

Sitzung vom 3. September 2008

1369. Anfrage (Unbefriedigende Leistungen des Migrationsamtes)

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, hat am 9. Juni 2008 folgende Anfrage eingereicht:

1. Dem kürzlich publizierten Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns des Kantons Zürich ist zu entnehmen, dass die Leistungen des kantonalen Migrationsamtes aus der Sicht des Ombudsmanns unbefriedigend sind und unzählige Beschwerden mit dem gleichen Inhalt die Ombudsstelle erreichten. Offenbar ist das Amt hoffnungslos überlastet und kann die pendenten Gesuche innert nützlicher Frist nicht erledigen. Nicht nur die Dauer der Verfahren, sondern auch der Umgang und Umgangston mit den Personen, die ein Gesuch einreichen, wird von diesen kritisiert.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

2. Wie erklärt sich der Regierungsrat diese Beschwerdeflut?
 - a) Zunahme von Gesuchen / Fällen? Wenn ja, in welchen Bereichen? In welchem Ausmass? Aus welchen Gründen? Bitte die Veränderungen im Vergleich zu den letzten beiden Jahren angeben.
 - b) Längere Dauer für die Bearbeitung eines Falles? Wenn ja, in welchen Bereichen? In welchem Ausmass? Aus welchen Gründen? Bitte um genaue Angaben und Vergleiche mit den letzten beiden Jahren.
 - c) Zunahme der Komplexität der zu bearbeitenden Fälle? Wenn ja, in welchen Bereichen? In welchem Ausmass? Aus welchen Gründen? Bitte um genaue Angaben und Veranschaulichung an Beispielen.
 - d) Zu wenig Personal oder zu wenig qualifiziertes Personal? Wenn ja, in welchen Bereichen? Wie viele Stellen? Aus welchen Gründen?
3. Welche vorausschauenden Massnahmen hätten getroffen werden müssen, um nicht in den vom Ombudsmann gerügten Verzug bei der Bearbeitung von Bewilligungsverfahren zu gelangen? Weshalb wurden diese Massnahmen nicht oder nicht rechtzeitig getroffen?
4. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass der vom Ombudsmann beschriebene Zustand im Migrationsamt nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für den Ruf des Standortes Zürich unhaltbar ist? Welche kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen trifft der Regierungsrat heute, um die Situation in den Griff zu bekommen?

5. Welche personalpolitischen und personalfördernden Massnahmen sind geplant, um die Mitarbeitenden des Migrationsamtes zu befähigen, den Ratsuchenden und Gesuchstellenden in jedem Fall in angemessener Weise zu begegnen?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat bereits in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 265/2007 ausgeführt, dass Bewilligungsverfahren im Migrationsamt seit einiger Zeit überdurchschnittlich lange dauern. Um die Situation zu verbessern, ist im vergangenen Jahr eine umfassende Reorganisation des Bewilligungsverfahrens geplant worden, die am 1. Januar 2008 in Kraft trat.

Im Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats (GPK) zum Geschäftsbericht 2006 des Regierungsrates (KR-Nr. 286/2007), der am 12. November 2007 vom Kantonsrat genehmigt wurde, stellte die GPK die erkannten Probleme fest und nahm Kenntnis von den eingeleiteten Massnahmen. Am 15. November 2007 besuchte die GPK das Migrationsamt und liess sich erneut und umfassend über die Lage und die eingeleiteten und teilweise bereits umgesetzten Massnahmen informieren.

Aufgrund der gestiegenen Anzahl Beschwerden beim Ombudsmann kann nicht auf eine allgemein schlechte Arbeit des Migrationsamtes geschlossen werden. Die Beschwerdezahlen stehen in keinem Verhältnis zur immensen Zahl der bearbeiteten Fälle beim Migrationsamt. Es liegt in der Natur der Sache, dass nur jene Fälle zum Ombudsmann gelangen, die aus der Sicht der Betroffenen nicht zufriedenstellend verlaufen sind.

Zu Frage 2:

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Geschäftsentwicklung, die Pendenzen und den Stellenplan im Migrationsamt:

Jahr	Ausländer- bestand (per August) **	davon EU/EFTA **	Anwesenheits- regelungen **	Pendenzen pro Mitarbeiter **	Stellen nach Stellenplan	Personalfluk- tuation (%)
1998	250 731	*	71 626	*	102 / 106	*
1999	255 355	*	82 773	*	111 / 118	*
2000	262 607	*	80 260	117	118	*
2001	271 277	*	91 972	114	118	21
2002	272 650	143 135	95 299	51	127	14,9
2003	276 228	146 979	92 460	47	127	7,4
2004	279 828	151 415	83 048	40	126	12,4
2005	283 257	155 535	79 351	53	126	9,4
2006	284 309	164 536	78 085	140	126	13
2007	288 111	170 508	91 628	146	126 / 127	14,5
Ende März 2008	304 440	186 487				

* keine statistische Erfassung

** Quelle: Geschäftsbericht des Regierungsrates

- a) Es gibt verschiedene Gründe für den Anstieg der Geschäftszahlen, den hohen Pendenzenbestand und die längeren Bearbeitungszeiten im vergangenen und im laufenden Jahr:
- Das am 1. Juni 2002 in Kraft getretene Freizügigkeitsabkommen (FZA, SR 0.142.112.681) hatte zur Folge, dass einerseits die Bewilligungsdauer von einem Jahr auf fünf Jahre verlängert wurde, andererseits aber eine deutlich erhöhte Zahl von Gesuchen gestellt wurde. Dies bedeutete, dass in der Folge zwar die Zahl der Verlängerungsgesuche tendenziell abnahm, dafür mehr neue Gesuche zu behandeln waren. Gleiches ergab sich mit der am 1. Juni 2006 erfolgten Ausdehnung des FZA auf die acht neuen EU-Mitglieder.
 - Ab Juni 2007 wurden die seit 2002 erstmals ausgestellten Aufenthaltsbewilligungen zur Verlängerung fällig, was im Jahr 2007 neben der hohen Zahl von neuen Gesuchen zu einer stark erhöhten Gesamtzahl von Bewilligungsgeschäften führte.
 - Hinzu kam, dass auf denselben Zeitpunkt hin die zahlenmässigen Beschränkungen (Kontingente) für die Erteilung von Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligungen für die alten EU-Staaten entfielen, was sich ebenfalls in einer Steigerung der Zahl von neuen Gesuchen auswirkte und heute noch auswirkt.
- b) Die Dauer des Bewilligungsverfahrens hängt neben der zu bewältigenden Menge von weiteren Faktoren ab. So kommen Gesuchsteller oft ungenügend ihrer Mitwirkungspflicht nach, indem sie erforderliche Unterlagen und Informationen nur unvollständig und/oder schleppend einreichen. Ferner ersuchen Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern oft mehrmals um Erstreckung einer ihnen gesetzten Frist.

- c) Verschiedene Änderungen des Bundesrechts, namentlich neue Bewilligungstatbestände mit anspruchsvollerer Gesuchsprüfung, brachten eine qualitativ aufwendigere Geschäftsbehandlung mit sich:
- Nachdem bis 31. Mai 2002 das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) alleinige gesetzliche Grundlage im Ausländerrecht gebildet hatte, kam ab 1. Juni 2002 mit dem FZA eine neue, zusätzlich zu beachtende Rechtsgrundlage dazu. Die Ausdehnung des FZA auf die neuen EU-Mitglieder per 1. Juni 2006 brachte aufgrund der für diese Staaten gesondert ausgehandelten Regelungen eine weitere Differenzierung in der Rechtsanwendung mit sich.
 - Ein neues Bewilligungsgeschäft nach der Verordnung über die Integration der Ausländer (SR 142.205) bilden Gesuche um vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung.
 - Die bundesrechtliche Festlegung kürzerer Aufenthaltsdauern als Grundlage für die Erteilung einer Härtefallbewilligung im Asylbereich bzw. die per 1. Januar 2007 geschaffene Möglichkeit, nach fünf Jahren Anwesenheit im Asylverfahren um eine Härtefall- bzw. Aufenthaltsbewilligung nachzusuchen, hat zu einer erhöhten Zahl von Gesuchen mit jeweils erheblichem Abklärungsbedarf geführt.
 - Schliesslich erweist sich die Missbrauchsbekämpfung (Scheinehen, Sozialhilfefälle, Straffällige) fachlich als anspruchsvoll und bezüglich Abklärungsbedarf in jedem Einzelfall als aufwendig. Die Missbrauchsbekämpfung stellt ein Schwergewicht der Amtstätigkeit dar (2007 mussten beispielsweise in rund 3500 Fällen Abklärungen auf Vorliegen einer Scheinehe eingeleitet werden).

Ebenso banden und binden Projekte des Bundes personelle Mittel (z.B. Rechtsetzungsvorhaben auf Gesetzes-, Verordnungs- und Weisungsebene, die Einführung des Zentralen Migrationsinformationssystems [ZEMIS], der Neue Ausländerausweis sowie die biometrische Erfassung von Personendaten und ein neues Visa-Verfahren). Diese Projekte auf Bundesebene haben zudem in jedem Fall auch Projekte auf Stufe des Migrationsamtes zur Folge, gilt es doch, die interne Organisation und die Abläufe – gegebenenfalls auch mit den Partnerorganisationen – entsprechend anzupassen.

Schliesslich war im vergangenen Jahr die Umsetzung des auf 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) vorzubereiten, was infolge des erheblichen Ausbildungsbedarfs der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im neuen Recht die Kapazitäten zur Erledigung der hängigen Geschäfte einschränkte. Zudem erweist sich das seit Anfang März

2008 vom Bund betriebene ZEMIS als deutlich langsamer als das bisher von ihm eingesetzte Zentrale Ausländerregister (ZAR), was sich insgesamt auf die Dauer der Geschäftsabwicklung auswirkt.

- d) Der Personalbestand wurde einerseits seit 1998 nach Möglichkeit an die sich aus dem Geschäftsaufkommen ergebenden Notwendigkeiten angepasst, so z. B. 2001 mit der Schaffung einer telefonischen Auskunftsstelle samt Rekrutierung des dafür notwendigen Personals. Andererseits musste sich das Migrationsamt den verschiedenen für die gesamte Staatsverwaltung angeordneten Sparmassnahmen unterziehen. Obwohl die Planstellen erhalten blieben, waren Ersatzanstellungen nach Personalabgängen nur beschränkt möglich. So waren die im Stellenplan vorgesehenen Stellen in der für die vorliegend relevanten Periode wie folgt besetzt: 1. Januar 2005: 116,6 Stellen (Plan 126); 1. Januar 2006: 111 (126); 1. Januar 2007: 118,3 (126); 1. Januar 2008: 125,6 (127). Mit dem Rückgang der Asylgesuchszahlen einerseits, der vermehrten (seit 1. Januar 2008 gänzlichen) Übernahme von Asylbefragungen durch das Bundesamt für Migration andererseits war es möglich, Stellen amtsintern vom Asyl- in den Bewilligungsbereich umzulagern. Dank einer Stellenübertragung innerhalb der Sicherheitsdirektion konnte im vergangenen Jahr der mit dem «Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06» beim Migrationsamt verfügte Abbau von acht Stellen ausgeglichen werden.

Zu Fragen 3 bis 5:

Wie bereits in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 265/2007 ausgeführt, sind organisatorische Massnahmen zur Verbesserung der Situation bereits getroffen und umgesetzt. Die Zweiteilung der früheren Abteilung Bewilligungsverfahren per 1. Januar 2008 in je eine Abteilung «FZA/Einreise» und «AuG/Aufenthalt» erlaubt eine gewisse Spezialisierung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter und damit eine raschere Einarbeitung. Die Einführung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird von einem fachgebietsspezifischen, umfassenden Einführungsprogramm begleitet. Neueintretende werden von einer erfahrenen Sachbearbeiterin oder einem erfahrenen Sachbearbeiter («Gotte/Götti») während mehrerer Monate besonders betreut. Zusammen mit der personellen Aufstockung konnte so die Grundlage dafür geschaffen werden, die Verfahren zu beschleunigen. Bereits vor der erwähnten, auf 1. Januar 2008 umgesetzten Reorganisation wurde neben den Sachbearbeitungsteams ein besonderes Team für die Bearbeitung einfacherer Bewilligungsgeschäfte eingesetzt. Daneben wurden im Sinne von Sofortmassnahmen vereinfachte Verfahrensabläufe für bestimmte Fallkonstellationen eingeführt.

Um weitere Optimierungen zu erzielen, soll noch im laufenden Jahr ein Projekt zu einer Verfeinerung des amtsinternen Controllings eingeleitet werden, um alle für die Aufgabenerfüllung massgebenden Geschäftszahlen zu erheben und damit weitere Steuerungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Ferner wurde im Frühjahr 2008 begonnen, im Sinne einer Qualitätskontrolle alle beim Amt eingehenden Anregungen, Beschwerden, Reklamationen usw. zu erfassen. Diese werden periodisch ausgewertet. Die Umsetzung dieser Projekte bzw. deren Erkenntnisse wird jedoch von den zur Verfügung stehenden internen Ressourcen und anderen Rahmenbedingungen (Gesetzgebung, Finanzen, Stellenplan) abhängen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi