



Zürich, 22. April 2013

Projekt Migrationsamt 2011; Schlussbericht

1. Ausgangslage

Das Migrationsamt des Kantons Zürich hat den Auftrag, das Asyl- und Ausländerrecht des Bundes zu vollziehen. Während der Entscheid über die Asylgewährung den Bundesbehörden obliegt, sind die Kantone mit der Betreuung und Integration von ausländischen Personen bzw. mit dem Vollzug von Wegweisungen betraut. Die Migrationsämter der Kantone treffen den Entscheid über die Einreise, die Verlängerung von Visa sowie die Erteilung, die Verlängerung und den Widerruf von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen. Gemäss dem Bundesamt für Migration hielten sich per Ende 2012 im Kanton Zürich 363'598 Ausländerinnen und Ausländer auf. Davon waren 8'016 Personen (2.2 %) als Asylsuchende oder Vorläufig Aufgenommene Personen anwesend.

Seit der schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit mit den EU/EFTA Staaten und der Assoziierung der Schweiz zum Vertragswerk von Schengen und Dublin haben sich die Aufgaben der Migrationsämter stark gewandelt. So sind in den vergangenen 10 Jahren rund 410'000 Personen aus den EU/EFTA Staaten in die Schweiz eingewandert; dies entspricht mehr als der Bevölkerungszahl der Stadt Zürich. Gleichzeitig konnte dank konsequenter Prüfung der Zulassungskriterien die Zahl der Drittstaatsangehörigen in der Schweiz stabilisiert werden. Demgegenüber ist die Zahl der Asylsuchenden seit 2010 kontinuierlich angestiegen und erreichte im Jahr 2012 mit 28'631 Personen einen neuen Höchstwert seit der Kosovokrise.

Diese rasante quantitative Entwicklung prägte in besonderem Mass die Anforderungen an das Migrationsamt des Kantons Zürich. Der Ausländeranteil stieg auf 24.6% (Stand Ende 2012). Die Asyl- und Vollzugszahlen haben sich innert weniger Jahre verdreifacht. Zudem waren die zahlreichen Gesetzesänderungen sowohl im Ausländerbereich (Totalrevision des Ausländergesetzes per 1. Januar 2008; Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin Rechts, insbesondere Einführung der Erfassung der biometrischen Daten sowie der Rückführungsrichtlinie) als auch im Asylbereich (mehrere Revisionen des Asylgesetzes) in Zusammenarbeit mit den 171 Gemeinden umzusetzen.

Ab 2008 geriet das Migrationsamt bei der Bearbeitung der Bewilligungsverfahren und in der Folge auch bei der Abwicklung des Publikumsverkehrs (telefonische und

schriftliche Auskunftserteilung, Schalterbetrieb) in grossen Rückstand. Deshalb wurde zur Verstärkung der betroffenen Dienste und zur Bewältigung neuer Aufgaben (Erstellung der biometrischen Ausländerausweise) der Personalbestand in den Jahren 2009/ 2010 um 33 Stellen aufgestockt.

Im Frühjahr 2010 kamen intern erhobene Vorwürfe an der Amtsführung an die Öffentlichkeit. Der damalige Vorsteher der Sicherheitsdirektion, Herr Regierungsrat Dr. Hans Hollenstein liess den Sachverhalt durch einen externen Experten abklären. Der Amtschef verliess im Sommer 2010 das Migrationsamt und das Amt wurde bis Ende 2010 von einem externen Berater a.i. geführt. Per 1. Januar 2011 wählte der Regierungsrat den neuen Chef des Migrationsamts.

2. Projektauftrag

Der damalige Vorsteher der Sicherheitsdirektion erteilte dem neuen Amtschef anfangs 2011 den Auftrag, die erkannten Probleme zu beheben. Dabei sollte der Vollzug der gesetzlichen Vorgaben korrekt und konsequent erfolgen und die Bearbeitungszeiten sollten sich an den entsprechenden Werten der führenden Migrationsämter der anderen Kantone orientieren. Der Optimierung der Führung, der Prozesse und der Strukturen sowie dem Einsatz moderner Informationstechnologien sollte dabei besondere Beachtung geschenkt werden (elektronische Dossierführung, Controlling etc.).

Das Projekt umfasste auch den Auftrag, die Grundlagen und den Einsatz des Projektmanagements im Amt weiter zu entwickeln und zu verbessern und die Mitarbeitenden nach Möglichkeit an den Projektarbeiten zu beteiligen.

3. Projektorganisation

Zur Erfüllung des Projektauftrages hat das Migrationsamt im Frühjahr 2011 in Ergänzung zur Linien-Struktur eine interne Projektorganisation eingesetzt. Der Amtschef übernahm die Leitung des Gesamtprojekts und die Führung eines der Teilprojekte (Führungsprozesse und Strukturen). Die Geschäftsleitung bildete den Projektausschuss. Fünf weitere Kaderpersonen leiteten je ein Teilprojekt und die administrative Unterstützung wurde durch ein Projektsekretariat sicher gestellt.

Die Projektstruktur und insbesondere die Gliederung in die 6 Teilprojekte

- TP 1: Führungsprozesse und Strukturen
- TP 2: e-Dossier
- TP 3: Dokumentenmanagement
- TP 4: Controlling
- TP 5: Personal
- TP 6: Kommunikation

hat sich bewährt.

Die im Jahr 2010 erstellten Dokumente von externen Experten wurden in die Projektarbeiten einbezogen und dienten als Grundlage für die eigene IST-Analyse und die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen.

4. Zeitplan

Das Projekt war von Beginn weg auf 2 Jahre befristet. Diese Zeitspanne erwies sich als adäquat, weil die Teilprojekte parallel zum Tagesgeschäft entwickelt wurden und die Teilschritte

- Vorbereitung
- IST-Analyse
- Entwicklung des SOLL-Zustandes
- Prüfung von Lösungsvarianten
- Entscheid
- Umsetzung

mit der nötigen Sorgfalt durchzuführen waren.

Das Projekt konnte fristgerecht abgeschlossen werden.

5. Ergebnisse

Zusammenfassend kann zu den sechs Teilprojekten folgendes festgehalten werden:

5.1 Teilprojekt 1: Führungsprozesse und Strukturen

Die Führungsprozesse und die Organisationsstrukturen des Amtes sind überprüft und den neuen Erfordernissen angepasst worden. Dies ermöglicht, dass das Migrationsamt im Hinblick auf die Erfüllung seines Auftrags ganzheitlich gesteuert werden kann und so für künftige Anforderungen und Entwicklungen gerüstet ist.

Sowohl in der Linien- als auch in der Stabsstruktur sind entsprechende Anpassungen umgesetzt worden. Die Funktionen Personal, IT/ Finanzen und Kommunikation sind verstärkt, die Grösse der einzelnen Teams den aktuellen Bedürfnissen angepasst und die Schnittstellen zwischen den Abteilungen bereinigt worden.

Die Führungs- und Fachrapporte bilden die Organisationsstruktur ab; der Informationsfluss und -rhythmus folgt den Bedürfnissen der Führungstätigkeit.

Auf allen Ebenen des Amtes sind die Stellvertretungsregelungen überprüft und ist wo notwendig die Stellvertretung neu festgelegt worden.

Der Personaleinsatz im Amt erfolgt nach Möglichkeit flexibel. Die Schwankungen bei der Arbeitsbelastung in den verschiedenen Geschäftsbereichen des Amtes werden in erster Linie durch interne Aushilfseinsätze aufgefangen, in zweiter Linie durch den Einsatz von externen Aushilfskräften im Rahmen des bestehenden Stellenplanes.

5.2 Teilprojekt 2: e-Dossier

Seit dem Herbst 2011 werden alle Dossiers von ausländischen Personen im Kanton Zürich elektronisch geführt und archiviert. Diese Massnahme ermöglicht hauptsächlich einen einfacheren und schnelleren Datenzugriff von allen Arbeitsplätzen aus. Noch aktive Papierdossiers werden entsprechend den verfügbaren Kapazitäten in elektronische Dossiers umgewandelt. Aus Kostengründen wurde auf eine vollständige Nacherfassung aller Altakten verzichtet. Die externe Akteneinsicht kann seit Frühjahr 2012 auf gesichertem elektronischem Weg erfolgen.

5.3 Teilprojekt 3: Dokumentenmanagement

Im Migrationsamt wurde ein elektronisches Geschäftskontroll- und Dokumentenmanagement System (GEKO) für Sachgeschäfte eingeführt. Diese Datenbank ermöglicht eine schnelle, einheitliche und übersichtliche Bearbeitung von Sachgeschäftsfällen. Zudem dient das System der Dokumentenarchivierung.

5.4 Teilprojekt 4: Controlling

Zur Verbesserung des Controllings der wichtigsten Geschäftsprozesse des Amtes wurde das Projekt Prozessunterstützungs- und Monitoring System (PuM) entwickelt. Ziel des Systems ist es, allen an den Geschäftsfällen beteiligten Mitarbeitern eine bessere Prozessunterstützung zu ermöglichen. Dazu sollen elektronische Pendenzenlisten und prozessunterstützende Anwenderoberflächen geschaffen werden. Ausserdem soll durch ein Prozessmonitoring die Datenbasis für ein Prozessmanagement geschaffen werden. Nach einer Submission des entsprechenden Auftrags im vergangenen Jahr ist das Projekt derzeit in der Realisierungsphase. Weiter werden wichtige Führungskennzahlen monatlich für die Geschäftsleitung aufbereitet.

5.5 Teilprojekt 5: Personal

Die Personalprozesse sind überprüft und teilweise angepasst worden. Neue Formen der Rekrutierung sind ausgetestet und wo geeignet umgesetzt worden. Aus- und Weiterbildungskriterien für Zulassung und Kostenbeteiligung des Migrationsamts sind festgelegt. Der Stellenplan des Amtes ist aktualisiert und im System der Personaladministration abgebildet.

5.6 Teilprojekt 6: Kommunikation

Die interne und externe Kommunikation wurde den veränderten Umständen angepasst. Rund 100 Mitarbeitende haben eine Weiterbildung zur Verbesserung der schriftlichen Ausdrucksweise absolviert (Schreibwerkstatt). Zahlreiche interne und externe Weisungs- und Standardtexte sowie der Internetauftritt des Amtes wurden überarbeitet bzw. nachgeführt. Alle Mitarbeitenden werden mittels neu gestaltetem

Newsletter periodisch über aktuelle Entwicklungen im Migrationsbereich bzw. im Amt orientiert.

Diese und weitere Massnahmen haben dazu geführt, dass das Hauptziel, die korrekte, effiziente und möglichst rasche Bearbeitung der Geschäftsvorfälle stark verbessert werden konnte. Grundlegend dafür war insbesondere auch die Bewilligung von zusätzlichem Personal für das Migrationsamt in den Jahren 2009 und 2010.

Heute können die Hälfte der eingehenden Gesuche innerhalb von 5 Arbeitstagen erledigt werden; 90% aller Gesuche in weniger als 33 Arbeitstagen. Eine weitere Beschleunigung ist möglich, hängt jedoch stark von der Qualität der eingereichten Gesuchsunterlagen sowie von der Bereitschaft der Gesuchsteller zur Kooperation mit den Behörden zusammen. Stark verbessert hat sich auch die Präsenz gegenüber anderen Behördenstellen, den Gesuchstellern oder Dritten: Weder an den Schaltern, noch bei der Telefonischen Auskunftsstelle bestehen i.d.R. längere Wartezeiten.

6. Weiteres Vorgehen

Zum Abschluss des Projektes Migrationsamt 2011 gehörte auch eine allgemeine Analyse der gesamten Projektarbeiten. Die daraus gezogenen Schlüsse sind Teil einer fortlaufenden Weiterentwicklung der Geschäftstätigkeit des Migrationsamtes.

Für die Projektarbeit gelten künftig klare Regeln, welche im neuen Leitfaden Projektmanagement im Migrationsamt festgehalten sind.

7. Schlussbemerkungen

Nach Ansicht der Geschäftsleitung des Migrationsamts des Kantons Zürich ist das Ergebnis des Projekts Migrationsamt 2011 positiv zu werten. Die Projektziele konnten aus interner Sicht weitgehend erreicht werden. Der Auftraggeber hat dem Amt die notwendige Zeit für den Veränderungsprozess eingeräumt und durch laufende Rückmeldungen bzw. rasche Zwischenentscheide wesentlich zum Projekterfolg beigetragen. Neben den substantiellen organisatorischen und technischen Entwicklungen hat das Migrationsamt zahlreiche Aussenkontakte intensiviert. Die meisten Rückmeldungen der Geschäftspartner stellen dem Migrationsamt ein gutes Zeugnis aus.

Eine besondere Herausforderung des Migrationsamts bleiben das sich stetig verändernde Umfeld des Migrationsbereichs und die sich rasch wandelnden gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Dies erfordert von den Mitarbeitenden auf allen Stufen weiterhin viel Anpassungsfähigkeit und Flexibilität.

Urs Betschart, Amtschef