



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 15. Mai 2024

GR Nr. 2020/273

Dringliche Motion der SP-, Grüne- und AL-Fraktion betreffend Asyl-Organisation Zürich (AOZ), Revision der gesetzlichen Grundlagen betreffend Geschäftsfeld, Führung und Übertragung der Aufsicht an den Gemeinderat, Antrag auf Fristerstreckung

Am 24. Juni 2020 reichten die SP-, AL- und Grüne-Fraktionen folgende Dringliche Motion, GR Nr. 2020/273 ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Anpassung von Art 118 der Gemeindeordnung und eine Gesamtrevision der Verordnung über Asyl-Organisation Zürich (AS 851.160). Für die Änderungen gelten folgende Eckwerte:

1. Die AOZ positioniert sich als hochwertige Leistungserbringerin im Asyl- und Integrationswesen.
2. Die Aufsicht über die AOZ obliegt dem Gemeinderat. Er genehmigt die Reglemente. Zuständigkeit und Kompetenzen der Aufsicht werden in der Gemeindeordnung beziehungsweise der AOZ-Verordnung geregelt.
3. Leistungsverträge mit Kanton, anderen Gemeinden und Dritten werden nur abgeschlossen, wenn bei Unterbringung, Betreuung und Gesundheitsvorsorge Mindestanforderungen eingehalten werden können. Dies im Rahmen des Leistungsauftrags, der die AOZ betrifft. Die Einhaltung muss von unabhängigen Fachorganisationen überprüft werden können und dem Gemeinderat in einem Bericht vorgelegt werden.
4. Die AOZ definiert in regelmässigem Zyklus eine Strategie für den Bereich «Betreuung und Unterbringung»). Diese beinhaltet insbesondere auch Angaben zu Tätigkeitsbereich/Einsatzfeld (Auftraggeber, Drittaufträge) und Qualität (bei Unterbringung, Betreuung und Gesundheitsversorgung). Der Gemeinderat genehmigt die Strategie.
5. Für die Betreuung von Kindern kommt die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) zur Anwendung. Es sind im Übrigen Massnahmen zur Einhaltung der Kinderschutzkonvention zu treffen.
6. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AOZ werden, unabhängig vom Einsatzort, aktiv über das Angebot der städtischen Ombudsstelle informiert.

Begründung: Die 1988 als Dienstabteilung der Stadt gegründete Asylkoordination für den Kanton Zürich ist 1992 mit der Asylfürsorge und dem Asylbewerbersekretariat zur Asylorganisation für den Kanton Zürich zusammengelegt und 2005 in der Form einer kommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts zur AOZ verselbständigt worden. Die Verordnung über die AOZ regelt die Geschäftstätigkeit. Sie ist seit 2005 nicht geändert worden. Seit der Verselbständigung der AOZ haben sich sowohl das Geschäftsfeld, in dem die AOZ tätig ist (private Anbieter spielen eine zentrale Rolle, Dritt-Aufträge werden ausgeschrieben), als auch Anforderungen an die Führung von Anstalten («Corporate Governance») haben sich stark geändert. Eine Anpassung von Art 118 der Gemeindeordnung und der Verordnung über die AOZ drängen sich deshalb auf. Mit der vorliegenden Motion werden die Eckwerte dieser Revision definiert. Mit der Übertragung der Aufsicht an den Gemeinderat werden Leitung und Aufsicht klar getrennt. Der Stadtrat soll weiterhin Einsitz im AOZ-Verwaltungsrat nehmen können. Geregelt werden muss die Zuständigkeit. Geprüft werden soll, ob für die Wahrnehmung dieser Aufgabe eine besondere Aufsichtskommission gebildet werden soll.

Mit Beschlüssen vom 30. März 2022 (GR Nr. 2022/5161) als auch 28. Juni 2023 (GR Nr. 2023/1982) gewährte der Gemeinderat eine Fristerstreckung zur Erfüllung der Motion bis zum 26. August 2024. Parallel zu den Umsetzungsarbeiten der Motion binden die aktuellen operativen Herausforderungen im Sozialdepartement wie auch in der Asyl-Organisation Zürich



2/4

(AOZ) viele Ressourcen. Zugleich sind die Anforderungen an die neue Rechtsgrundlage komplexer als ursprünglich angenommen. Deshalb beantragt der Stadtrat eine erneute Fristverlängerung um 9 Monate auf den 28. Mai 2025.

1. Operative Herausforderungen

Seit Ausbruch des Kriegs in der Ukraine 2022 hat die Schweiz die vermutlich grösste Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg zu bewältigen. Die Schweiz musste – und im besonderen Ausmass auch die Stadt Zürich – in kürzester Zeit eine sehr hohe Zahl an Ukrainerinnen und Ukrainern unterbringen. Ab Sommer 2022 stieg dann auch die Zahl an Geflüchteten aus anderen Weltregionen in der Schweiz markant an und sie steigt weiterhin.

Die drei föderalen Ebenen müssen in dieser Phase ausserordentliche Herausforderungen bewältigen und ein Ende der Belastung ist nicht absehbar. Währenddem Bund und Kanton vor allem in der Gesuchsbearbeitung wie auch der vorübergehenden Unterbringung und Versorgung der ankommenden Menschen gefordert sind, haben Gemeinden wie die Stadt Zürich die Aufgabe, die Geflüchteten längerfristig unterzubringen und in unsere Gesellschaft zu integrieren. Die Gemeinden können diese Aufgabe an keine weitere Ebene delegieren.

Die grösste Herausforderung besteht aktuell in der Bereitstellung von weiteren Unterbringungsmöglichkeiten. Mit zunehmender Dauer der aktuellen Krise wird diese Aufgabe anspruchsvoller. Grossstrukturen, die sich für die Umnutzung als Unterkunft verwenden lassen, werden rarer und entsprechend wird die Suche nach zusätzlichen Betten aufwändiger sowie teurer. Die Erhöhung des kantonalen Aufnahmekontingents für die Zürcher Gemeinden per 1. Juli 2024 auf 1,6 Prozent bedeutet für die Stadt die Aufnahme von zusätzlichen rund 1300 Personen. Eine weitere Herausforderung besteht im Finden von genügend qualifiziertem Personal für die Betreuung der Geflüchteten. Für die Bewältigung dieser Situation werden im Sozialdepartement und in der AOZ auf strategischer wie auch operativer Ebene Ressourcen gebunden, die dann für Entwicklungsprojekte teilweise fehlen.

2. Übergeordnete Entwicklungen

Seit 2020 wurden im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen – und trotz der geschilderten erschwerenden Umstände – seitens Sozialdepartement und AOZ Entwicklungen angestossen, die in Richtung der Forderungen der Motion GR Nr. 2020/273 gehen. Nebst dem Erlass einer Eigentümerstrategie für die AOZ sowie der Rollenklärung zwischen Stadt und AOZ wurde letztes Jahr der Leistungsauftrag an die AOZ (LA AOZ, AS 851.161) hinsichtlich Aufträge im Bereich von Kollektivstrukturen (Bundesasylzentren, kantonale Durchgangs- und MNA-Zentren) unter Einbezug von Anliegen des Gemeinderats teilrevidiert.

Die AOZ war in den vergangenen Jahren aufgrund von verschiedenen Vorwürfen und Kritiken mit zusätzlichen organisationalen Herausforderungen konfrontiert. In einer ausserordentlichen Betriebsprüfung bezogen auf das kantonale MNA-Zentrum Lilienberg wurden unter anderem organisationale Defizite sichtbar. Diese führten dazu, dass der Verwaltungsrat der AOZ (VR AOZ) neben der Einleitung von verschiedenen kurz- wie auch mittelfristigen Massnahmen einen Gesamtentwicklungsprozess ansties. Dieser Prozess umfasst die gesamte Organisation und ist damit sowohl aufwändig als auch anspruchsvoll. Aus Sicht des Stadtrats handelt es



3/4

sich aber um eine wichtige und richtige Massnahme seitens VR AOZ zur Stärkung der Organisation als auch ihrer Auftragswahrnehmung. Aufgrund seiner Aufsichtspflicht hat der Stadtrat ergänzend dazu eine Administrativuntersuchung zu den Auslösern der Situation im kantonalen MNA-Zentrum Lilienberg angeordnet. Der Gesamtentwicklungsprozess ist nach wie vor in der Umsetzung. In diesem bereits sehr fordernden Kontext wird der VR AOZ darüber hinaus parallel und wiederkehrend vom Stadtrat in die Überarbeitung der Rechtsgrundlagen einbezogen. Das ist für alle Beteiligten anspruchsvoll und erhöht die Komplexität zusätzlich.

3. Entwicklungen im Überarbeitungsprozess der Rechtsgrundlagen

Die Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) und die Verordnung über die AOZ (VO AOZ, AS 851.160) bilden die Grundlagen für die AOZ als Organisation sowie für ihre gesamte Arbeit in den Bereichen Asyl, Flucht und Migration. Die aktuellen Rechtsgrundlagen sind in Anbetracht der Entwicklungen seit der Ausgliederung der AOZ 2006 in diesen Bereichen, aber auch im Hinblick auf das Gemeinde- bzw. Submissionsrecht ungenügend. Der Eingriff in beziehungsweise die Überarbeitung der Rechtsgrundlagen ist deshalb grundlegender und komplexer als ursprünglich angenommen und musste über die in der Motion angesprochenen Themenfelder hinausgehen.

Aufgrund der unterschiedlichen Auftragsarten beziehungsweise Auftraggebenden benötigt die AOZ eine ausdifferenzierte Rechtsgrundlage. Bestimmte Aufträge der Stadt erbringt die AOZ beispielsweise im Sinne einer Monopolleistung. Weiter gibt es zusätzliche Aufträge durch die Stadt ausserhalb des Monopolbereichs. Auf der anderen Seite befindet sich die AOZ in einem Wettbewerb mit anderen Anbietenden, wenn sie sich beispielsweise um Aufträge des Bundes oder des Kantons bewirbt. Wiederum eine andere Situation besteht bei im Rahmen der Integrationsagenda akkreditierten Angeboten. In den Rechtsgrundlagen muss diesen komplexen Aufgabenfeldern entsprechend Rechnung getragen werden und sie müssen sich damit auf sehr unterschiedliche Fachgebiete beziehen, die andere und diverse Expertisen verlangen. Und es gilt zu bedenken, dass es im Asylbereich im Gegensatz zu anderen staatsnahen Branchen wie zum Beispiel dem Spitalbereich oder der Energieversorgung keine übergeordneten Rechtsgrundlagen gibt, die die Branche regulieren und auf die Bezug genommen werden könnte.

Hinsichtlich der Finanzstruktur der AOZ zeigte sich zudem, dass weitergehende externe Abklärungen notwendig sind, welche die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Themen umfassend berücksichtigen. Eine weitere Entwicklung, die im Laufe der Arbeiten deutlich wurde, ist die stärkere Erfordernis an die Gebundenheit von Investitionen im Asylbereich. Durch ein Ende 2023 erfolgtes Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich zu einer geplanten Investition der Gemeinde Fällanden wurde dieses Erfordernis offensichtlich.

Die Arbeiten rund um die VO AOZ stehen vor dem Abschluss und der Beratung der letzten Elemente im Stadtrat. Es ist vorgesehen, bis Mitte Juli 2024 den gesamten Erlass, also die Teilrevision GO und die Totalrevision VO AOZ, dem Gemeindeamt des Kantons Zürich zu Vorprüfung zuzustellen. Die Vorprüfung der Rechtsgrundlagen durch das Gemeindeamt ist unabdingbar. Denn dem Gemeinderat muss eine bereits durch das Gemeindeamt vorgeprüfte Anpassung der Teilrevision GO und der Totalrevision VO AOZ vorgelegt werden. Wie viel Zeit



4/4

der anschliessende Prüf- und Bereinigungsprozess in Anspruch nimmt, kann aktuell nur schwer beurteilt werden. Je nach Umfang und tiefgreifender Substanz der Rückmeldungen durch das Gemeindeamt, folgt ein mehr oder weniger umfassender Anpassungsprozess der Rechtsgrundlagen. Dieser wird in jedem Fall erneut verschiedene stadtinterne Abstimmungen als auch solche mit dem VR AOZ sowie dem Gemeindeamt verlangen. Dafür müssen bei allen Beteiligten die notwendige Zeit und die Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Aufgrund dieses aktuellen Stands und unter Berücksichtigung der beschriebenen Entwicklungen beantragt der Stadtrat eine erneute Fristverlängerung.

Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung beantragt:

Die Frist zur Erfüllung der am 26. August 2020 überwiesenen Motion, GR Nr. 2020/273, von SP-, AL- und Grüne-Fraktionen vom 24. Juni 2020 betreffend Asyl-Organisation Zürich (AOZ), Revision der gesetzlichen Grundlagen betreffend Geschäftsfeld, Führung und Übertragung der Aufsicht an den Gemeinderat wird um weitere 9 Monate bis zum 28. Mai 2025 verlängert.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti