

Sitzung vom 30. Mai 2001

777. Postulat und Interpellation (Kundenfreundliche Fremdenpolizei; Arbeitsmethoden der Fremdenpolizei)

A. Kantonsrätin Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, und die Kantonsräte Thomas Müller, Stäfa, und Daniel Vischer, Zürich, haben am 9. April 2001 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, im Tätigkeitsgebiet der Fremdenpolizei dem Gedanken der Kundenfreundlichkeit Nachachtung zu verschaffen.

Begründung:

Ausländische und schweizerische Gesuchstellende machen bei der Fremdenpolizei des Kantons Zürich vor allem eine Erfahrung: es gibt kaum ein Durchkommen.

Das Telefon steht pro Tag nur während zweier Stunden für Anrufende offen. Sehr oft enden Anrufe beim Telefonbeantworter, weil gerade alle Linien besetzt sind. Wer dennoch telefonisch durchkommt, erhält die Auskunft, dass zum Beispiel die Behandlung eines Aufenthaltsgesuchs mehrere Monate benötigt, da ein grosser Pendenzenberg ansteht und so weiter.

Die Verwaltung des Kantons Zürich bemüht sich, seit einigen Jahren «wif!-orientiert» die Anliegen ihrer Kundinnen und Kunden entgegen zu nehmen. Im Bereich der Fremdenpolizei scheint diesbezüglich ein grosses Entwicklungspotenzial zu bestehen.

Dazu kommt, dass sich der bereits heute unbefriedigende Zustand künftig noch verschärfen wird. In Anbetracht des Mangels an beruflichen Fachkräften beispielsweise im Bereich von Tele- und Computertechnik und dem daraus notwendigen Beizug ausländischer Spezialistinnen und Spezialisten, aber auch im Hinblick auf die bevorstehende Umsetzung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU; scheint es angebracht, baldmöglichst einen kundenfreundlicheren Service im Bereich der Fremdenpolizei anbieten zu können.

B. Kantonsrätin Johanna Tremp, Zürich, und die Kantonsräte Daniel Vischer, Zürich, und Thomas Müller, Stäfa, sowie Mitunterzeichnende haben am 9. April 2001 folgende Interpellation eingereicht:

Wer im Kanton Zürich mit der Fremdenpolizei Kontakt aufnehmen muss, wird mit grossen Schwierigkeiten konfrontiert. Die Telefonzeiten für direkt Betroffene beispielsweise sind gerade auf zwei Stunden beschränkt. Das bedeutet, dass man normalerweise unter zehn Versuchen keine Chance hat, die entsprechende Sachbearbeiterin oder den entsprechenden Sachbearbeiter zu erreichen, da eben alle Linien besetzt sind. Eingereichte Gesuche werden häufig über Monate hinweg verschleppt. Geht es um Familiennachzug; werden immer wieder Antworten zu neuen Fragenkatalogen verlangt. Auch das Personal am Schalter scheint gegenüber den Fragen der Kundinnen und Kunden häufig überfordert zu sein. Die Fremdenpolizei ist offensichtlich auch für die Angestellten kein attraktiver Arbeitsort. Viele kündigen, bevor sie richtig eingearbeitet sind. Es fehlt an Personal und Arbeitsplätzen. Bei direkt betroffenen Kundinnen und Kunden gilt die Fremdenpolizei nicht als kundenfreundlicher Betrieb.

Hinsichtlich dieser unerfreulichen Situation bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was unternimmt der Regierungsrat, damit die Fremdenpolizei so rasch als möglich optimal telefonisch erreichbar ist und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung hat, um die Anliegen der Kundinnen und Kunden kompetent und rasch zu erledigen? Wir sind der Meinung, dass mit der Verlegung des heutigen Standortes an den Berninaplatz das Problem nicht gelöst ist.
2. Welche Ressourcen stellt der Regierungsrat der Fremdenpolizei zur Verfügung, damit die eingegangenen Gesuche in einem für die Antrag Stellenden zumutbaren Zeitraum, spätestens innert 30 Tagen nach Vorliegen der notwendigen Unterlagen, erledigt werden können?
3. Welche Massnahmen sieht der Regierungsrat vor, dass die Fremdenpolizei zu einer attraktiven Arbeitgeberin für Sachbearbeitende wird? Welche Anreize und Unterstützungen werden geschaffen, damit die Angestellten nach der üblichen Einarbeitungszeit motiviert sind, im Auftrag der Fremdenpolizei für deren Kundinnen und Kunden zu arbeiten?

4. Die Fremdenpolizei sollte ihrem Auftrag gemäss ein Dienstleistungsbetrieb sein. Weshalb erhält sie nicht wie bisher einen im Zentrum der Stadt Zürich gelegenen für alle Kundinnen und Kunden des Kantons optimal zugänglichen Standort? Stattdessen zügelt sie im Herbst an den abgelegenen Berninaplatz. Der Kanton Zürich hat doch genügend zentral gelegene Räumlichkeiten für eine Fremdenpolizei, die den Namen Dienstleistungsbetrieb verdient, zur Verfügung.

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Dr. Anna Maria Riedi, Zürich, Thomas Müller, Stäfa, und Daniel Vischer, Zürich, wird, unter gleichzeitiger Beantwortung der Interpellation Johanna Tresp, Zürich, Daniel Vischer, Zürich, und Thomas Müller, Stäfa, und Mitunterzeichnende, wie folgt Stellung genommen:

Die derzeitige telefonische Erreichbarkeit der Fremdenpolizei und die vorab mit der grossen Pendenzenzahl zusammenhängende Bearbeitungsdauer von Gesuchen vermag unbestrittenermassen nicht zu befriedigen. Betroffen davon sind die Abteilungen Einreise und Aufenthalt, die sich mit den Anwesenheitsbewilligungen befassen; die Abteilungen Asyl sowie Massnahmen und Vollzug unterliegen keinen Beschränkungen hinsichtlich telefonischer Erreichbarkeit und sind heute in der Lage, die anfallenden Geschäfte zeitgerecht zu erledigen.

Die Gründe für die zurzeit unbefriedigende Situation im Bewilligungsbereich sind vielfältig. Im Zusammenhang mit der stetig zunehmenden ausländischen Wohnbevölkerung (seit 1998 rund 4,7 Prozent) ist die Zahl der zu bearbeitenden Gesuche sehr stark angestiegen, allein seit 1998 um 17,7 Prozent. Gleichzeitig mit diesem mengenmässigen Anstieg wurden die zu bearbeitenden Geschäftsfälle auch inhaltlich ständig anspruchsvoller. Immer mehr Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bringen vor, dass der Sachverhalt, der ihrem Gesuch zu Grunde liegt, einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung begründe. Dementsprechend steigt der Prüfungsaufwand, indem abgeklärt werden muss, ob sich der geltend gemachte Rechtsanspruch im Einzelfall tatsächlich verwirklicht hat oder nicht. Dies bedarf teilweise sehr umfangreicher Abklärungen, die auch vermehrt Rückfragen bei den gesuchstellenden Personen notwendig machen. Hinzu kommt, dass eine speditive und korrekte Gesuchserledigung und Sachbearbeitung oftmals durch die mangelhafte Erfüllung der Mitwirkungspflichten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bzw. der sie vertretenden Personen erschwert wird. Beispielsweise sind in zahlreichen Fällen die Gesuchseingaben mangelhaft, was Nachbesserungen erforderlich macht oder es werden die für den Entscheid notwendigen Fakten und Dokumente nicht oder erst nach mehrmaligen Nachfragen oder nach mehrmaligen Fristerstreckungen eingereicht.

Neben der aufwendigeren Sachbearbeitung ist die seit einiger Zeit feststellbare erhöhte Personalfuktuation bei der Fremdenpolizei mit dem entsprechenden Verlust von Fachwissen einer raschen Geschäftserledigung nicht förderlich. Dieser Personalwechsel (Fluktuationsraten 1998: 19,6 Prozent; 1999: 13,6 Prozent; 2000: 22,4 Prozent) hängt zum einen unverkennbar mit der verbesserten wirtschaftlichen Lage und der damit verbundenen Situation auf dem Arbeitsmarkt zusammen. Es ist – und nicht nur für die Fremdenpolizei – dementsprechend schwierig, Abgänge zu ersetzen bzw. im Rahmen von Personalaufstockungen geeignetes Personal zu rekrutieren. Als weiterer Faktor kommt hinzu, dass auf Grund der Mobilität vorab jüngerer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine längerfristige Bindung an eine Stelle nicht mehr als erstrebenswert beurteilt wird, was ebenfalls zur hohen Fluktuationsrate beiträgt. Neben diesen allgemeinen Ursachen sind es auch die zurzeit teilweise schwierigen Arbeitsverhältnisse bei der Fremdenpolizei (hohe Geschäftslast, beengte räumliche Verhältnisse), welche die Angestellten zu einem Wechsel auf Stellen ausserhalb der Fremdenpolizei veranlassen. Hinzu kommt aber auch der in den letzten Jahren ständig schwieriger gewordene Umgang mit der Kundschaft, die sich einerseits gegenüber der Behörde und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zunehmend ungeduldig und nur mehr fordernd zeigt, sich aber andererseits immer weniger ihrer Mitwirkungspflichten im Verfahren bewusst zu sein scheint. Schliesslich darf nicht unerwähnt bleiben, dass auch die regelmässigen Angriffe gewisser politischer und anderer interessierter Kreise auf den fremdenpolizeilichen Gesetzesvollzug sowie die ebenfalls nicht seltenen generellen Anfeindungen der Fremdenpolizei als Institution weder der Motivation des Personals noch dem Sozialprestige einer Tätigkeit bei der Fremdenpolizei förderlich sind.

Die Amtsleitung der Fremdenpolizei ist seit Jahren bestrebt, die Geschäftstätigkeit des Amtes zu optimieren. So konnten bereits mit dem Bezug des heutigen Amtssitzes am Neumühlequai 30 im Jahr 1994 die vorher im ganzen Kaspar-Escher-Haus verzeittelten Dienststellen (mit Ausnahme der Abteilung Asyl) in einem Gebäude vereinigt werden, was damals zu einer spürbaren Verbesserung der Arbeitsabläufe und der Dienstleistungsqualität führte. Als in der Folge die Geschäftslast weiter anwuchs, musste ein Kompromiss gefunden werden zwischen telefonischer Erreichbarkeit und konzentrierter und damit korrekter und speditiver Sachbearbeitung. So wurden 1997 die vorher unbeschränkten Telefonzeiten für die Öffentlichkeit auf die heute geltenden zwei Stunden gekürzt. Für Amtsstellen und berufsmässige Rechtsvertreter indessen bestehen keine Beschränkungen; diese wurden vielmehr eingeladen, ausserhalb der offiziellen Telefonzeiten anzurufen, um besser durchzukommen. Dies geschah einerseits in der Absicht, mit einer rascheren Geschäftserledigung die Zahl der sich nach dem Stand der Geschäftsbehandlung erkundigenden Telefonanrufer zu vermindern, andererseits, um wenigstens während der offiziellen Telefonzeiten die telefonische Erreichbarkeit zu verbessern. Eine Neukonzeption der Auskunftsbereitschaft scheiterte am gegenwärtigen Amtssitz an den knappen Raumverhältnissen. Der vorhandene Büroraum musste ausschliesslich für zusätzliche Sachbearbeiterstellen genutzt werden; so wurde die Anzahl dieser Stellen im Bewilligungsbereich seit 1998 um 17,7 Prozent erhöht.

Aus der Erkenntnis heraus, dass am heutigen Standort eine längerfristige Verbesserung nicht zu erreichen ist, wurde 1999 mit der Suche nach einem neuen Standort begonnen. Ziel war dabei nicht eine kurzfristige, sondern eine umfassende Verbesserung, bei der die Zusammenführung der gesamten Fremdenpolizei, einschliesslich des zusammen mit dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) betriebenen Asylverfahrenszentrums, im Vordergrund stand. Die Standortsuche fiel in eine Zeit, in der sich der Liegenschaftenmarkt gerade wieder verschärfte, mithin die Suche nach einer finanziell tragbaren, standortmässig einigermaßen günstig gelegenen Liegenschaft erschwert wurde. Zudem war die Koordination mit dem in den Wechsel einbezogenen BFF zuweilen schwierig, was zusätzlich zu Verzögerungen führte. Ein unter allen Vorzeichen geeignetes Objekt wurde schliesslich in der Liegenschaft Bernina City am Berninaplatz gefunden, die auf den 1. September 2001 bezogen werden kann. Lage und Erreichbarkeit sind für Besucherinnen und Besucher sowie Personal gut, die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln optimal: ab Hauptbahnhof mit Tram Nr. 14 in etwa zwölf Minuten; ab Bahnhof Oerlikon mit Tram Nr. 10 oder 14 in vier Minuten. Angesichts der guten Erreichbarkeit aus dem ganzen Kantonsgebiet mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist es verfehlt, den neuen Standort als abgelegen zu bezeichnen.

Auf Grund der Raumverhältnisse können am neuen Ort umfassende Verbesserungen erzielt werden: Zum einen wird eine telefonische Auskunftsstelle eingerichtet, die während der Bürozeiten die jederzeitige telefonische Erreichbarkeit und Auskunftsbereitschaft sicherstellen soll. Zum andern steht ausreichend Platz zur Verfügung für die als notwendig erkannte weitere Personalaufstockung; so sind im Bewilligungsbereich zwei zusätzliche Sachbearbeiterstellen vorgesehen. Ferner wird im Zusammenhang mit dem Standortwechsel das elektronische Archiv ELAR eingeführt, das die papierlose Sachbearbeitung am Bildschirm vorsieht und dadurch zu einer erhöhten Auskunftsbereitschaft und rascheren Geschäftsbehandlung führt. Die Vorbereitungen dazu sind seit zwei Jahren im Gang. Die technischen Vorbereitungen sind so weit gediehen, dass am neuen Standort der Betrieb aufgenommen und unverzüglich mit der Überführung der heute rund 250000 von der Fremdenpolizei zu verwaltenden Dossiers in elektronische Form begonnen werden kann. Im Schalterbereich werden die heutigen zwei Schalter Neumühlequai 30 und Stauffacherstrasse 101 zusammengefasst und somit auch hier die Kräfte konzentriert. Schliesslich erlauben die offenen baulichen Strukturen des neuen Gebäudes eine neue Organisation des Bewilligungsbereichs: Die bisherigen Abteilungen Einreise und Aufenthalt werden in einer einzigen Bewilligungsabteilung zusammengefasst, in der im Rahmen von Teams stärker als bis heute themenübergreifend gearbeitet wird. Daraus folgt ein Attraktivitätsgewinn bei der Tätigkeit von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern. Die damit verbundene Schaffung neuer Kaderstellen verbessert überdies die Karriereaussichten für die einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Die Verbreiterung des Fundaments an Kaderstellen führt auch zu einer Erhöhung der Fachkompetenz und damit zu einer Verbesserung der Führung und Ausbildung neuer und bestehender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zudem wird mit der neuen, raumbedingt offenen Organisationsform die interne Kommunikation verbessert, was bisher wegen der baulichen Gegebenheiten nur beschränkt möglich war. Die Abkehr von der heutigen Spezialisierung und der Wechsel zum Team bedeuten insgesamt einen

Wechsel der Arbeitsweise, fördert die Kollegialität und trägt damit auch zur Zufriedenheit der Mitarbeitenden bei.

Im Zusammenhang mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union schliesslich ist mittelfristig mit einer Entlastung zu rechnen, indem die Erteilung erstmaliger Bewilligungen vereinfacht und die Intervalle zu deren Erneuerung deutlich verlängert werden. Damit werden gegenüber heute weniger Geschäfte anfallen und wird die Fachabteilung entlastet.

Insgesamt steht fest, dass auf Grund der eingeleiteten und in Umsetzung begriffenen Massnahmen mit einer erheblich besseren Geschäftstätigkeit der Fremdenpolizei zu rechnen ist, die den Forderungen nach kundenfreundlicher Dienstleistung gerecht wird. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 134/2001 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi