregelung, die nebst Grundlagen Rubriken mit Unterlagen zu den Aufgabenbereichen Familiennachzug, illegaler Aufenthalt, Bekämpfung der Kriminalität, Verweigerung des Aufenthaltsrechts und Härtefallregelungen beinhaltet.

Die Inhalte und Funktionalitäten der Fachanwendungen aus dem Aufgabenbereich der Hauptgruppe 3

- ORBIS-N-VIS (ehemals EVA, elektronische Visumsausstellung), nationales Informationssystem zur Erfassung von Visa-Anträgen

sind archivwürdig³⁶. Dies im Gegensatz zu den operativen Fachanwendungen

- Vision, dient der Prüfung von Visa-Anträgen (Abfrage von Visa-Daten)
- Systemplattform eDokumente, dient der Erfassung und Validierung biometrischer Daten für elektronische Ausweisschriften
- IVIS, Web-Applikation zur Erfassung von Visa-Gesuchen durch Privatpersonen
- Advanced Passenger Information (API), dient der Überwachung der Einhaltung der Meldepflicht bezüglich Grenzkontrollen von Flugpassagieren (für Einzelfälle inhaltlich relevante Informationen aus API werden vom SEM im jeweiligen Personendossier geführt)

deren Inhalte und Funktionalitäten nicht archivwürdig sind.

Position 304 des OS SEM dient der Ablage von «Datensammlungen» aus dem Aufgabenbereich AHV/IV für Ausländer/-innen der Jahre 1976 bis 1996. Diese (digitalisierten) Mikrofichen dienen dem SEM als (operatives) Findmittel. Da weder die entsprechenden Einträge in ZEMIS zu Ein- und Ausreisen von AusländerInnen noch die Daten der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) bzw. deren Vorgängerinstanzen für diesen Entstehungszeitraum vollständig vorliegen, wird dieses Findmittel (sobald es im SEM nicht mehr betrieblich eingesetzt wird) im BAR archiviert. Die Daten können beispielsweise im Zusammenhang mit Verfahren erleichterter Einbürgerung spezifischen Nachweisen dienen (Angaben über Aufenthaltsdauerdaten von VorfahrInnen u.ä.).

Die Rubriken der **Hauptgruppe 4, Regulierung Arbeitsmarkt: Erteilung Zulassungen** bewertet das SEM wie folgt: Die Aufgabenbereiche Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, inkl. dazugehöriger Arbeitsgruppen sowie Grundlagen sind archivwürdig (Positionen 40 und 41). Diese Bewertung hat das SEM

³⁶ Bewertungsentscheid Datenbanken EVA (elektronische Visumausstellung) und ORBIS (nationales Visa-Informationssystem, N-VIS) vom 29.11.2013, Az 321-BFM.

auch in der Position 42, Zulassung Arbeitskräfte aus Drittstaaten vorgenommen und übergeordnete Unterlagen zur Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten archivwürdig bewertet. In der Position 423, Zulassung nach Erwerbszweigen, bewertet das SEM alle Rubriken nicht archivwürdig. Das BAR bewertet diese Rubriken und die Position 424, ausländische Betriebe und Mitarbeiter von ausländischen Betrieben, in Form eines Samplings von 10% der entsprechenden (Zulassungs-)Dossiers archivwürdig, u.a. da der Zugang zum Arbeitsmarkt sowohl für ausländische wie auch für asylsuchende Ausländerinnen und Ausländer wichtige wirtschaftliche, soziale und integrative Aspekte umfasst und weil dieser Aufgabenbereich des SEM auch seinen in der Organisationsverordnung des EJPD festgehaltenen Zielen entspricht. Die Position 425, Zulassung besonderer Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt, bewertet das SEM archivwürdig. Die Position 43, die Zulassung zum schweizerischen Arbeitsmarkt von Personen aus EU- und EFTA-Ländern gemäss Personenfreizügigkeitsabkommen (Freizügigkeitsabkommen, FZA), bewertet das SEM in allen Aspekten, darunter dem Familiennachzug, archivwürdig. In der Position 44, Zulassung Stagiaires, bewertet das SEM alle Rubriken archivwürdig.

Die Rubriken der **Hauptgruppe 5, Integration: Planung und Steuerung** umfassen die Aufgabenbereiche zu Planung und Steuerung der Integration. Hierzu bewertet das SEM sämtliche Rubriken als archivwürdig. Diese umfassen Grundlagen und Steuerungsarbeiten des SEM ebenso wie seine Arbeiten im Zusammenhang mit Neuansiedlungen, Massnahmen zu Beschäftigung und Ausbildung, Integrationsentwicklung und -förderung sowie nationale Vorhaben betr. Integration plus Aufsichtsarbeiten finanzieller und inhaltlicher Art, welche das SEM gegenüber den ausführenden Kantonen wahrnimmt.

Die **Inhalte und Funktionalitäten der Fachanwendungen aus dem Aufgabenbereich der Hauptgruppe 5**

- Elektronisches Lenksystem Integrationsförderung (ELSI) bzw. dessen Vorgänger, die Datenbank Gesuch
- Monitoring Resettlement, Beobachtung des Integrationsprogramms für Flüchtlingsgruppen im Rahmen des Pilotprojekts zur Aufnahme und Integration von 500 besonders verletzlichen Flüchtlingen

sind archivwürdig.

Die Rubriken der **Hauptgruppe 6, Bürgerrecht und Einbürgerungsverfahren (gem. Bürgerrechtsgesetz, BÜG)** umfassen die Grundlagen und die Gesetzgebung inkl. den Gesetzgebungsprozessen, die Verfahren zur Einbürgerung (ordentliche Einbürgerungen, erleichterte Einbürgerungen, Wiedereinbürgerungen) und den dazugehörigen Austausch des SEM mit den Kantonen sowie den Aufgabenbereich Verlust des Bürgerrechts. Davon werden einzig dokumentarische Rubriken nicht archivwürdig bewertet.

Als **Fazit der vorliegenden Bewertung** zu den geschäftsrelevanten Unterlagen des SEM lässt sich schliessen, dass diese ein kohärentes und nachweistaugliches Resultat aus der Wahrnehmung der Aufgaben und Kompetenzen SEM ergeben, wenn die Bewertungen in Form von Ablieferungen umgesetzt werden.

So kann sichergestellt werden, dass die sach- und personenbezogenen Unterlagen aus strategischer und fachlicher Aktivität des SEM im Asyl-, Ausländer- und Bürgerrechtsbereich für die interessierte Nachwelt erhalten und nachvollziehbar bleiben. Dieser Nachweis ist für die Schweiz als Auswanderungs- und Einwanderungsland von hohem Interesse, da das Migrationswesen einerseits von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft beeinflusst wird und andererseits Auswirkungen auf die erwähnten und viele weitere Lebensbereiche hat. Die vorliegende Bewertung trägt diesen Umständen sowohl aus Sicht des Aktenbildners wie des Bundesarchivs Rechnung.