Interpellation Sulzer-Wil:
«Fremdenpolizei – Stand Personalakten

Die Fremdenpolizei aller Kantone und Halbkantone hat von 1934 bis 2002 von migrantischen Arbeiter/innen und Arbeiterfamilien mit Status A (Saisonniers) und B (Jahresaufenthalter) Personalakten angelegt. In diesen Akten wurde auch das Zusammenleben der Familien dokumentiert, das kontrolliert und oftmals verhindert wurde.

Diese Akten sind für die migrantischen Arbeiter/innen und Arbeiterfamilien von unschätzbarem Wert. Zum einen können viele Nachkommen der betroffenen Familien bis heute nicht mit ihren Eltern und Verwandten über das erfahrene Leid reden. Zum anderen wissen viele Nichtbetroffene bis heute nichts von dieser strukturellen Gewalt. Auch ist nahezu nichts bekannt über die Fremdenpolizistinnen und Fremdenpolizisten, die die Akten angelegt haben.

In der (Geschichts-)Wissenschaft finden sich nur lückenhafte Hinweise auf die Praxis der Fremdenpolizei, obwohl die Folgen für die migrantischen Familien, wie erwähnt, sehr einschneidend waren.

Viele Personalakten wurden zwischenzeitlich 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.

Ich bitte die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

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

2. Juni 2025 Sulzer-Wil

DI / Interpellation Sulzer-Wil vom 2. Juni 2025

Fremdenpolizei – Stand Personalakten

Antwort der Regierung vom 31. März 2026

Dario Sulzer-Wil erkundigt sich in seiner Interpellation vom 2. Juni 2025 nach der Archivierung von Akten der früheren Fremdenpolizei (heute: Migrationsamt) und die entsprechenden Möglichkeiten, Einsicht in die Akten zu erhalten, etwa mit Blick auf historische Forschungen oder auf private Recherchen zur eigenen Familiengeschichte von Migrantinnen und Migranten.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Geschichte der Migration ist in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit dem früheren Saisonnierstatut vermehrt in den Blickwinkel der historischen Forschung gerückt. Die mit dem Saisonnierstatut verbundene Trennung von einem oder beiden Elternteilen hatte für die im Herkunftsland verbleibenden Kinder zweifellos negative Auswirkungen. Fälle, in denen Saisonniers ihre Kinder illegal in die Schweiz brachten und hier versteckten (sog. «Schrank-Kinder»), sind mit Blick auf die Kinder- bzw. Menschenrechte kritisch zu beurteilen (vgl. Antwort der Regierung auf das Postulat 43.24.01 «Die verbotenen Kinder der Saisonniers – St.Galler Aufarbeitung eines düsteren Kapitels der Schweizer Migrationspolitik»). Insofern ist es durchaus denkbar, dass vermehrt auch Direktbetroffene ihre Kindheits- bzw. Familiengeschichte rekonstruieren möchten. Ähnliches ist bei den Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen schon seit längerem der Fall. Bislang gab es allerdings kaum Anfragen Direktbetroffener aus dem Bereich der Migration.

Bei Vorliegen eines Dossiers der zuständigen Migrationsbehörden (Stufe Bund / Stufe Kanton) ist die Rekonstruktion der individuellen Migrationsgeschichten möglich. Zusätzlich haben die Betroffenen meist in anderen historischen Quellen Spuren hinterlassen (z.B. Unterlagen der kommunalen Einwohnerämter, Schul- und Kindesschutz- bzw. Vormundschaftsbehörden, Akten von Migrantenvereinen, Firmenarchive). Bei Personen, die nach diversen befristeten Aufenthalten schliesslich ein dauerhaftes Bleiberecht im Kanton erhalten haben, ist allenfalls auch auf ihre Einbürgerungsakten zu verweisen. Für die Rekonstruktion der Migrationsgeschichte als Ganzes sind ohnehin auch Akten im Zusammenhang mit den übergeordneten politischen bzw. gesetzgeberischen Prozessen und Entscheidungen sowie statistische Erhebungen relevant; diese sind i.d.R. im Staatsarchiv in ausreichendem Mass vorhanden.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. *Wie viele Personalakten der Fremdenpolizei existieren noch?*

Was sind die Entstehungsjahre und der Aufbewahrungsort?

Im Staatsarchiv des Kanton St.Gallen befinden sich insgesamt rund 400 Personendossiers[1] zu Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

[1] Die Interpellation verwendet den Begriff «Personalakten». Bei Personalakten handelt es sich indessen um Akten zu den Angestellten einer Organisation. Im Fokus der parlamentarischen Anfragen stehen jedoch Akten, welche die einstige Fremdenpolizei zu ausländischen Personen erstellte. Treffender wäre daher die Bezeichnung «Fallakten zu Personen».

Die überwiegende Mehrheit – rund 380 – datiert ab dem Jahr 1990 und später, und wird im digitalen Langzeitarchiv des Staatsarchivs aufbewahrt.

Zwischen den Jahren 2002 und 2005 wurden die aktiven Dossiers des Migrationsamtes (vormals Ausländeramt, Fremdenpolizei) digitalisiert. Die physischen Akten wurden nach der Digitalisierung vernichtet: Das einzige gültige Dossier ist seither das digitale Dossier.

3./4. *Wer hat Zugriff auf die Dokumente?*

Wie und wo sind die Zugriffsrechte geregelt?

Zugriff auf die im Staatsarchiv zeitlich unbeschränkt archivierten oben genannten Akten haben grundsätzlich die Betroffenen selbst sowie auf Gesuch hin der sog. ehemalige Aktenbildner (amtliche Stelle) und allenfalls Dritte. Letztere können beispielsweise historisch Forschende sein. Die Zugriffsrechte auf im Staatsarchiv archivierte Dokumente regelt das Gesetz über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1; abgekürzt GAA) in den Artikeln 17 bis 23. Es kommen verschiedene Schutzfristen zur Anwendung, die dem Ausgleich zwischen dem Recht auf Information einerseits und öffentlichen oder privaten Schutzinteressen anderseits dienen: Archivgut, das bereits vor der Ablieferung ins Archiv öffentlich zugänglich war, bleibt im Regelfall allgemein zugänglich. Für Sachakten gilt eine Schutzfrist von 30 Jahren. Bei besonders schützenswerten Personendaten richtet sich die Schutzfrist vor allem nach den Lebensdaten der betroffenen Personen. Bei Einsichtsgesuchen innerhalb der Schutzfristen hat das Staatsarchiv zwischen den verschiedenen Interessen abzuwägen, wobei Direktbetroffene im Allgemeinen Zugang erhalten. Darüber hinaus ermöglicht Art. 22 GAA Betroffenen, den Akten eine persönliche Gegendarstellung beizufügen, die dann mit den Akten dauerhaft archiviert wird.

5. *Nach welchen Kriterien wurden fremdenpolizeiliche Personalakten im Kanton St.Gallen vernichtet oder aufbewahrt?*

Es gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit: Lediglich jene Unterlagen, denen ein dauerhaft sehr hoher Wert (z.B. für die Historie oder das Funktionieren des Rechtsstaates) zukommt, rechtfertigen die zeitlich unbefristete Aufbewahrung im Staatsarchiv. Dabei ist immer auch zu berücksichtigen, ob bzw. in welchem Umfang dieselben oder ähnliche Unterlagen bereits andernorts archiviert sind (z.B. auf Stufe Bund oder Gemeinde).

Für die Zeit bis zum Ende des 20. Jahrhunderts können keine verlässlichen Aussagen zur Sicherung der fraglichen Akten bzw. zu Entscheiden über deren Kassation (Vernichtung) oder Aufbewahrung gemacht werden. Dokumentiert sind entsprechende Bemühungen des Staatsarchivs in den Jahren 1984 und 1998, gerichtet an die Adresse der Kantonalen Fremdenpolizei, zur Regelung der Aktensicherung. Die Vorschläge zur Auswahlbildung sind im Amt zwar mindestens ansatzweise umgesetzt worden; zu einem Aktenangebot bzw. zu einer systematischen Ablieferung von physischen Akten an das Staatsarchiv ist es aber nie gekommen. Sonst läge heute eine umfangreichere Datenmenge vor.

Für das Migrationsamt besteht seit dem Jahr 2011 (Vollzugsbeginn des GAA) eine verbindliche Vereinbarung mit dem Staatsarchiv über die abzuliefernden Unterlagen. Die Regeln für die Langzeitarchivierung aus den digitalen Dossiers des Migrationsamtes sind demnach folgende: 15 Jahre Inaktivität, acht Jahre nach Einbürgerung, fünf Jahre nach dem Tod. Tritt also ein solcher Faktor ein, wird die Langzeitarchivierung geprüft. Aus diesem Fallakten-Angebot wählt das Staatsarchiv dabei eine zufällige Stichprobe, die als beispielhafter Bestand für eine bestimmte Periode erhalten bleibt. Zusätzlich werden

Fallakten des öffentlichen Interesses vom Migrationsamt speziell gekennzeichnet und obligatorisch in das Langzeitarchiv übergeben.

6. *Wie hoch ist der prozentuale Anteil der Akten, die vernichtet oder eben aufbewahrt wurden?*

   In Bezug auf den Zeitraum der Jahre 1950 bis 1990 ist von einer praktisch vollständigen Vernichtung auszugehen. Für die nachfolgenden Jahrzehnte ist mit einer Überlieferungsquote von ein bis zwei Prozent der Fälle zu rechnen.

   Mit der letzten digitalen Ablieferung im Jahr 2017 wurden die in Ziff. 1 genannten rund 380 Dossiers übergeben sowie rund 40'000 Dossiers endgültig gelöscht.

7. *Werden weiterhin fremdenpolizeiliche Personalakten vernichtet?*

   Ja. Die zeitlich unbefristete Archivierung von Unterlagen, die besonders schützenswerte Personendaten umfassen, hat sich vom Gedanken der Verhältnismässigkeit leiten zu lassen: Es gilt insbesondere den Ausgleich zu schaffen zwischen dem individuellen und gesellschaftlichen «Recht auf Erinnern» und dem «Recht auf Vergessen» bzw. den Erfordernissen des Datenschutzes. Die Archivierung von analogen und digitalen Unterlagen erzeugt zudem langfristig erhebliche Folgekosten (Personal, Raum, Technik, Energie usw.). Aus diesem Grund ist eine integrale Archivierung von gleichförmigen Massenakten nur in seltenen Fällen sinnvoll und stattdessen eine geeignete Auswahl anzustreben. Auf diese Weise wird der Forschung zudem ein auswertbarer Datenpool zur Verfügung gestellt. Deshalb ist der vorliegende Unterlagentyp auch in Zukunft auf eine sinnvolle, archiv-fachlichen Kriterien entsprechende Auswahl zu reduzieren. Dies gilt umso mehr, als dass die Federführung für das Migrationswesen seit der Zeit des Zweiten Weltkriegs bei den zuständigen Behörden auf Stufe Bund liegt, für welche sich das Schweizerische Bundesarchiv in Bern archivisch verantwortlich zeichnet.