



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 17. April 2024

GR Nr. 2024/200

Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Administrativuntersuchung zur Asyl-Organisation Zürich

I. Ausgangslage

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 453/2023 ordnete der Stadtrat eine Administrativuntersuchung zur Überprüfung der Geschäftstätigkeit der AOZ im Zusammenhang mit dem Betrieb des Zentrums Lilienberg an. Im genannten Beschluss definierte der Stadtrat einen umfangreichen Fragenkatalog, der im Rahmen der Untersuchung geklärt werden sollte.

In zeitlicher Hinsicht fokussierte die Untersuchung vor allem auf den Zeitraum, für den der aktuelle Auftrag des Kantons für die Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA) an die AOZ erteilt worden war (2019–2024). Ausgehend von den Ergebnissen der ausserordentlichen Betriebsprüfung durch die Schiess AG vom 30. September 2022 sollte im Rahmen der Untersuchung die zentrale Frage geklärt werden, wie es zur mangelhaften Ausführung des Auftrags durch die AOZ im Zentrum Lilienberg kommen konnte. Allfällige organisatorische, strukturelle und systemische Fehler und Mängel sollten aufgezeigt werden, und es sollten Empfehlungen abgegeben werden, wie die festgestellten Fehler und Mängel inskünftig vermieden werden können. Zudem sollten die Verantwortlichkeiten der operativen Leitung der AOZ (Geschäftsleitung, Direktor AOZ) sowie des Verwaltungsrats der AOZ (Verwaltungsrat und Verwaltungsratspräsident), der Aufsichtsbehörden (kantonales Sozialamt [§ 5 Asylfürsorgeverordnung, LS 851.13], Stadtrat [Art. 7 Ziff. 1 Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich (Verordnung AOZ, AS 851.160)] und Gemeinderat [Art. 6 Ziff. 1 Verordnung AOZ]) und allfälliger weiterer relevanter Schnittstellen beurteilt werden.

Mit der Durchführung der Untersuchung betraute der Stadtrat Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M., Advokat. Dieser zog zur Unterstützung MLaw Jasmina Bukovac, Rechtsanwältin, bei. Deren Untersuchungsbericht vom 26. Februar 2024 wird nachfolgend als «Bericht Uhlmann/Bukovac» bezeichnet.

Da der Vorsteher des Sozialdepartements während der Jahre 2014 bis 2021 vom Stadtrat als Verwaltungsrat der AOZ gewählt worden war, trat er in dieser Angelegenheit in den Ausstand. Die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements, die seit 2021 Mitglied des Verwaltungsrats der AOZ ist und der Rechtskonsulent, der von 2016 bis 2022 Verwaltungsrat der AOZ war, traten beide ebenfalls in den Ausstand. Die Antragstellung für die externe Untersuchung wie auch für weitere Vorlagen in dieser Sache wurde mit dem erwähnten Stadtratsbeschluss der 1. Stellvertreterin des Vorstehers des Sozialdepartements, der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, übertragen.

Zur Begleitung der externen Untersuchung setzte der Stadtrat eine vorberatende Delegation («Delegation AOZ») ein (vgl. Art. 13 Reglement über die Geschäftserledigung des Stadtrats, RGE, AS 172.100). Die Delegation bestand aus den Vorstehenden des Gesundheits- und



Umweltdepartements, des Hochbaudepartements, des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements sowie des Schul- und Sportdepartements, dem Departementssekretär des Schul- und Sportdepartements und dem Departementssekretär des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements. Die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wurde als Vorsitzende der Delegation AOZ bestimmt.

Die Administrativuntersuchung dauerte von März 2023 bis Februar 2024. Während der Untersuchung erfolgten 20 Befragungen insbesondere von Personen aus der politischen Führung der Stadt, von aktiven und ehemaligen Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräten der AOZ, der Direktoren und von Mitarbeitenden der AOZ sowie von Mitarbeitenden des Kantons und der Stadt Zürich (Bericht Uhlmann/Bukovac, RZ 42). Der Untersuchungsleitung wurden umfangreiche Akten zur Verfügung gestellt und diese forderte während der Untersuchung weitere Akten an, sodass die Unterlagen schliesslich über 2000 Objekte umfassten (Bericht Uhlmann/Bukovac, RZ 24–40). Die entscheidenden Dokumente wurden direkt im Bericht verarbeitet und dem Stadtrat gemäss Beilagenverzeichnis übergeben. Während der Dauer der Untersuchung fanden sieben Sitzungen der stadträtlichen Delegation AOZ statt, an denen mit Ausnahme der letzten auch die Untersuchungsleitung teilnahm. Im Dezember 2023 gewährte die Untersuchungsleitung ausgewählten Personen das rechtliche Gehör und am 26. Februar 2024 stellten Prof. Dr. Felix Uhlmann und MLaw Jasmina Bukovac dem Stadtrat ihren Bericht samt umfangreichen Beilagen zur Verfügung.

II. Bemerkungen zum Bericht Uhlmann/Bukovac

Der Bericht Uhlmann/Bukovac setzt sich detailliert mit den Fragen auseinander, die der Stadtrat als Untersuchungsgegenstand definiert hat. Insgesamt vermag der Bericht die gewünschte Transparenz zu schaffen. Er zeigt die Zusammenhänge auf, bestätigt die mit der a. o. Betriebsprüfung durch die Schiess AG festgestellten Misstände, legt die Ursachen für die Misstände offen und ordnet diese in den erforderlichen Kontext ein.

Aus Sicht des Stadtrats sind mit dem Bericht Uhlmann/Bukovac die Vorfälle im Zusammenhang mit dem Betrieb des Zentrums Lilienberg während der Jahre 2019–2024 hinreichend geklärt, und es bedarf keiner weiteren Untersuchung durch den Stadtrat.

III. Empfohlene Massnahmen

Der Stadtrat hat den Untersuchungsleiter beauftragt, dass er gestützt auf die Untersuchungsergebnisse und Erkenntnisse in seinem Bericht Empfehlungen für allfällige Massnahmen zuhanden des Stadtrats abgibt. Folgende zehn Massnahmen schlägt die Untersuchungsleitung vor:

Empfehlung 1 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 167)

Auf personalrechtliche Massnahmen ist zu verzichten.

Dieser Empfehlung schliesst sich der Stadtrat an. Der Stadtrat teilt die Einschätzung, dass keinem der Beteiligten ein grobes Fehlverhalten oder gar strafbare Handlungen vorzuwerfen sind, die personalrechtliche Massnahmen nötig machen. Wie im Bericht Uhlmann/Bukovac erwähnt, hat überdies ein Teil der damals Beteiligten die AOZ verlassen.



3/6

Empfehlung 2 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 168)

Der Standard der Unterbringung und Betreuung der MNA ist in der AOZ intern und im Austausch mit der Stadt, dem Kanton und Dritten offen zu diskutieren, um ein möglichst vergleichbares Verständnis aller Verantwortlichen zu erreichen.

Empfehlung 3 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 168)

Stadtrat und AOZ sollten im Bereich der MNA den strategischen Dialog mit den kantonalen Behörden suchen.

Es bestehen vielfältige rechtliche und politische Grundlagen, die die Unterbringung und Betreuung von MNA zum Gegenstand haben (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 26–33). Mit dem neuen Leistungsauftrag an die AOZ (AS 851.161), der rückwirkend per 1. Juli 2023 in Kraft gesetzt wurde, definiert der Stadtrat zudem klare Minimalstandards, die für die Beteiligung der AOZ an Submissionen für Aufträge zur Betreuung von MNA inskünftig erfüllt sein müssen. Gemäss aktuellem Leistungsauftrag können Bewerbungen für Aufträge zur Betreuung von MNA nur noch erfolgen, wenn eine Kooperation mit anerkannten Anbieterinnen und Anbietern im Kinder- und Jugendheimbereich im entsprechenden Fachkonzept systematisch vorgesehen ist. Die anerkannten Anbieterinnen und Anbieter sind dabei an der Leistungserbringung beteiligt, um die Qualität der Betreuung zu erhöhen. Für die Leistungserbringung im Bereich MNA sollen sinngemäss die Vorgaben für die Heimpflege gemäss Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG, 852.2) und Kinder- und Jugendheimverordnung (KJV, 852.21) gelten, ausgenommen § 27 Abs. 1 KJV (Vorgaben zu Nasszellen). Zudem sind MNA grundsätzlich in Einzel- oder Doppelzimmern unterzubringen – ausser, wenn fachliche Gründe für ein Mehrbettzimmer vorliegen.

Im Zusammenhang mit den Empfehlungen 2, 3 und 8 sind die Zuständigkeiten im MNA Bereich in Erinnerung zu rufen: Für die Betreuung von MNA und für die Aufsicht über diese Betreuung ist der Kanton Zürich zuständig. Der Kanton führt diese Aufgabe nicht selber aus, sondern er vergibt diese Aufträge regelmässig im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen. Die AOZ kann in diesen Submissionsverfahren Angebote einreichen. Die Angebote der AOZ müssen aber wie erwähnt die Vorgaben des Leistungsauftrags einhalten, den der Stadtrat im Sommer 2023 verabschiedet hat und der für den MNA-Bereich klare Qualitätsvorgaben definiert. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Kanton für die Betreuung der MNA zuständig ist, die AOZ hat als Beauftragte des Kantons eine ausführende Rolle und der Stadtrat kann über den Leistungsauftrag an die AOZ die Mindestqualität für die MNA-Betreuung durch die AOZ bestimmen.

Aufgrund dieser Zuständigkeiten sind die konkreten Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten sowohl der Stadt Zürich als auch der AOZ limitiert. Der Stadtrat teilt dennoch die grundsätzliche Stossrichtung der Empfehlungen 2 und 3.

Empfehlung 4 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 168)

Die AOZ muss ihre Fehlerkultur verbessern.

Empfehlung 5 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 169)

Die AOZ muss Aktenablage und Abläufe verbessern.



4/6

Empfehlung 6 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 169)

Die AOZ sollte fortlaufend die internen Verantwortungen klären und beobachten.

Empfehlung 7 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 169)

Die Schwankungstauglichkeit der AOZ ist weiter zu verbessern.

Die Empfehlungen 4 bis 7 beinhalten konkrete Handlungsanweisungen an die AOZ. Diese Empfehlungen basieren auf den im Bericht identifizierten Ursachen, die zur Situation geführt haben, wie sie im Bericht Schiess zur a. o. Betriebsprüfung vom 30. September 2022 beschrieben wird. Die AOZ wird gestützt auf Art. 7 Ziff. 2 Verordnung AOZ beauftragt, diese Empfehlungen zu prüfen und umzusetzen.

Empfehlung 8 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 169)

Die AOZ sollte darauf hinwirken, dass der Übergang der Jugendlichen in die Volljährigkeit ohne unnötigen Bruch gelingt.

Der Kanton ist für die Betreuung von MNA zu erinnern. Beim Übergang von MNA ins Erwachsenenalter und nach Erreichen des Erwachsenenalters bestehen folgende Besonderheiten:

- Der Kanton sieht seit einer Weile die «integrationsorientierte Zuweisung» von MNA an die Gemeinden vor. Dabei werden die MNA nicht mehr starr mit 18 Jahren, sondern abhängig von der individuellen Situation, allenfalls schon früher einer Gemeinde zugewiesen. Die Stadt bietet dafür gegenüber dem Kanton Hand.
- Der Integrationsprozess von Jugendlichen und jungen Erwachsenen endet nicht mit dem Erreichen des 18. Altersjahrs. Abhängig vom individuellen Entwicklungsstand sind auch danach noch Betreuungsleistungen in unterschiedlichem Grad sinnvoll. Die Stadt hat bei der AOZ das Angebot Betreuung und Begleitung junge Erwachsene (BBJE) eingekauft, das insbesondere unbegleiteten jungen Erwachsenen zugutekommt. Das Angebot wird stetig ausgebaut.

Die Stadt kommt im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Möglichkeiten und mit der AOZ als Erbringerin städtischer Aufträge somit der Empfehlung 8 bereits nach.

Empfehlung 9 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 170)

Stadt und AOZ sollten die Rolle (Mitverantwortung) des Sozialdepartements in der AOZ weiter klären und beobachten.

Der Bericht Uhlmann/Bukovac stellt fest, dass Spannungen im Verwaltungsrat zwischen dem ehemaligen Präsidenten des Verwaltungsrats und dem Vorsteher des Sozialdepartements bestanden. Viele der Befragten halten gemäss der Untersuchungsleitung die Konstruktion der AOZ für herausfordernd und wünschen sich Klärungen, insbesondere betreffend Einsitznahme des Vorstehers oder der Vorsteherin des Sozialdepartements im Verwaltungsrat. Der Bericht Uhlmann/Bukovac hält fest, dass wichtige Diskussionen stattgefunden haben und schlägt vor, dass vorderhand zuzuwarten ist, ob die Konstruktion zu weiteren Unsicherheiten Anlass gibt. Als ungewöhnlich erscheint gemäss Bericht Uhlmann/Bukovac, dass derzeit nicht der Vorsteher des Sozialdepartements im Verwaltungsrat Einsitz nimmt, sondern die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements. Gemäss Untersuchungsleitung führe dies eher zu noch mehr Komplexität als zu einer Klärung (Bericht Uhlmann/Bukovac, RZ 505).



5/6

Um einen potenziellen Interessenkonflikt zu lösen, der sich daraus ergeben kann, dass der Vorsteher des Sozialdepartements Auftraggeber der AOZ, Verantwortlicher für die stadträtliche Aufsicht über die AOZ und zugleich Mitglied des Verwaltungsrats der AOZ ist, hat der Stadtrat 2021 entschieden, dass statt des Sozialvorstehers die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements die Stadt im Verwaltungsrat der AOZ vertreten soll. An dieser Lösung, die eine Rollenklärung bewirkt hat, ist vorerst festzuhalten. Diese Frage wird zudem im Rahmen der aktuell laufenden Überarbeitung der Rechtsgrundlagen der AOZ ebenfalls bearbeitet.

Empfehlung 10 (Bericht Uhlmann/Bukovac, S. 170)

Die Unterzeichnenden empfehlen, dass die betroffenen Personen sowie die Öffentlichkeit – in Absprache mit dem KSA sowie mit dem AJB – über die Ergebnisse dieser Untersuchung angemessen orientiert werden.

Die Untersuchungsleitung hält fest, dass die Beantwortung der gestellten Fragen über weite Strecken so abgefasst ist, dass keine Rückschlüsse auf die Mitarbeitenden möglich sind, mit Ausnahme der Spitzenpositionen. Personalrechtliche Konsequenzen werden keine empfohlen. Da an der Kenntnisnahme der Untersuchung ein öffentliches Interesse besteht, empfiehlt die Untersuchungsleitung eine weitgehende Veröffentlichung des Berichts. Der Stadtrat folgt dieser Empfehlung und veröffentlicht eine Version, in der die Namen geschwärzt sind. Die Funktionen bleiben sichtbar, damit die inhaltlichen Ausführungen nachvollziehbar bleiben.

IV. Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen

Mit Abschluss der Administrativuntersuchung soll die Berichterstattung zu den Empfehlungen ins reguläre Reporting der AOZ gegenüber der Stadt integriert werden. Der Vorsteher des Sozialdepartements wird beauftragt, dem Stadtrat einen entsprechenden, mit dem Verwaltungsrat der AOZ abgestimmten Vorschlag zu unterbreiten, sodass der Stadtrat über die Umsetzung der Empfehlungen und über allfällige weitere Massnahmen, die aus den Erkenntnissen des Berichts Uhlmann/Bukovac resultieren, informiert werden kann.

V. Weiteres Vorgehen

Der ungeschwärzte Bericht Uhlmann/Bukovac samt Beilagen soll der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats unter Geheimhaltung zur Verfügung gestellt werden. Der Verwaltungsratspräsidentin der AOZ wird ein ungeschwärzter Bericht Uhlmann/Bukovac für sich und zuhanden des Verwaltungsrats sowie des Direktors der AOZ zur Verfügung gestellt mit der Auflage, diesen streng vertraulich zu behandeln. Um die Öffentlichkeit über die Erkenntnisse der Untersuchung zu informieren, wird eine Fassung veröffentlicht, in der die Namen geschwärzt sind.

VI. Postulat GR Nr. 2022/235, Bericht und Abschreibung

Am 8. Juni 2022 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgendes Postulat GR Nr. 2022/235 ein, das dem Stadtrat am 22. Juni 2022 mit folgender Textänderung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat einen durch Externe erstellten Bericht zur Entwicklung der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen (MNA) und jungen Erwachsenen durch die städtische Asylorganisation Zürich (AOZ) seit 2014 vorzulegen resp. hierfür eine Administrativuntersuchung in Auftrag zu ge-



6/6

ben. Diese soll die Kritik von Kooperationspartner:innen (Fachorganisationen, Psycholog:innen, Schule, Beiständ:innen, Amt für Jugend- und Berufsberatung, Sicherheitsverantwortliche) sowie von Mitarbeiter:innen, die die AOZ verlassen haben, darstellen und bewerten. Zudem sollen dabei Empfehlungen abgegeben werden, wie die strukturellen Mängel behoben werden können. Basis soll eine von einer externen Person oder Institution (z.B. Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Poledna) erstellte Untersuchung sein. Dabei soll sichergestellt werden, dass die nicht mehr bei der AOZ arbeitenden Auskunftspersonen und die externen Kooperationspartner:innen von ihrer Schweigepflicht entlastet werden sowie den Auskunftspersonen bei Bedarf auch Anonymität zugesichert werden kann.

Der Stadtrat setzte sich zum Ziel, jene Faktoren untersuchen zu lassen, die zum 2022 festgestellten Zustand auf dem Lilienberg geführt hatten. Deshalb erteilte er Prof. Dr. Felix Uhlmann den Auftrag für eine Administrativuntersuchung, die sich insbesondere mit der dafür relevanten Phase ab Ausschreibung der MNA-Aufträge im Jahr 2018 befasste. Mit dem Bericht Uhlmann/Bukovac liegen nun die entsprechenden Erkenntnisse vor.

Im Weiteren hat das Sozialdepartement in den letzten Jahren gemeinsam mit der Führung der AOZ zahlreiche Massnahmen ergriffen, um die AOZ und ihre Arbeit zu stärken. Dazu gehören namentlich die Neubesetzung des Verwaltungsrates, die Überarbeitung des Leistungsauftrages an die AOZ, die Klärung der Rollen sowie die aktuell laufende Überarbeitung der Rechtsgrundlagen der AOZ. Damit konnten bereits einige zentrale Anliegen der Empfehlungen umgesetzt werden. Im Übrigen wird die Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen des regulären Reportings an den Stadtrat erfolgen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom vorstehenden Bericht des Stadtrats zur Administrativuntersuchung zur Überprüfung der Geschäftstätigkeit der AOZ im Zusammenhang mit dem Betrieb des Zentrums Lilienberg wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat GR Nr. 2022/235 der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen vom 8. Juni 2022 betreffend Bericht zur Entwicklung der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen (MNA) und jungen Erwachsenen durch die städtische Asylorganisation Zürich (AOZ) seit 2014 sowie Empfehlungen zur Behebung von strukturellen Mängeln wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements (bezüglich Administrativuntersuchung) sowie dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti