

Sitzung vom 14. Mai 2025

494. Anfrage (Fremdenpolizei – Stand Personalakten 2025)

Die Kantonsrätinnen Lisa Letnansky, Zürich, Judith Stofer, Dübendorf, und Nicole Wyss, Zürich, haben am 24. Februar 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Die Fremdenpolizei aller Kantone und Halbkantone hat von 1934–2002 von migrantischen Arbeiter:innenfamilien mit Status A (Saisonier) und B (Jahresaufenthalter) Personenakten angelegt. In diesen Akten wurde auch das Zusammenleben der Familien dokumentiert, welches kontrolliert und oftmals verhindert wurde. Diese Akten sind für die migrantischen Arbeiter:innenfamilien von unschätzbarem Wert, da zum einen viele Nachkommen der betroffenen Familien bis heute nicht mit ihren Eltern und Verwandten über das erfahrene Leid reden können; zum andern wissen viele Nicht-Betroffene bis heute nichts von dieser strukturellen Gewalt. Dazu gehört, dass nahezu nichts bekannt ist über die Fremdenpolizist:innen, die die Akten angelegt haben. Auch deren Nachkommen schweigen. In der (Geschichts-)Wissenschaft finden sich ausserdem nur lückenhafte Hinweise auf die Praxis der Fremdenpolizei, obwohl die Folgen für die migrantischen Familien, wie erwähnt, sehr einschneidend waren.

Viele Personalakten wurden mittlerweile zerstört, was für die historische, gesellschaftliche und politische Aufarbeitung der fremdenpolizeilichen Praxis und Geschichte fatal ist. Für eine solche Aufarbeitung ist daher eine gesamtschweizerische und kantonale Übersicht über die noch vorhandenen Personalakten unerlässlich.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Personalakten der Zürcher Fremdenpolizei existieren noch? Was sind deren Entstehungsjahre und wo ist deren Aufbewahrungsort? Wer hat Zugriff auf die Dokumente? Wie und wo sind die Zugriffsrechte geregelt?
2. Nach welchen Kriterien wurden fremdenpolizeiliche Personalakten im Kanton Zürich vernichtet oder aufbewahrt? Wie hoch ist der prozentuale Anteil der Akten, die vernichtet oder eben aufbewahrt wurden?
3. Werden weiterhin fremdenpolizeiliche Personalakten vernichtet?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Lisa Letnansky, Zürich, Judith Stofer, Dübendorf, und Nicole Wyss, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Falldossiers von ausländischen Personen im Fonds Fremdenpolizei (1929–2001) und Migrationsamt (2002–2009), die sogenannten «Individuellen Ausländerdossiers», entstanden durch Vollzug von Bundesrecht (zum Beispiel des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, 1934–2008) und völkerrechtlichen Verträgen (zum Beispiel des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit [SR 0.142.112.681]). Die Fremdenpolizei bzw. ab dem 1. September 2001 das Migrationsamt als Nachfolgeinstitution vollzieht die rechtlichen Vorgaben und erteilt nach vorgängiger Prüfung der Gesuche Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen und ist zuständig für Visumverlängerungen und die Ausstellung von Rückreisevisa. Gegen Personen, die über keine Aufenthaltsbewilligung im Kanton Zürich verfügen oder die ihr Aufenthaltsrecht verwirkt haben und nicht freiwillig ausreisen, leitet die Fremdenpolizei bzw. heute das Migrationsamt Massnahmen ein.

Für die Kontrolle und Regelung des Aufenthalts von ausländischen Personen arbeitet die Fremdenpolizei eng mit Partnerbehörden beim Bund, Kanton und Gemeinden zusammen. Aus diesem Grund enthalten die Dossiers neben den Gesuchen und den dazugehörigen Dokumenten wie Pässe und Heiratskurkunden unter anderem auch Unterlagen der kommunalen Einwohnerkontrollen, von Polizeistellen, Botschaften und Arbeitsämtern.

Bis etwa 1975 wurden die Personendossiers («Individuelle Ausländerdossiers») nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist von 15 Jahren durch die Fremdenpolizei ausgeschieden und vernichtet, ohne dass davon eine Auswahl an das Staatsarchiv gelangt wäre. Ähnliches gilt auch für weitere Massenakten, die von der kantonalen Verwaltung angelegt wurden. Die Zürcher Ausländerdossiers reichen darum selten in die Zeit vor 1965 zurück und bilden auch danach nur eine Überlieferung in Form von ausgewählten Mustern. Dies ist auch der Grund, warum im Staatsarchiv kaum Dossiers zu Flüchtlingen aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs vorhanden sind. Erst ab den 1990er-Jahren wurde eine systematische und inhaltliche Auswahl getroffen.

Ab Mitte der 1970er-Jahre gelangten erste Ablieferungen der Fremdenpolizei ins Staatsarchiv. Bis in die 1980er-Jahre wurden diese im Staatsarchiv thematisch nach dem archivischen Ordnungsprinzip der Pertinenz erschlossen, danach nach dem sogenannten Provenienzprinzip, das heisst nach dem Aktenbildner und dessen Geschäftsprozessen. Entsprechend finden sich sowohl im sogenannten Pertinenz- als auch im Provenienzarchiv individuelle Ausländerdossiers.

Für die Beantwortung der Anfrage wurden lediglich die erschlossenen Bestände berücksichtigt. Es sind in den Findmitteln rund 10 500 Falldossiers zu ausländischen Personen aus dem Zeitraum 1922–2009 fassbar. Ganz genaue Zahlen lassen sich nicht bestimmen, unter anderem deshalb, weil ein Falldossier bisweilen aus mehreren Subdossiers besteht. Von den 10 500 Falldossiers liegen

- rund 300 Dossiers im Pertinenzarchiv (Falldossiers 1922–1985, P 710–P 711),
- rund 10 200 Dossiers im Provenienzarchiv (Falldossiers 1929–2009; Fonds Fremdenpolizei / Migrationsamt).

Die rund 10 200 Personendossiers im Provenienzarchiv können folgendermassen weiter aufgeschlüsselt werden:

- 360 Saisonniers (Status A); davon rund 70 mit Kindern, die im Dossiertitel ab etwa 1987 ausdrücklich erwähnt werden,
- 2070 Aufenthaltsbewilligungen (Status B); davon rund 200 mit Kindern (im Titel erwähnt),
- 1170 Ausweisungen/Landesverweise; davon rund 40 mit Kindern (im Titel erwähnt),
- 2400 Einreisen; davon knapp 400 mit Kindern (im Titel erwähnt),
- 460 Niederlassungen; davon rund 90 mit Kindern (im Titel erwähnt).

Die Übergabe der Akten öffentlicher Organe ans Staatsarchiv, die Archivierung und der Datenschutz im Archivbereich werden im Wesentlichen durch das Archivgesetz vom 24. September 1995 (LS 170.6) geregelt. Der Zugang zu archivierten Akten wird einerseits durch die §§ 11 und 11a des Archivgesetzes, andererseits durch das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) geregelt.

Individuelle Ausländerdossiers der Fremdenpolizei enthalten in der Regel besondere Personendaten und werden nach Ablauf einer Schutzfrist von 80 Jahren nach Dossierschluss frei zugänglich. Diese Frist kann verkürzt werden, wenn die betroffene Person vor mindestens zehn Jahren verstorben ist oder – wenn kein Todesdatum bekannt ist – vor mehr als 100 Jahren geboren wurde.

Auf Ersuchen erhält eine Person Zugang zu ihrem eigenen Dossier. Betroffene können Drittpersonen den Zugang zu ihren Unterlagen gewähren. Für nicht personenorientierte Forschung kann das Staatsarchiv

auf Gesuch hin eine Einsichtsbewilligung erteilen. Dabei muss gewährleistet werden, dass erhobene Daten anonymisiert und nicht Dritten zugänglich gemacht werden.

Zu Frage 2:

Mitte der 1970er-Jahre gelangten erste Ablieferungen der Fremdenpolizei ans Staatsarchiv. Die Kriterien, nach denen die Behörde ältere Dossiers behielt, statt sie nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist zu vernichten, dürften vor allem inhaltlicher Natur gewesen sein. So gibt es eine ganze Reihe fremdenpolizeilicher Dossiers zu Ausweisungen aus politischen Gründen, darunter eine ganze Serie zu deutschen Nationalsozialisten, die am Ende des Zweiten Weltkriegs mit ihren Familien ausgewiesen wurden. Aufbewahrt wurden auch Dossiers, bei denen es nach Ablehnung oder Entzug des Aufenthaltsrechts zu gerichtlichen Beurteilungen durch höhere Instanzen kam. Diese Individuellen Ausländerdossiers, die in der Pertinenzablage liegen, sind nicht tief erschlossen. Das bedeutet, dass nur durch eine Sichtung der Originale festgestellt werden kann, worum es in einem Dossier konkret geht, etwa um eine Einreise- und Aufenthaltsbewilligung oder um einen Landesverweis, und gegebenenfalls, weshalb das Dossier über die gesetzliche Aufbewahrungsfrist hinaus aufbewahrt wurde.

Die Ablieferungen der Fremdenpolizei ab 1987 sind im Fonds «Fremdenpolizei 1918–2018» verzeichnet. Insgesamt sind darin 81 Ablieferungen enthalten, die bis 2020 ins Staatsarchiv gelangt sind. Eine erste Grobverzeichnung im Archivkatalog (archivalische Erschliessung) erfolgte zwischen 2001 und 2004, die Verzeichnung auf Stufe Dossier in drei Etappen zwischen 2012 und 2022.

Wie bei Massenakten des 20. Jahrhunderts üblich, wurden die Unterlagen bei der Übernahme bewertet bzw. bei älteren Ablieferungen vor deren Erschliessung nachbewertet. Von allen Aktenangeboten wurde aufgrund des grossen Umfangs lediglich eine Auswahl an Akten für die dauernde Aufbewahrung übernommen. Bei der Auswahl der Dossiers wurde – wie bei grossen Serien üblich – ein zweiteiliges Auswahlverfahren angewandt: In einem ersten Schritt wurde eine systematische, statistisch repräsentative Auswahl getroffen, also beispielsweise jedes zehnte Dossier übernommen. Zusätzliche Dossiers wurden nach inhaltlichen Kriterien ausgewählt.

Bei den zwischen 2001 und 2004 grob verzeichneten fremdenpolizeilichen Falldossiers aus 35 Ablieferungen wurde je nach Umfang einer Ablieferung zunächst systematisch jedes 30., 40. oder 50. Dossier ausgewählt. Zusätzlich wurden Dossiers übernommen, die eines der folgenden Kriterien erfüllten: Dossiers von bekannten Persönlichkeiten, Dossiers von Gesuchen, die öffentlich geworden waren, sowie Dossiers

mit einer vom Durchschnitt der Überlieferung abweichenden Aktenlage oder thematischen Spezialitäten. Zwischen 2013 und 2015 wurden diese auf Stufe Dossier im Archivkatalog verzeichnet.

Bei den in einer zweiten (2012–2014) und dritten Etappe (2018–2019) bearbeiteten Unterlagen wurde jeweils eine systematische Auswahl mit jedem 15. Dossier gebildet und eine zusätzliche Auswahl aufgrund folgender Kriterien getroffen:

- Besondere Vorkommnisse
- Lange Laufzeit des Dossiers
- Historische Relevanz (spezielle Länder und Ausländergruppen)
- Human Interest, Curiosa (2. Etappe) bzw. auffallende Kombination von Beruf und Land (3. Etappe)
- Aussergewöhnliche Dokumente in einem Dossier
- Dokumentation der Arbeitsprozesse der Fremdenpolizei

Vollständig übernommen wurden zudem die Findmittel der Behörde, konkret die bis 1990 geführte Fallkartei und das 1992 abgeschlossene Personenregister zu den individuellen Ausländerdossiers. Diese enthalten pro Person eine Karteikarte mit Angaben zu Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Heimatstaat sowie die Aktennummer.

Je nach Zeitpunkt der Ablieferung und der Erschliessung übernahm das Staatsarchiv nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfrist 3–8% der individuellen Falldossiers zur dauernden Aufbewahrung. Die übrigen Dossiers wurden vernichtet.

Zu Frage 3:

Vom Migrationsamt werden die Akten einer ausländischen Person grundsätzlich so lange benötigt, wie sich die betroffene Person als Ausländerin oder Ausländer im Kanton Zürich aufhält. Zieht sie aus dem Kanton Zürich weg oder wurde sie eingebürgert, werden ihre Akten zehn Jahre nach dem Wegzug oder der Einbürgerung dem Staatsarchiv angeboten. Akten von ausländischen Personen, die verstorben sind, werden ebenfalls dem Staatsarchiv angeboten (§ 5 Abs. 2 IDG; § 8 Archivgesetz). Die Akten, die das Staatsarchiv nicht übernimmt, müssen vernichtet werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli