

Sitzung vom 7. Juli 2010

1045. Interpellation (Missstände im Migrationsamt)

Die Kantonsrätinnen Ornella Ferro, Uster, und Esther Guyer, Zürich, haben am 10. Mai 2010 folgende Interpellation eingereicht:

Das Migrationsamt liefert seit Jahren Negativschlagzeilen: lange Wartezeiten bei Anträgen zu Aufenthaltsbewilligungen, unerledigte Pendenzenberge, verlorene Ausweisangebote, ungenügende telefonische Erreichbarkeit und unfreundliche Behandlung sowie Willkür bei der Behandlung von Dossiers im Asylbereich wurden dem Amt immer wieder vorgeworfen. Der Regierungsrat begründete die Probleme jeweils mit dem täglich sehr hohen Arbeitsanfall im Migrationsamt und der dementsprechend hohen Belastung der Mitarbeitenden. Eine Befragung im Jahr 2008 hat die Unzufriedenheit von rund der Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestätigt. Mehrmals wurde vom Regierungsrat versichert, er habe die geeigneten Massnahmen zur Behebung der Probleme eingeleitet, indem Arbeitsabläufe überprüft und zusätzliches Personal eingestellt würden.

Nun sind über einen profilierten Rechtsanwalt als Vertreter von Mitarbeitenden weitere Vorwürfe an das Migrationsamt gerichtet worden, die Liste der Beanstandungen ist lang und umfasst zum Teil neue und gravierende Vorwürfe: von Führungsmisständen und Misswirtschaft über Willkür in der Dossierbearbeitung und schlechte Dienstleistungsqualität bis hin zur Verbreitung pornografischer Bilder über E-Mail und Intranet.

Die Grünen begrüssen ausdrücklich, dass die von ihnen erhobene Forderung nach einer externen Durchleuchtung des Amtes vom Sicherheitsdirektor umgehend aufgegriffen und mit der Einsetzung einer externen Fachperson mittlerweile in die Wege geleitet wurde. Dennoch: Es bestehen nicht nur berechtigte Fragen, ob bisherige Schritte (interne Überprüfungen und Massnahmen) überhaupt wirkungsvoll stattgefunden haben und greifen können, um ein gegen innen wie aussen tragfähiges Funktionieren des Amtes sicherzustellen. Aufgeworfen werden angesichts der wiederholten Beschwerden und unabhängig von den noch zu erstellenden Untersuchungsergebnissen insbesondere die Amtsführung und die weitere Tragbarkeit der heutigen Amtsleitung.

Im Zusammenhang mit den neuesten Ereignissen wird der Regierungsrat daher um die Beantwortung folgender Fragen ersucht:

1. Welche Massnahmen wurden vor Erhebung der neuen Vorwürfe vom 3. Mai 2010 unternommen, um die bekannten Missstände zu beheben? Auf Grundlage welcher Überprüfungen und Untersuchungen waren diese Schritte geplant worden? (Bitte mit detaillierter Auflistung inkl. Umfang, Art und Zeitpunkt der eingeführten Massnahmen).
2. Welche Verbesserungen konnten mit diesen Massnahmen erzielt werden? Wie und mit welchen Ergebnissen wurde deren Wirkung überprüft und evaluiert? Welche Schlüsse wurden daraus gezogen?
3. Wie hat sich aufgrund dieser Massnahmen die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden verbessert? Wie (wenn überhaupt) wurde diese überprüft? Welche Schritte sind hier bereits geplant oder werden ins Auge gefasst?
4. Wie sind die Verantwortung und Führung bezüglich Migrationsamt organisiert und wie werden sie konkret gelebt (1.) zwischen Sicherheitsdirektion und Amt (2), amtsintern über die verschiedenen Hierarchiestufen hinweg? Wie werden Arbeitsleistung, Arbeitszeit, Aufgaben- und Pflichterfüllung, Einhaltung von Regeln und dergleichen institutionell überprüft?
5. Im IT-Bereich wird der Vorwurf von Misswirtschaft erhoben. Genannt wurde die umgehende Ausserbetriebsetzung eines Archivsystems aufgrund mangelhafter Evaluation. Trifft das zu? Wenn ja, mit welchen Kostenfolgen für den Kanton?
6. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Vorwurf, im Migrationsamt seien über längere Zeit pornografische Bilder heruntergeladen und verschickt worden? Welche Massnahmen sieht der Kanton für solche Fälle vor – für fehlbare Mitarbeitende direkt bzw. für deren Vorgesetzte?
7. Wo bzw. auf welcher Hierarchieebene liegt nach Ansicht des Regierungsrates die Verantwortung für die unterschiedlichen im Raum stehenden Vorwürfe, für deren Behebung und für Konsequenzen, die sich dieser jeweiligen Verantwortung ergeben?
8. Der Regierungsrat hat jetzt eine externe Untersuchung angeordnet. Die Resultate werden in einigen Monaten vorliegen. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass diese Massnahme ausreicht, um das Arbeitsklima für die Mitarbeitenden umgehend zu verbessern?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ornella Ferro, Uster, und Esther Guyer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Verschiedene der gestellten Fragen stehen in direktem Zusammenhang mit der in der Anfrage erwähnten externen Untersuchung. Diese ist noch nicht abgeschlossen und dem Ergebnis kann nicht vorgegriffen werden. Es wird deshalb davon abgesehen, bereits im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden Interpellation alle Gesichtspunkte der gestellten Fragen detailliert zu beleuchten. Weiter ist einleitend festzuhalten, dass das Migrationsamt beim Vollzug des Ausländer- und Asylrechts eine anspruchsvolle und komplexe Aufgabe erfüllt. Zu bewältigen ist eine sehr grosse Menge an Geschäftsfällen. Gleichzeitig erlangen Einzelfälle immer wieder öffentliche Beachtung. Ebenso zu berücksichtigen ist, dass die wesentlichen Vorgaben rechtlicher, verfahrensmässiger und technischer Natur vom Bund stammen, wogegen der Vollzug beim Kanton und auch bei den Gemeinden liegt.

Das rechtliche Umfeld des Migrationsamts zeichnete sich in den letzten Jahren durch eine grosse Dynamik aus. Zudem war in den letzten Jahren ein ordentlicher Zuwachs der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung zu verzeichnen und vom Migrationsamt administrativ zu bewältigen.

Im Rahmen des Aufgabenvollzugs wurde gegen das Migrationsamt immer wieder Kritik bezüglich der Pendenzen und der Verfahrensdauern erhoben. Hinzu kamen Vorwürfe zur Praxis der Ermessensausübung bei den Härtefällen. In beiden Bereichen wurden Massnahmenpakete umgesetzt (vgl. nachfolgende Beantwortung der Fragen 1 und 2).

Die jüngsten von einem Rechtsanwalt erhobenen Vorwürfe bezogen sich namentlich auf den Amtsbetrieb und das Verhalten von Führungskräften. Auf diese öffentlich gemachten Vorwürfe hin hat der Vorsteher der Sicherheitsdirektion in kurzer Frist eine externe Untersuchungsperson mit den Abklärungen beauftragt. Mit dem entsprechenden Untersuchungsbericht ist nach den Sommerferien zu rechnen. Es ist vorgesehen, die Öffentlichkeit anschliessend über Ergebnisse und allfällige Massnahmen zu orientieren.

Es ist unbestritten, dass die Überprüfung der Verfahrensabläufe des Migrationsamts auch vor dem Hintergrund des sich ständig verändernden rechtlichen Umfelds eine ständige Aufgabe der Amtsführung ist.

Die bisherigen Massnahmen wurden vom Vorsteher der Sicherheitsdirektion eng begleitet. Allenfalls wird sich aus dem Ergebnis der externen Untersuchung weiterer konkreter Handlungsbedarf ergeben.

Zu Fragen 1 und 2:

Zur Verbesserung der Arbeitsbewältigung wurden organisatorische und personelle Massnahmen getroffen. Der Regierungsrat bewilligte beim Migrationsamt 33 zusätzliche Stellen. Davon wurden 18 Stellen für die Bewältigung des Tagesgeschäfts geschaffen. 15 Stellen werden für die künftige Biometrieerfassung beim neuen Ausländerausweis eingesetzt. Weiter wurden zahlreiche organisatorische Anpassungen vorgenommen und Personalentwicklungsmassnahmen eingeführt. Ebenso hat eine externe Firma die Betriebsabläufe im Bewilligungswesen des Migrationsamts überprüft. Gestützt darauf, sind weitere Massnahmen im Gang oder vorgesehen. Die erfolgten organisatorischen und personellen Massnahmen führten dazu, dass die Pendenzen im Bereich der Bewilligungen und damit auch die Verfahrensdauern inzwischen bereits erheblich verkürzt werden konnten. Weiter wurden dem Bund zahlreiche Vorschläge für Verfahrensvereinfachungen (Verzichtsplanung) zur Stellungnahme unterbreitet. In der Stellungnahme des Bundesamtes für Migration (BFM) vom 1. Dezember 2009 wurde ausgeführt, dass der Kanton Zürich mit einer Umsetzung der Verzichtsplanung Gefahr liefe, nicht nur gegen Weisungen des BFM, sondern auch gegen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen zu verstossen. Auf die Umsetzung der Verzichtsplanung wurde deshalb bisher verzichtet.

Zudem wurden Massnahmen bei den Härtefällen umgesetzt. Der Verfahrensablauf wurde bezüglich des erforderlichen Identitätsnachweises (Reisepapiere) angepasst. Dies führte zu einer höheren Zahl von Härtefallgesuchen des Kantons Zürich an den Bund. Zudem wurde eine Härtefallkommission geschaffen, die Härtefallentscheide des Migrationsamts, gegen die kein Rechtsmittel ergriffen werden kann, einer Aussensicht unterzieht. Bei einer vom Migrationsamt abweichenden Beurteilung entscheidet der Vorsteher der Sicherheitsdirektion. Festzuhalten ist, dass diese unabhängige Kommission die Praxis des Migrationsamts bisher weitgehend bestätigt hat.

Zu Frage 3:

Mitarbeitendenbefragungen fanden 2005 und 2007 statt. Das Migrationsamt plant eine erneute Mitarbeitendenbefragung in der zweiten Jahreshälfte 2011, wenn die zurzeit noch laufenden Projekte im Bereich Organisation, Prozesse, Biometrie usw. abgeschlossen und diese Massnahmen und Strukturen eine gewisse Zeit operativ sind.

Zu Frage 4:

Grundlegend für die Aufgaben- und Kompetenzzuweisung und die Zusammenarbeit zwischen der Direktion und den Ämtern ist innerhalb der Sicherheitsdirektion die Dienstanweisung der Sicherheitsdirektion über die Delegation von Aufgaben und die Geschäftsabwicklung innerhalb der Sicherheitsdirektion vom 30. September 2004 (mit Änderungen vom 14. Juli 2006 und 30. Juni 2010). Es finden regelmässig (monatlich) Rapporte zwischen dem Sicherheitsdirektor, seinen Stabsmitarbeitenden und dem Amtschef und dessen Stellvertreter statt. Weitere Besprechungen werden nach Bedarf angesetzt.

Im Migrationsamt sind die Führungsinstrumente und insbesondere die interne Aufgaben- und Kompetenzzuweisung auf die Organisationseinheiten und die Funktionsträger im Rahmen von schriftlichen Weisungen festgelegt.

Die Mitarbeitenden können sich die Arbeitszeit im Rahmen der personalrechtlichen Vorgaben selber und frei einteilen. Ausnahmen im Sinne einer Regelarbeitszeit gelten für die Bereiche Schalter, Telefonische Auskunftsstelle und Rückwärtiger Dienst. Die Erfassung der Arbeitszeit erfolgt nach Massgabe von § 129 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111) durch die Mitarbeitenden in Eigenverantwortung. Die Monats- und Jahresabrechnungen werden vom jeweiligen direkten Vorgesetzten visiert. Eine lückenlose bzw. systematische Kontrolle der Arbeits- und Präsenzzeit findet nicht statt (allenfalls im Rahmen von Stichproben) und ist aufgrund der freien Gestaltungsmöglichkeit der Arbeitszeit auch nicht möglich.

Die Arbeitsleistung der Mitarbeitenden des Migrationsamtes wird im Rahmen der jährlich vorgenommenen Mitarbeiterbeurteilung und Zielvereinbarung gewürdigt. Zudem erfolgen auf den verschiedenen Ebenen des Amtes regelmässige Besprechungen und Sitzungen.

Die Kontrolle der Nutzung von Internet und E-Mail untersteht der Verordnung über die Nutzung von Internet und E-Mail vom 17. September 2003 (LS 177.115). Demgemäss ist eine allgemeine und systematische Überwachung aus datenschutzrechtlichen Gründen ausgeschlossen. Alle Mitarbeitenden müssen eine Erklärung über die Nutzung des Internets und des E-Mails unterzeichnen, welche die diesbezüglichen Regeln enthält.

Zu Frage 5:

Im Herbst 2008 sollte die Verfahrenskontrolle der Abteilung Asyl und Massnahmen durch eine neue IT-Lösung ersetzt bzw. auf eine neue technische Grundlage gestellt werden. Diese neue Lösung wurde auf

der Grundlage von «Hyperframe» entwickelt, die dem Migrationsamt durch den Entwickler/Betreuer der bisherigen Verfahrenskontrolle empfohlen worden war. Die Entwicklung hatte sich im Alltag nicht bewährt und wurde im Interesse der täglichen Arbeit nach einiger Zeit wieder ausser Betrieb genommen. Seither wird wieder die alte Verfahrenskontrolle eingesetzt. Die Kosten hierfür beliefen sich auf rund Fr. 77 000. Das Geld ist insofern Sinne nicht verloren, als die gewonnenen Erkenntnisse für die nach wie vor geplante Ablösung der Verfahrenskontrolle genutzt werden können. Die Ablösung der Verfahrenskontrolle ist weiterhin in der amtsinternen IT-Masterplanung enthalten. 2011 soll ein neues System evaluiert werden. Auf der technischen Grundlage «Hyperframe» läuft heute jedoch das Programm Dossierverwaltung, das im Herbst 2008 erfolgreich implementiert worden ist.

Zu Fragen 6 bis 8:

Bezüglich dieser Fragen ist auf die laufende Untersuchung durch eine externe Person zu verweisen. Dem Untersuchungsbericht soll nicht vorgegriffen werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi