



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 8. März 2023

GR Nr. 2023/103

Sozialdepartement, Bericht zur geplanten Änderung des Leistungsauftrags an die Asyl-Organisation Zürich (AOZ), Bericht und Abschreibung

1. Zweck der Vorlage

Mit Beschluss vom 25. August 2021 (STRB Nr. 842/2021) legte der Stadtrat den totalrevidierten Leistungsauftrag an die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) fest. Im Rahmen dessen beschloss er ein Moratorium für die Umsetzung neuer Drittaufträge im Angebotsfeld der sogenannten Kollektivstrukturen, namentlich Bundesasylzentren, kantonale Durchgangszentren und kantonale MNA-Zentren (Zentren für unbegleitete minderjährige Asylsuchende). Das Moratorium gilt bis zum 31. Dezember 2023. Der Stadtrat plant, das Moratorium nicht weiter aufrechtzuerhalten und stattdessen gleichzeitig Minimalstandards für dieses Angebotsfeld in den Leistungsauftrag an die AOZ aufzunehmen. Dies mit dem Zweck, dass die AOZ die Bedingungen für das Abschliessen neuer Aufträge in diesem Angebotsfeld bis Mitte 2023 kennt.

Mit dem vorliegenden Antrag soll der Gemeinderat die Möglichkeit erhalten, sich zur vorgesehenen Positionierung der AOZ im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen im Rahmen einer Kenntnisnahme zu äussern. Weiter erfolgt mit dem vorliegenden Antrag die Berichterstattung zu den Anliegen des Postulats GR Nr. 2019/526, das einen Bericht über den kantonalen Auftrag zum Betrieb von kantonalen MNA-Zentren fordert. Das Postulat wird dem Gemeinderat zur Abschreibung beantragt.

2. Ausgangslage

Der Stadtrat beschloss mit dem totalrevidierten Leistungsauftrag an die AOZ (STRB Nr. 842/2021) ein Moratorium für die Umsetzung neuer Drittaufträge im Bereich der Bundesasylzentren, kantonalen Durchgangszentren und kantonalen MNA-Zentren, um währenddessen eine inhaltliche und politische Diskussion zur diesbezüglichen Positionierung der AOZ zu ermöglichen. Innerhalb der Drittaufträge der AOZ ist das Angebotsfeld der Kollektivstrukturen fachlich wie auch politisch besonders exponiert. Das hängt einerseits damit zusammen, dass Geflüchtete, die in kollektiven Strukturen leben, meist über keine Auswahlmöglichkeiten bezüglich ihrer Unterbringung verfügen, die Privatsphäre sehr eingeschränkt ist und die Bewohnenden in hohem Masse der vorhandenen Infrastruktur sowie der Leistungserbringung der verantwortlichen Stellen ausgesetzt sind. Politisch sind die Kollektivstrukturen exponiert, da sie als Angebotsfeld des Leistungsbereichs Dritte durch die auftraggebenden Institutionen geprägt sind und deren Vorgaben an die AOZ von den Erwartungen der Stadt Zürich stark abweichen können. Der einzige Spielraum sowohl für die AOZ als auch indirekt für die Stadt Zürich besteht hier zum Zeitpunkt der Bewerbung auf diese Drittaufträge.



2/10

Ursprünglich plante der Stadtrat, dem Gemeinderat in der zweiten Jahreshälfte 2022 einen Antrag zwecks Diskussion der angesprochenen Positionierung der AOZ vorzulegen. Der Antrag folgt nun aus nachfolgenden Gründen mit Verzögerung (siehe dazu auch STRB Nr. 623/2023 zur weiteren Fristerstreckung der Motion GR Nr. 2020/273).

Die AOZ wie auch das Sozialdepartement waren 2022 aufgrund der stark angestiegenen Flüchtlingszahlen operativ erheblich gefordert. Zusätzlich sah sich die AOZ insbesondere im MNA-Bereich mit zahlreichen Vorwürfen rund um das kantonale MNA-Zentrum Lilienberg konfrontiert. Eine vom Kanton in Auftrag gegebene ausserordentliche Betriebsprüfung offenbarte zahlreiche Mängel in der Auftragsausführung. Verwaltungsrat wie auch Geschäftsleitung der AOZ ergriffen daraufhin Massnahmen zur Verbesserung der Situation. Die im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen sichtbar gewordenen organisationalen Defizite führten weiter dazu, dass der Verwaltungsrat eine umfassende Gesamtentwicklung ansties. Der Stadtrat war der Ansicht, dass diese Entwicklungen angemessen in den vorliegenden Antrag einfließen sollten, was eine Anpassung des ursprünglichen Zeitplans erforderte.

3. Bisherige Drittaufträge der AOZ im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen

Die AOZ (bzw. ihre Vorgängerabteilungen innerhalb des Sozialdepartements) ist seit Jahrzehnten im Auftrag des Bundes und des Kantons Zürich in Kollektivstrukturen tätig. Etwa ein Drittel aller Mitarbeitenden der AOZ arbeitet heute in diesem Angebotsfeld. Die AOZ nimmt seit 2013 im Auftrag des Bundes die Betreuungsaufgabe in Bundesasylzentren wahr, betreibt seit 1988 Durchgangszentren und betreut seit 1993 auch MNA im Auftrag des Kantons Zürich (anfangs teilweise innerhalb der DZ-Strukturen). Früher wurden solche Aufträge ohne Submission vergeben. In den vergangenen zehn Jahren veränderte sich die Auftragsvergabe im Asylbereich stark. Inzwischen unterliegen praktisch alle Aufträge dem Submissionsrecht. Die in der Ausschreibung der Auftraggebenden, in der Bewerbung der AOZ und im anschliessenden Vertrag zwischen den beiden festgelegten Parameter lassen sich während der Vertragsdauer nur schwer anpassen – allfällige Fehleinschätzungen aus der Bewerbungsphase prägen die Leistungserbringung über Jahre.

Das Schweizer Asylsystem sieht vor, dass Asylsuchende ab Ankunft in der Schweiz in einer Kollektivstruktur (Bundesasylzentren) untergebracht werden. Dort verbleiben sie im Regelfall maximal 140 Tage. Nach Zuweisung in den Kanton Zürich wohnen die Geflüchteten ebenfalls in Kollektivstrukturen (Durchgangs- oder MNA-Zentren). Erst mit der Zuweisung in eine Zürcher Gemeinde werden die Geflüchteten im Falle der Stadt in der Regel nicht mehr in einer Kollektivstruktur untergebracht.

3/10

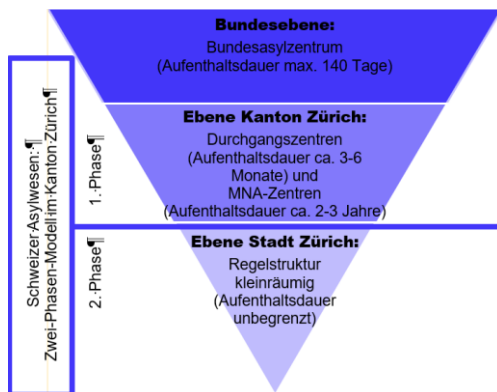


Abbildung 1: Verortung der verschiedenen Kollektivstrukturen im Schweizer Asylwesen

3.1. Bundesasylzentren (BAZ)

Mit der definitiven Einführung des beschleunigten Asylverfahrens 2019 wurden die Betreuungsaufträge in den Bundesasylzentren je Asylregion ausgeschrieben. Die AOZ erhielt den Zuschlag für drei der insgesamt sechs Asylregionen in der Schweiz: Zürich, Ostschweiz, Tessin und Zentralschweiz. Der Betreuungsauftrag im BAZ Zürich wurde im Rahmen der Vereinbarung zwischen dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und der Stadt – sowie anschließend mittels Volksabstimmung zum Bau des BAZ Zürich – der AOZ übertragen. Somit ist dieser Auftrag nicht das Resultat einer Bewerbung der AOZ und stellt einen submissionsrechtlichen Sonderfall dar – Inhalt und Auftrag des SEM an die AOZ im BAZ Zürich entsprechen ansonsten aber denjenigen in den anderen Bundesasylzentren.

Seit ihrer Schaffung sind die vom SEM geführten und verantworteten Bundesasylzentren immer wieder Gegenstand von Kritik und Vorwürfen. Dies führte zu mehreren Untersuchungsberichten wie jenem von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer im Auftrag des SEM oder dem Bericht der Res Publica Consulting AG im Auftrag des Verwaltungsrats der AOZ. Weiter gab es Berichte, die im Rahmen regelmässiger externer Kontrollen durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) erstellt wurden (GR Nr. 2022/211 enthält eine Übersicht zu den wichtigsten Berichten). Alle Berichte stellten Verbesserungspotential fest und machten Empfehlungen zuhanden SEM oder im Falle des BAZ Zürich auch zuhanden der Leistungserbringerin im Auftrag des SEM, der AOZ. In seinem eigenen Bericht zuhanden des Gemeinderats (GR Nr. 2022/211) stellte der Stadtrat für das BAZ Zürich fest, dass in den vergangenen Jahren positive Entwicklung stattgefunden haben, sieht aber weiterhin Potential für Verbesserungen, das er in Zusammenarbeit mit der AOZ nutzen möchte.

In den letzten Jahren haben verschiedene positive Entwicklungen im Betrieb von Bundesasylzentren stattgefunden, zu denen auch die AOZ mit ihrer Arbeit einen Beitrag geleistet hat. So z. B. die Erstellung eines Betreuungskonzepts für MNA, die Verbesserung der Betreuungsstruktur der MNA und der Betreuung allgemein, die Verbesserung der Anstellungsbedingungen der Pflegefachleute, der Einbezug von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren in der Betreuung oder die Einführung von Konfliktpräventionsbetreuenden (KPB) und damit verbunden auch die Klärung der Aufgaben der Sicherheit in Abgrenzung zur Betreuung.



4/10

3.2. Kantonale Durchgangszentren (DZ)

Die AOZ führt seit 1988 im Auftrag des Kantons Zürich Durchgangszentren. Sie verfügt entsprechend über viel Erfahrung, Fachwissen und über eine etablierte Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen. In der Regel halten sich die betroffenen Personen 3–6 Monate in einem DZ auf, bevor sie einer Gemeinde zugewiesen, von dieser untergebracht und betreut werden.

Da seit Inkrafttreten der Asylgesetzrevision der Bund dem Kanton im Regelfall keine Personen mit hängigem Verfahren mehr zuteilt, kann in den DZ mit ersten Integrationsmassnahmen im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz begonnen werden. Die AOZ betreut die Geflüchteten in den DZ, zahlt Asylfürsorge gemäss Unterstützungsrichtlinie des Kantons Zürich aus, sichert den Zugang zur Gesundheitsversorgung und sorgt insgesamt für einen geregelten und konfliktfreien Betrieb. Die AOZ kümmert sich darum, dass erste sprachliche, berufliche oder soziale Integrationsmassnahmen erfolgen können. Im Weiteren stellt sie eine Tagesstruktur für die Geflüchteten der DZ bereit. Der kantonale Auftrag für den Betrieb der DZ ermöglicht es der AOZ, den Integrationsprozess der Geflüchteten früh mitzugestalten. Dabei kann sie ihre Erfahrung und ihr Wissen aus den Bereichen Bildung und Integration nutzen sowie den Klientinnen und Klienten zugänglich machen.

3.3. Kantonale MNA-Strukturen und Berichterstattung zum Postulat GR Nr. 2019/526

Die AOZ ist seit Jahrzehnten im MNA-Bereich tätig und hat sich über die Jahre ein grosses Know-how aufgebaut. Die Betreuung von MNA stellt einen besonders sensiblen Bereich dar, da diese Zielgruppe im Vergleich zu anderen Geflüchteten eine sehr hohe Vulnerabilität aufweist. Die Aufenthaltsdauer in den kantonalen MNA-Zentren ist ausserdem im Vergleich zu den beiden anderen Kollektivstrukturarten in der Regel deutlich länger.

Nachdem sich verschiedene Akteurinnen und Akteure kritisch sowie besorgt über die Situation der Jugendlichen im kantonalen MNA-Zentrum Lilienberg geäussert hatten, beauftragte das Kantonale Sozialamt (KSA) im Mai 2022 die Schiess – Beratung von Organisationen AG (Schiess AG) mit einer ausserordentlichen Betriebsprüfung. Kurz nach dieser Entscheidung erhoben zusätzlich ehemalige Mitarbeitende der AOZ aus dem Zentrum Lilienberg in mehreren Medien schwere Vorwürfe gegen die AOZ und deren Führung. Aus ihrer Sicht war das Kindeswohl aufgrund mangelnder personeller Ressourcen und der Infrastruktur in Verbindung mit einer sehr hohen Anzahl Jugendlicher nicht ausreichend gewährleistet.

Anfang Oktober 2022 lag der Bericht der ausserordentlichen Betriebsprüfung vor (siehe Beilage sowie Medienmitteilung des KSA «Entlastung für MNA-Zentrum Lilienberg geplant»). Darin stellten die externen Fachpersonen grossen Handlungsbedarf fest. Die soziale und pädagogische Situation im MNA-Zentrum Lilienberg in Affoltern am Albis sei ungenügend und besorgniserregend. Das Zentrum sei für eine so grosse Anzahl Jugendlicher nicht geeignet, zudem konnte – auch aufgrund einer ausserordentlich hohen Personalfluktuations – für die oftmals traumatisierten Jugendlichen keine kontinuierliche Beziehung zu Betreuerinnen und Betreuern sichergestellt werden. Die AOZ reagierte umgehend und ergriff im Auftrag des KSA



5/10

zahlreiche kurz- wie auch mittelfristige Massnahmen zur Verbesserung (siehe Medienmitteilung der AOZ «Grosser Handlungsbedarf im Asylzentrum Lilienberg für Jugendliche»). Der Fokus lag dabei vor allem auf zusätzlichen personellen Ressourcen, Qualitätsverbesserungsmassnahmen und einem Ausbau der Unterbringungskapazitäten für MNA im Kanton Zürich. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der AOZ haben für die Umsetzung der Massnahmen wie auch zur Verbesserung des gesamten MNA-Bereichs eine Taskforce eingesetzt (für nähere Informationen siehe übernächster Abschnitt). Der Stadtrat ist der Ansicht, dass der Verwaltungsrat in dieser anspruchsvollen Situation rasch gehandelt, offen kommuniziert und die richtigen Massnahmen ergriffen hat.

Mit dem Postulat GR Nr. 2019/526 forderte der Gemeinderat einen Bericht über die MNA-Strukturen von einer für die Aufsicht über Kinderheime spezialisierten Organisation. Der Bericht soll auch Empfehlungen und einen Massnahmenplan zur Umsetzung derselben enthalten. Nach Ansicht des Stadtrats wurde diese Forderung mit dem Bericht der ausserordentlichen Betriebsprüfung vom Oktober 2022 erfüllt. Im Rahmen der Kommunikation des Berichts führten KSA wie auch AOZ aus, mit welchen Massnahmen sie die Empfehlungen der Schiess AG umsetzen wollen.

Der Verwaltungsrat der AOZ hat zur Koordination, Steuerung und Überprüfung der aus der ausserordentlichen Betriebsprüfung abgeleiteten Massnahmen im MNA-Bereich dafür eigens eine Taskforce eingesetzt. Diese besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der operativen als auch strategischen Ebene der AOZ und wird unter externer Projektleitung geführt. Die Taskforce hat fünf Schwerpunktthemen eruiert, die prioritär zu bearbeiten sind und in denen entsprechende Massnahmen ergriffen werden müssen: Erstens die Reduktion der Belegung im kantonalen MNA-Zentrum Lilienberg, zweitens Anpassungen bei der Infrastruktur des MNA-Zentrums Lilienberg, drittens Klärungen im Zusammenhang mit dem Betreuungskonzept und Verbesserungen von dessen Umsetzung in der konkreten Betreuung, viertens die Aufstockung des Personals sowie fünftens die Optimierung der AOZ-internen wie auch externen Kommunikation im MNA-Bereich. Die Schwerpunktthemen wurden jeweils mittels konkreter Massnahmen spezifiziert, die je nach Wichtigkeit und Aufwand kurz- bis mittelfristig bis spätestens Ende der Vertragsperiode mit dem KSA, das heisst am 29. Februar 2024, umgesetzt werden. Diese Arbeiten sind eingebettet und werden ergänzt durch den erwähnten längerfristigen, ganzheitlichen Gesamtentwicklungsprozess, den der Verwaltungsrat der AOZ angestossen hat und mindestens 3–5 Jahre dauernd wird. Bezogen auf das MNA-Zentrum Lilienberg ist der Stand der Umsetzung Ende Februar 2023 wie folgt: Gemäss aktuellen Anstellungen kann ab 1. April 2023 bezogen auf 90 Plätze der Vollbestand bei der Sozialpädagogik und der Betreuung erreicht und somit der Betreuungs- und Bezugspersonenschlüssel gemäss Betreuungskonzept eingehalten werden. Per 8. März 2023 werden alle MNA in Affoltern zur Schule gehen. Die dadurch frei werdenden Räume stehen anschliessend den MNA für verschiedene Nutzungen zur Verfügung. Aufgrund der hohen Zugänge von neu im Kanton Zürich unterzubringenden MNA bei einem gleichzeitig bereits hohen Bestand an MNA in Kombination mit dem generellen Arbeits- und Fachkräftemangel, zeigt sich, dass der Aus- und Aufbau weiterer MNA-Unterbringungsstrukturen nicht so schnell wie nötig erfolgen kann, um die Anzahl MNA insbesondere im MNA-Zentrum Lilienberg kurz- und mittelfristig im vorgesehenen Umfang zu reduzieren.



Rückblickend muss davon ausgegangen werden, dass von der Eingabe auf die kantonale Ausschreibung bis zu den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung verschiedene Versäumnisse aufgetreten sind. Deshalb hat der Stadtrat ergänzend zum Bericht der ausserordentlichen Betriebsprüfung eine externe Untersuchung in Auftrag gegeben (siehe Medienmitteilung der Stadt Zürich «Externe Untersuchung der AOZ zum Zentrum Lilienberg»). Diese soll klären, wie es zur mangelhaften Ausführung des Auftrags durch die AOZ im Zentrum Lilienberg kommen konnte. Damit nimmt der Stadtrat die Forderung des Postulats GR Nr. 2022/235 nach einer Administrativuntersuchung im MNA-Bereich auf.

Neben den konkreten Missständen im MNA-Bereich legte das Resultat der Betriebsprüfung der Schiess AG auch weitergehende organisatorische Mängel der AOZ offen. Der Verwaltungsrat der AOZ beschloss deshalb einen mehrjährigen Gesamtentwicklungsprozess zu initiieren. Diese Gesamtentwicklung hat zum Ziel, die Kultur und Organisation der AOZ ihrer Grösse und ihren zukünftigen Herausforderungen in einer sich schnell verändernden Welt entsprechend weiterzuentwickeln sowie die Fachlichkeit im Rahmen der asyl- und migrationspolitischen Spannungsfelder zu stärken.

4. Voraussetzungen für Drittaufträge im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen nach Ende des Moratoriums

Die AOZ führt seit Jahrzehnten auf Ebene Bund wie auch Kanton Zürich Kollektivstrukturen im Asylbereich und verfügt dadurch über ein grosses Know-how in diesem Angebotsfeld. Dies ermöglichte ihr in der Vergangenheit immer wieder, Strategien, Konzepte und Rechtsgrundlagen zugunsten der Betroffenen mitzugestalten oder im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz die Integrationsprozesse der Betroffenen über alle drei Staatsebenen hinweg zu planen und zu bearbeiten. Dadurch konnte die Stadt zusammen mit der AOZ auf die Weiterentwicklung insbesondere der Asylregion Zürich und teilweise des Asylsystems insgesamt Einfluss nehmen. Der Stadtrat erachtet es als sinnvoll, dass die AOZ grundsätzlich noch immer die Möglichkeit erhält, auf allen Staatsebenen – und somit im gesamten Asylprozess – mit ihren Leistungen, nicht zuletzt im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen, präsent zu sein. Im Vordergrund stehen für den Stadtrat dabei Strukturen, die neben der Unterbringung auch Integrationsleistungen zugunsten der Geflüchteten anbieten, was beispielsweise bei Rückkehrzentren nicht der Fall ist.

Um als Organisation im Sinne der Eigentümerin Stadt Zürich erfolgreich zu sein, muss die AOZ für die anstehenden Herausforderungen im Asylbereich adäquat gerüstet sein – dies gilt in besonderem Masse für das exponierte Angebotsfeld der Kollektivstrukturen. Die AOZ zeigte diesbezüglich in jüngster Vergangenheit, wie ausgeführt, verschiedene Schwächen. Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass der aktuelle Verwaltungsrat personell gut aufgestellt ist und der eingeleitete Gesamtentwicklungsprozess der richtige Weg darstellt. Resultate werden jedoch Zeit in Anspruch nehmen. Nicht zuletzt deshalb ist aus Sicht des Stadtrats ein Auftragswachstum im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen vorerst nicht angezeigt.

Die Bewerbung der AOZ auf Aufträge im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen soll an Bedingungen geknüpft werden, die nachfolgend beschrieben und im nächsten Kapitel in Form ihrer konkreten Verankerung im Leistungsauftrag an die AOZ ausgeführt werden. Die



7/10

Minimalstandards gelten in den Bereichen, für die die AOZ vertraglich zuständig ist. Zentral ist dabei, dass die Erfüllung der Minimalstandards jeweils mit der Bewerbung der AOZ auf eine Submission sichergestellt werden muss. Minimalstandards, die beim Vertragsabschluss nicht erfüllt sind, lassen sich während der Vertragslaufzeit kaum mehr durchsetzen.

Bezüglich der Beurteilung der einzelnen Kollektivstrukturen gilt im Grundsatz: Je länger die Unterbringung dauert und je vulnerabler die Zielgruppe ist, desto höhere Ansprüche werden an die Qualität der Leistungserbringung gestellt. Das führt etwa dazu, dass der Auftrag bezüglich Unterbringung und Betreuung von MNA aufgrund der sehr hohen Vulnerabilität der Zielgruppe sowie der längeren Dauer des Aufenthalts in diesen Strukturen den sensibelsten Auftrag darstellt. In den Bundesasylzentren und den kantonalen Durchgangszentren sind die Betroffenen in der Regel nur wenige Monate untergebracht und meist entweder erwachsen oder im Familienverbund. Eine Ausnahme davon bilden MNA, die in einem BAZ untergebracht sind. Deren Betreuung ist zwar eine Herausforderung, aber aufgrund der kürzeren Aufenthaltsdauer nicht im gleich sensiblen Bereich anzusiedeln wie der kantonale MNA-Auftrag.

Die Schwankungstauglichkeit in der Leistungserbringung stellt für den gesamten Flüchtlingsbereich eine grosse Herausforderung dar. Dies gilt auch für die AOZ – im besonderen Masse für das Angebotsfeld der Kollektivstrukturen. Bei beispielsweise ausserordentlich stark steigenden Flüchtlingszahlen kann die AOZ in der Leistungserbringung nicht mehr die gleichen qualitativen und quantitativen Standards erfüllen wie im Rahmen von im Asylbereich normal schwankenden Flüchtlingszahlen. Aus diesem Grund muss der Umgang mit Schwankungen als Rahmenbedingung für die Organisation als Ganzes im Leistungsauftrag explizit angesprochen werden.

5. Änderung des Leistungsauftrags an die AOZ

Zur Übersicht über sämtliche Änderungen wird auf die Synopse in der Beilage verwiesen. Nachfolgend werden die wichtigsten Änderungen kurz dargestellt:

5.1. Art. 7 – Auftrag (Abs. 1 lit a – d und Abs. 2 neu)

Neu soll explizit festgehalten werden, dass die AOZ sich nur noch auf Betreuungsaufträge für Bundesasylzentren in den Asylregionen Zürich, Ostschweiz sowie Tessin und Zentralschweiz bewerben darf (Abs. 1 lit. a). Ebenfalls darf sie sich nur für den Betrieb von kantonalen Durchgangszentren im Kanton Zürich bewerben (Abs. 1 lit. b). Der vom Verwaltungsrat der AOZ angestossene Gesamtentwicklungsprozess bedingt eine Konsolidierung des aktuellen Auftragsportfolios und schliesst daher vorerst ein weiteres Wachstum im Bereich der Bundesaufträge wie auch der kantonalen Aufträge aus.

Eingeführt und normiert wird neu der Begriff der «Heimpflege MNA» (Abs. 1 lit. c). Als Heimpflege wird der Betrieb von Einrichtungen definiert, die dazu bestimmt sind, mehrere MNA zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen. Die Formulierung entspricht dem Begriff «Heimpflege» nach Art. 13 Abs. 1 lit. a Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338).

Auch wie bis anhin soll die AOZ kommunale Asylzentren betreiben können (Abs. 1 lit. d).



8/10

Das Führen von kantonalen Rückkehrzentren jeglicher Art soll der AOZ hingegen weiterhin untersagt bleiben (Abs. 2). In diesen Zentren wird keine Integrationsarbeit geleistet und damit ist das Know-how der AOZ als Fachorganisation nicht gefragt. Dies entspricht auch dem neu nummerierten Art. 11 Abs. 3 des Leistungsauftrags an die AOZ.

5.2. Art. 9 – Qualitätssicherung im Bereich Kollektivstrukturen (neu)

Es wird festgehalten, dass die AOZ die Qualität der Leistungserbringung mit geeigneten Massnahmen sicherstellt. Auch wird die AOZ verpflichtet, die Qualität der Auftragsumsetzung laufend zu überprüfen und der Stadt mindestens jährlich schriftlich Bericht zu erstatten. Mit dieser neuen Bestimmung soll sichergestellt werden, dass im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen die entsprechende Qualität der Leistungen durch die AOZ erbracht und überwacht wird.

5.3. Art. 12 – Bewerbung Bereich MNA (neu)

Neu ist in Bewerbungen auf Aufträge im Bereich Heimpflege MNA die Kooperation mit anerkannten Anbieterinnen und Anbietern im Kinder- und Jugendheimbereich im entsprechenden Fachkonzept systematisch vorzusehen. Dabei sind die anerkannten Anbieterinnen und Anbieter an der Leistungserbringung beteiligt. Dies, um die Qualität der Betreuung zu erhöhen. Durch die vorgesehene Kooperation soll der Austausch von Know-how, Erfahrungen und Vernetzung im Kinder- und Jugendheimbereich sichergestellt werden, so dass die AOZ unter anderem systematisch bestehende Spezialisierungen Dritter den MNA zugänglich macht, dafür die institutionellen Vorkehrungen vorsieht sowie die erforderlichen konzeptionellen und prozeduralen Anpassungen vornimmt. Die AOZ trägt jedoch alleinig die Verantwortung für die Ausführung des Auftrags.

5.4. Art. 13 – Leistungsbereiche (Abs. 2 neu)

Mit der Änderung wird klargestellt, dass die Minimalstandards des Leistungsauftrags bereits zum Zeitpunkt der Bewerbung auf neue Aufträge gelten. Diese sind allerdings nur dann anwendbar, wenn die AOZ für den betroffenen Bereich auch die Verantwortung trägt. Beispielweise, wenn die AOZ in den Bundesasylzentren nur den Auftrag zur Betreuung innehat, ist sie nicht für die Unterkunft verantwortlich.

5.5. Art. 22 – Umsetzung Minimalstandards vulnerable Personen (Abs. 1 neu)

Es wird explizit klargestellt, dass die AOZ insbesondere auch in den Kollektivstrukturen die besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personen zu berücksichtigen und entsprechende Einzelfalllösungen vorzusehen hat.

5.6. Art. 24 – MNA (Abs. 2 und 3 neu)

Für die Leistungserbringung im Bereich Heimpflege von MNA sollen sinngemäss die Vorgaben für die Heimpflege gemäss Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG, 852.2) und Kinder- und Jugendheimverordnung (KJV, 852.21) gelten. Dies, um den Bedürfnissen der MNA besser Nachachtung zu schenken. Ausgenommen davon sind die Vorschriften betreffend Räum-



9/10

lichkeiten gemäss §§ 26 und 27 KJV, da diese im Asylbereich nicht eingehalten werden können.

Weitere Abweichungen sind grundsätzlich nicht möglich. Eine Ausnahme ist zum Beispiel aber dann gegeben, wenn Normen im Bereich MNA aus rechtlichen Gründen nicht zur Anwendung gelangen können, weil keine entsprechende Zuständigkeit gegeben ist wie zum Beispiel bei den Bestimmungen zur Bewilligungspflicht.

Da dieser Auftrag besonders sensibel ist und um sicherzustellen, dass die Minimalstandards des Stadtrats eingehalten werden, mandatiert der Stadtrat eine separate Fachaufsicht für den MNA-Bereich. Damit wird auch ein Anliegen aus der Motion GR Nr. 2020/273 aufgenommen.

5.7. Art. 27 – Schwankungstauglichkeit (neu)

Der Leistungsauftrag sieht neu vor, dass die Aufträge der AOZ eine angemessene Reaktion der AOZ auf Schwankungen erlauben müssen (Abs. 1). Zudem hat die AOZ betriebliche und organisatorische Massnahmen zu treffen, um ihren Auftrag auch bei ordentlichen Schwankungen der Flüchtlingszahlen zu erfüllen (Abs. 2). Vertraglich darf daher keine Klausel vorgesehen werden, die eine angemessene Reaktion verunmöglicht.

Die Organisation selbst muss möglichst gut für Schwankungen gerüstet sein. Dabei handelt es sich primär um ein organisationales Thema, das sich nicht nur auf die Aufträge im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen beschränkt. In diesem Angebotsfeld ist dies jedoch besonders bedeutend. Die Anpassungen der Strukturen an allfällige Schwankungen stellen eine grosse Herausforderung für den gesamten Asylbereich dar. Es liegt in der Verantwortung der AOZ, adäquate betriebliche und organisatorische Massnahmen zu ergreifen.

Ausserordentliche Schwankungen definieren sich auf Basis der Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung von Bund und Kantonen im Bereich Asyl vom 14. April 2016 (ergänzt am 6. April 2017). Diesfalls haben die AOZ und die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber situativ gemeinsam geeignete Massnahmen zu treffen.

5.8. Art. 29 – Zuständigkeit (Abs. 2 neu)

Es besteht neu die umfassendere Pflicht seitens Verwaltungsrat gegenüber der Stadt sämtliche Vorkommnisse umgehend schriftlich zu melden, namentlich Konflikte mit den Minimalstandards. Damit soll ermöglicht werden, frühzeitig Massnahmen zu ergreifen.

5.9. Art. 28 bisher – Übergangsbestimmungen (Aufhebung)

Aufgrund der durch die AOZ zwischenzeitlich getroffenen Massnahmen und den neuen Minimalstandards im Leistungsauftrag an die AOZ, soll es der AOZ wieder ermöglicht werden, sich auf Aufträge im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen unter Berücksichtigung der neuen Minimalstandards zu bewerben. Daher sind die Übergangsbestimmungen aufzuheben.

Mit dem revidierten Leistungsauftrag an die AOZ stehen die Rahmenbedingungen für die künftigen Ausschreibungen von Aufträgen im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen fest. Entsprechend sollen die oben skizzierten Änderungen des Leistungsauftrags nach Beratung im



10/10

Gemeinderat durch den Stadtrat beschlossen und das Moratorium nicht weiter aufrechterhalten werden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Der Bericht zur geplanten Änderung des Leistungsauftrags an die AOZ wird zur Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat GR Nr. 2019/526 wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorstehenden des Sozialdepartements zu übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti

Beratung von Organisationen

Beilage zu GR Nr. 2023/103

Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Kantonales Sozialamt

Ausserordentliche Betriebsprüfung
MNA-Zentrum Lilienberg

Bericht zur ausserordentlichen Betriebsprüfung
(Sommer 2022)

Aarau, 30. September 2022
René Schwyter und Eliane Imhof

Inhalt

1. Ausgangslage / Auftrag	1
1.1 Auftrag unabhängige Aufsicht	1
1.2 Auftrag ausserordentliche Betriebsprüfung des MNA-Zentrums Lilienberg	1
1.3 Grundlagen der fachlichen Beurteilung	2
1.4 Vorgehen / Ablauf der a.o. Betriebsprüfung	2
2. Beschreibungen und Beurteilungen	2
2.1 Liegenschaft Lilienberg	2
2.2 Betreuungssituation	3
2.3 Hinweise an die Trägerschaft (AOZ)	7
3. Empfehlungen	8
3.1 Belegung des Lilienberg reduzieren	8
3.2 Zusätzliche Ressourcen einsetzen	8
3.3 Systematisierung der internen Information und der Falldokumentation	9
3.4 Optimierung der Kommunikation gegen aussen	9
3.5 Klärungen im Umgang mit Sonderunterbringungen	9

1. Ausgangslage / Auftrag

1.1 Auftrag unabhängige Aufsicht

Die dem Kanton Zürich zugewiesenen unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA = Mineurs Non Accompagnés) werden in der Regel bis zur Volljährigkeit in speziellen Strukturen des Kantons untergebracht. Nach Art. 80a AsylG kann der Kanton diese Betreuungs- und Unterstützungsaufgabe Dritten übertragen. Von dieser Übertragungskompetenz macht der Kanton Zürich Gebrauch, indem er die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) beauftragt, die Unterbringung und Betreuung der MNA sicher zu stellen.

Gestützt auf § 5 der Asylfürsorgeverordnung ist die Sicherheitsdirektion und innerhalb der Sicherheitsdirektion das Kantonale Sozialamt (KSA) für die Aufsicht über die Betreuung, Unterbringung und Unterstützung von MNA zuständig.

Gemäss Art. 13 Abs. 2 der Pflegekinderverordnung (PAVO) bedürfen MNA-Einrichtungen keiner Bewilligung, unterstehen aber der Aufsichtspflicht. Die Aufsicht über die fachliche Umsetzung der zwischen dem KSA und der AOZ vereinbarten Angebote und Dienstleistungen delegiert die Sicherheitsdirektion bzw. das KSA für die Jahre 2019 - 2023 an Schiess – Beratung von Organisationen AG.

1.2 Auftrag ausserordentliche Betriebsprüfung des MNA-Zentrums Lilienberg

Aufgrund mehrerer Aufsichtsmeldungen (Zentralstelle MNA des AJB im Namen der Beistandspersonen; eine Gruppe von Lehrpersonen der für einen Grossteil der im Lilienberg betreuten MNA zuständigen Schule; Team von family-help, der Fachstelle für psychotherapeutisch-psychiatrische Betreuung und traumaspezifische Behandlung unbegleiteter geflüchteter Kinder und Jugendlichen) im Zeitraum von Dezember 2021 bis Mai 2022 entschied sich das KSA eine ausserordentliche Betriebsprüfung im MNA-Zentrum Lilienberg durchführen zu lassen und beauftragte damit die bereits in der ordentlichen Aufsicht engagierte Fachexpertin und den Fachexperten von Schiess. Folgende Ziele wurden für die ausserordentliche Betriebsprüfung definiert:

- Die aktuelle Situation bezüglich der Umsetzung der Vereinbarungen und Konzepte im MNA-Zentrum Lilienberg ist analysiert.
- Es liegt eine fachliche Einschätzung zu den in den Meldungen erwähnten Problembereichen vor, ohne die einzelnen geschilderten Gegebenheiten detailliert zu rekonstruieren.
- Es ist festgehalten, inwiefern die in den Meldungen erwähnten konkreten Vorfälle als Einzelfälle oder als Indikatoren von systematischen Dysfunktionen oder Mängeln zu betrachten sind.
- Es ist nachvollziehbar beschrieben, inwiefern die im Rahmenvertrag MNA-Strukturen sowie in den zugehörigen Konzepten der AOZ festgelegten Leistungen fachlich korrekt erbracht werden.
- Es liegen Empfehlungen für kurz- und mittelfristige Optimierungsmassnahmen im Betrieb des MNA-Zentrums Lilienberg vor.

- Auf der Basis der einschlägigen Fachliteratur, der Expertise und der in der mehrjährigen Aufsichtstätigkeit erworbenen Kenntnisse zu den MNA-Strukturen im Kanton Zürich von Schiess ist beurteilt, ob und allenfalls welche zusätzlichen Massnahmen und Leistungen zur Sicherstellung des Kindeswohls angezeigt sind.

1.3 Grundlagen der fachlichen Beurteilung

Die Beurteilungen und Einschätzungen des Prüfteams stützen sich für die Fragestellungen zur Vertragserfüllung durch die AOZ auf einen Referenzrahmen, der die Bestimmungen der Leistungsvereinbarung (Rahmenvertrag MNA-Strukturen und dazugehörige Konzepte) zwischen der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, vertreten durch das KSA, und der AOZ in der Form von Qualitätsansprüchen und Qualitätsindikatoren seit 2019 operationalisiert.

Für die Beurteilung der Fragestellung, welche zusätzlichen Massnahmen und Leistungen zur Sicherstellung des Kindeswohls angezeigt sind, stützt sich das Prüfteam auf die einschlägige Fachliteratur und seine eigene Expertise. Es wurde dazu kein spezifischer Referenzrahmen erstellt.

1.4 Vorgehen / Ablauf der a.o. Betriebsprüfung

Die ausserordentliche Betriebsprüfung ist eine pragmatische, praxisorientierte, fachlich fundierte Einschätzung durch eine Fachexpertin und einen Fachexperten.

Die Datengrundlage besteht aus einer Dokumentenanalyse, Gruppen- und Einzelinterviews mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Gruppen von Beteiligten und Betroffenen sowie mehreren Beobachtungen vor Ort im Rahmen angekündigter und unangekündigter Besuche. Die Datenerhebung fand zwischen Mitte Juli 2022 und dem 5. August 2022 statt.

2. Beschreibungen und Beurteilungen

2.1 Liegenschaft Lilienberg

Das MNA Zentrum Lilienberg liegt etwas abgelegen in der Nähe von Affoltern am Albis. Das frühere Kurhaus und die Nebengebäude sind umgeben von einem grosszügigen Umschwung samt Wald.

Im Haus gibt es neun "Wohneinheiten" mit je einer Küche. Diese werden aber organisatorisch und pädagogisch nicht als eigene Einheiten geführt. Zwei Wohneinheiten haben keine eigenen Duschen und Toiletten, sondern teilen sich diese mit einer anderen Wohneinheit auf dem gleichen Stockwerk. Insgesamt sind die sanitären Anlagen im Verhältnis zu rund 90 Bewohnenden zu knapp. Aufenthaltsräume gibt es in den "Wohneinheiten" keine, die Jugendlichen können das Foyer und einen Aufenthaltsraum im Parterre benutzen.

Die Zimmer der Jugendlichen sind, je nach Grösse, mit 2 – 4 Bewohnern eng belegt. Neben den Betten, respektive Etagenbetten und den Kühlschränken, bleibt wenig oder kein Platz für Pulte oder Tische und Stühle, darum sitzen die Jugendli-

chen oft auf dem Boden. Auch wenn dies allenfalls ihrer Herkunftskultur entspricht, bleiben die Platzverhältnisse eng, vor allem wenn in den Zimmern auch gegessen¹ wird.

Die Küchen auf den "Wohneinheiten" sind rudimentär eingerichtet. Zusätzlich gibt es eine Grossküche, in der während der Schulzeit für alle Jugendlichen und Betreuungspersonen ein Mittagessen gekocht wird. Zum Abendessen stehen die Resten vom Mittag zur Verfügung. In den Ferien verpflegen sich die Jugendlichen selber. Das Koch- und Essgeschirr ist persönlich und wird in den Zimmern versorgt.

Das ganze Haus ist sehr hellhörig, Musik und Gespräche sind durch die Wände und Türen hörbar, die Tritt- und Sprunggeräusche in den Gängen und Treppenhäusern sind auch in den Zimmern gut hörbar.

Es gibt im ganzen Haus sehr wenige Rückzugsmöglichkeiten für ruhige und/oder konzentrierte Tätigkeiten wie Lernen oder Lesen.

Wie bereits in den Aufsichtsberichten 2019 und 2021 festgehalten, ist die Liegenschaft Lilienberg für die Unterbringung von rund 90 Jugendlichen nicht geeignet. Ohne Detailabklärungen vorgenommen zu haben, schätzen wir, dass in dieser Liegenschaft maximal 40 – 45 Jugendliche angemessen untergebracht werden könnten.

2.2 Betreuungssituation

Entwicklungslinien Betreuung und Belegung

Im Winter 2020/21 kommt es im MNA-Zentrum Lilienberg zu einem Wechsel des Zentrumsleiters. Im Sommer 2021 kündigen mehrere langjährige Betreuungspersonen aus unterschiedlichen Gründen das Arbeitsverhältnis mit der AOZ. Die Personalwechsel hatten zur Folge, dass von den im Juli 2022 angestellten Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen nur zwei Personen länger als 2 Jahre angestellt waren, bei den weiteren betreuenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (B-Team²) waren es vier längerfristig Angestellte. Zusammenfassend: In der Betreuung arbeiten seit ungefähr November 2021 praktisch ausschliesslich Mitarbeitende, die erst seit kurzer Zeit im Lilienberg angestellt sind.

Gleichzeitig kam es zu einem massiven Anstieg der im MNA-Zentrum Lilienberg zu betreuenden MNA: Während in den Jahren 2019 und 2020 sowie in der ersten Jahreshälfte 2021 die durchschnittliche Belegung rund 45 MNA betrug, stieg die Belegung ab August 2021 kontinuierlich bis auf 85 – 90 MNA im Februar 2022 und verblieb seither auf diesem hohen Niveau.

Sowohl der Wechsel der Führungspersonen und die hohe Personalfuktuation wie auch eine so kurzfristige Nahezuverdoppelung der Klientenzahl bedeuten für sich genommen eine beträchtliche Herausforderung. Dass im Lilienberg diese beiden

¹ Gemäss den Beobachtungen werden die Abendessen regelmässig und die Mittagessen häufig in den Schlafzimmern eingenommen.

² Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des B-Teams verfügen über keine anerkannte Ausbildung in den Bereichen Pädagogik oder Soziale Arbeit im weiteren Sinne. Es sind Quereinsteiger/innen mit Erfahrung im Jugend- oder Migrationsbereich, verfügen oft über eigen Migrationserfahrung und/oder können sich in einer der Herkunftssprachen der MNA verständigen.

Herausforderungen gleichzeitig auftraten, trug zur aktuellen, schwer bewältigbaren Situation bei.

Betreuungsschlüssel

Der über den Dienstplan ermittelte aktuelle Betreuungsschlüssel besagt, dass im Lilienberg in der Regel 1 oder 2 ausgebildete Fachkräfte für über 80 Jugendliche verantwortlich sind, immer unterstützt durch Mitarbeitende des B-Teams. So sind pro Wochentag zwischen 7 - 10 Betreuerinnen und Betreuer (inkl. Sozialpädagogik) im Einsatz. Am Wochenende sind zwischen 1 - 4 Betreuungspersonen (davon 1 – 2 Sozialpädagoginnen oder -pädagogen) anwesend³.

Im vertragsrelevanten Betreuungskonzept verspricht die AOZ, dass für die Betreuung im MNA-Zentrum mehrheitlich ausgebildetes Fachpersonal mit mehr als zweijähriger Berufserfahrung zum Einsatz kommt. Im Jahr 2020 und seit November 2021 waren und sind im Verhältnis zu wenige ausgebildete Fachpersonen angestellt und entsprechend mehr Stellenprozente mit Mitarbeitenden des B-Teams belegt.

Der vereinbarte Betreuungsschlüssel wird knapp eingehalten. Im Vergleich mit regulären Kinder- und Jugendheimen arbeiten bedeutend weniger sozialpädagogisch ausgebildete und qualifizierte Betreuungspersonen im MNA-Zentrum Lilienberg.

Umsetzung der pädagogischen Konzepte

Die AOZ stützt sich in ihrer Arbeit im MNA-Bereich vornehmlich auf das Fachkonzept des "sicheren Ortes" für die stationäre Betreuung von Kindern und Jugendlichen und das Arbeitsprinzip der Ressourcenorientierung (Beziehungsgestaltung und Bezugspersonensystem) aus der Sozialpädagogik.

Der "**sichere Ort**" als zentrales Element der Pädagogik im Lilienberg hat gemäss der Leitungspersonen und der Sozialpädagogik zwei Ebenen: Eine räumliche und eine beziehungs-mässige.

Wegen der hohen Belegung und der gegebenen Bausubstanz kann der sichere Ort als physikalischer Aspekt seit rund einem Jahr nicht mehr gewährleistet werden. Die Jugendlichen haben keine Möglichkeit, sich in ruhigere oder geschützte Räume zurückzuziehen. Die Zimmer sind stark belegt und eng. Sie eignen sich nicht, um konzentriert einer Tätigkeit nachzugehen oder sich zurückzuziehen.

Jede Sozialpädagogin und jeder Sozialpädagoge übernimmt im Lilienberg die Funktion als **Bezugsperson** für rund 10 MNA, je nach Pensum und Erfahrung mehr oder weniger. Gemäss übereinstimmenden Aussagen von aktuellen und ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der befragten MNA kann für die Bezugspersonenarbeit nur wenig Zeit eingesetzt werden. Die (zu) knappen Ressourcen gefährden die adäquate Umsetzung des Bezugspersonensystems.

Zusätzlich kam es in den vergangenen Monaten wegen der hohen Fluktuation des Teams insgesamt und insbesondere des sozialpädagogischen Teams zu vielen

³ Der Betreuungsschlüssel des AJB für die Kinder- und Jugendheime im Kanton Zürich schreibt für Gruppen von 6 – 12 Jugendlichen ab 5 anwesenden Jugendlichen eine Doppelbesetzung mit mindestens einer ausgebildeten Fachkraft vor. Umgerechnet auf 84 MNA im Lilienberg müssten in den Zeitfenstern, in denen alle MNA im Zentrum anwesend sind, 7 Sozialpädagoginnen oder -pädagogen und mindestens 7 Mitarbeitende des B-Teams anwesend sein.

Wechseln der Bezugspersonen. Von den fünf interviewten MNA erlebten vier während ihrem Aufenthalt, der bisher zwischen 2 und 12 Monaten dauerte, einen oder zwei Wechsel der Bezugsperson.

Durch die hohe Fluktuation, die hohe Quote an Krankheitsausfällen⁴ und den Arbeitsdruck im Alltag werden neue Mitarbeitende nicht fundiert in die Aufgaben und in das Tätigkeitsfeld eingearbeitet. Der Fokus der Einarbeitung liegt auf den Abläufen und Aufgaben. Die inhaltliche Einarbeitung in die Konzepte wird dabei vernachlässigt.

Ein grosser Anteil der Betreuungsarbeit im MNA-Zentrum Lilienberg wird im Büro geleistet. Proaktive pädagogische Kontaktaufnahmen oder vertiefte Gespräche und Auseinandersetzungen mit den MNA konnten nicht beobachtet werden. Es entstand der Eindruck, dass die Betreuungspersonen häufig die pädagogisch notwendigen Auseinandersetzungen mit den Jugendlichen vermieden. Im MNA-Zentrum Lilienberg wird der Aufenthalt der MNA in erster Linie verwaltet und organisiert.

Bei den unangemeldeten Besuchen im Rahmen der a.o. Betriebsprüfung waren die Küchen und Sanitärräume auf den Wohneinheiten zum Teil stark verschmutzt: die Küchen mit Spritzern vom Kochen und Resten von Nahrungsmitteln, die WCs teilweise mit Kot verschmiert und die Böden aller Sanitärräume am Abend nass oder überschwemmt, mit Papieren und anderem Abfall in der Nässe. Die Reinigung dieser Räume sollte von den Jugendlichen nach einem festgelegten Plan übernommen werden. Bei Nichterfüllen dieses Ämtlis wird eine Busse verhängt und andere Jugendliche können die Aufgabe gegen Bezahlung übernehmen. Eine vertiefte pädagogische Auseinandersetzung findet (vermutlich aus Ressourcen Gründen) nicht statt.

Die pädagogischen Konzepte werden aktuell nur sehr rudimentär umgesetzt, die seit über einem halben Jahr andauernde Sistierung der Förderplanung ist dafür ein eindeutiger Indikator.

Generell sind aber sowohl die befragten Sozialpädagoginnen und -pädagogen, die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des B-Teams, die Zentrumsleitung und die zuständige Bereichsleitung der AOZ übereinstimmend der Meinung, dass sich die Betreuungssituation allmählich einpendle und eine positive Entwicklung begonnen habe. Das Team sei stabil, motiviert, engagiert und aktiv. Die Tagesrapporte und Teamsitzungen würden regelmässig durchgeführt und die wichtigen pädagogischen Fragen dort besprochen.

Unter den gegebenen Umständen teilt das Prüfteam diesen Optimismus nicht.

Nachtruhe

Verschiedene Beobachtungen und Rückmeldungen der Lehrkräfte, der Beistandspersonen und der MNA sowie die Beobachtungen während den unangemeldeten Besuchen im Rahmen der ausserordentlichen Betriebsprüfung deuten darauf hin, dass die Nachtruhe seit längerem und insbesondere während Ramadan und den Schulferien nicht eingehalten wird und nicht durchgesetzt werden kann.

⁴ Die krankheitsbedingten Abwesenheiten (inkl. allfällige Mutterschaftsurlaube oder Unfälle) waren im Lilienberg im Jahr 2021 fast dreimal höher als die vom Bundesamt für Statistik erhobenen Zahlen der Branche.

Dokumentationen und Fallführung

Wie bereits in den beiden Aufsichtsberichten 2019 und 2021 kritisiert, verfügt die AOZ / der Lilienberg über kein praktikables und koordiniertes Dokumentations- und Fallführungsinstrument. Es sind zwei oder drei unabhängige Softsysteme im Einsatz (Fallführungssystem, Klient*innenadministration, e-Journal als Excelliste), die mit Listen in Papierform, die in Ordner abgelegt sind, z.B. für die je tagesaktuellen Termine der MNA, ergänzt werden.

Unterstützung durch den AOZ-internen PsychoSozialen Dienst

Der PSD kann wegen Überlastung aktuell die vereinbarten Leistungen nicht in der erforderlichen Menge und innerhalb der eigentlich notwendigen Zeitspanne erbringen. Massnahmen zur Kapazitätserhöhung sind eingeleitet.

Sonderplatzierungen

Für Jugendliche, die aufgrund ihrer spezifischen Persönlichkeitsmerkmale im MNA-Zentrum Lilienberg nicht adäquat betreut und begleitet werden können, können auf Antrag der Beistandspersonen Sonderplatzierungen in besonders geeigneten sozialpädagogischen oder psychiatrischen Einrichtungen (Kinder oder Jugendheime, psychiatrische Notaufnahmestationen oder Kliniken, usw.) bewilligt werden.

Seit anfangs Jahr, das heisst seit der Einführung des neuen Kinder- und Jugendheimgesetzes im Kanton Zürich, das auch die Finanzierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung, u.a. auch die Kostenübernahme für Heimplatzierungen, neu regelt, sind die Sonderunterbringungen von MNA zusätzlich kompliziert geworden.

Einerseits führte die neue Zuständigkeit bezüglich Finanzierung zu einem Stau der Anträge für Sonderplatzierungen, der aber durch die subsidiäre Übernahme der Kostengutsprachen durch das KSA ab März 2022 entschärft wurde. Andererseits zeigt sich, dass weit über die Hälfte der von langen Abklärungsfristen betroffenen MNA "schwer vermittelbar" sind, d.h. für sie konnte gemäss Aussage der ZS MNA innert nützlicher Frist kein geeigneter Ort in einem Kinder- oder Jugendheim oder in einer sozialpädagogischen Pflegefamilie gefunden werden oder der MNA verweigerte die Kooperation, weil er nicht umplatziert werden will.

Zwischen den am Entscheidungsprozess zu den Sonderunterbringungen beteiligten Personen und Stellen (die Bezugsperson, die Zentrumsleitung, die Beistandsperson, das KSA und das AJB sowie der/ die MNA und allenfalls weitere Personen aus dem Helfersystem) fehlt ein gemeinsames Verständnis der Aufgaben und der Kompetenzen der jeweils anderen Stellen sowie ein geteiltes Verständnis des gemeinsamen Auftrags und dessen Rahmenbedingungen.

Ein Schritt hin zu einer besseren Zusammenarbeit stellt die Kooperationserklärung zwischen KSA und ZS MNA dar.

Zusammenfassend:

Die soziale und pädagogische Betreuungssituation im MNA-Zentrum Lilienberg ist besorgniserregend.

2.3 Hinweise an die Trägerschaft (AOZ)

Kommunizierte Selbstwahrnehmung

Bedenklich ist die immer wieder zu beobachtende Tendenz der AOZ-Angestellten, Pannen und Fehler schönzureden oder als erklärbaren Einzelfall darzustellen.

Die vielen Beispiele von an sich kleinen Pannen wie einem verpassten Arzttermin oder unbemerkten Abwesenheiten lassen in ihrer **Vielzahl** und ihrer **ähnlichen Struktur** vermuten, dass es sich hier nicht – wie von der AOZ dargestellt – um Einzelfälle handelt, sondern dass die Pannen Anzeichen von systematisch zu wenig festgelegten und zu wenig kontrollierten Abläufen sind. Und/oder sie sind Hinweise auf eine tendenzielle Überforderung der Betreuungspersonen durch die Vielzahl und die Komplexität der im Arbeitsalltag mit den Jugendlichen im Blick zu haltenden Aufgaben und Abmachungen.

Interne Zusammenarbeit

Einige dem Prüfteam geschilderten oder direkt erlebten Situationen lösten den Eindruck aus, dass in der internen Zusammenarbeit/Kommunikation in der AOZ und in der Verteilung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen Unklarheiten bestehen, respektive die Partizipation der Mitarbeitenden wenig entwickelt scheint.

Die Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen Management / Zentrale AOZ und operativer Ebene / Mitarbeitende Lilienberg scheinen nicht problemlos zu sein. Hinweise und Warnungen der Mitarbeitenden an der Basis bezüglich Machbarkeit von konzeptionellen Änderungen oder Hinweise auf fehlende Ressourcen scheinen in der Zentrale nicht anzukommen oder nicht ernst genommen zu werden. Umgekehrt scheinen Informationen und Aussagen des Managements bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht anzukommen oder anders interpretiert zu werden als gemeint.

Angesicht der schwierigen Situation im MNA-Zentrum Lilienberg, die zu grossen Teilen als Folge einer seit längerem andauernden Ressourcenknappheit interpretiert werden muss, die durch die starke Fluktuation im Betreuungsteam und den grossen Belegungsanstieg in den letzten Monaten manifest gemacht wurde, stellen sich auch grundsätzliche Fragen: Wie wird der Ressourcenbedarf bei der Beteiligung an einer Submission berechnet oder abgeschätzt? Oder: Welche Unterstützung erhält das operative System vom Management in einer Krise?

Zumindest für das MNA-Zentrum Lilienberg scheint die AOZ-interne Kooperation zwischen Management, Zentrumsleitung und Betreuungsteam klärungsbedürftig.

3. Empfehlungen

3.1 Belegung des Lilienberg reduzieren

Die Belegung des Lilienberg ist innert nützlicher Frist (einige Monate) um rund die Hälfte zu reduzieren. Das Haus ist baulich (Schalldämmung) bezüglich der Gestaltung (Zimmergrösse, Anordnung der Zimmer) und der Infrastruktur (sanitäre Anlagen) für gegen 90 Jugendliche nicht geeignet.

Auch bei einer Belegungsreduktion sind bauliche Anpassungen der Liegenschaft nötig (Anpassung der Nasszellen, Ausbau/Einrichtung der Küchen, allenfalls Schalldämmungen, usw.). Weiter scheint eine organisatorisch getrennte Betreuung der einzelnen Wohngruppen sinnvoll.

Zur Aufnahme der MNA aus dem Lilienberg sind weitere Aussengruppen zu schaffen. Dabei sollen diese Aussengruppen besondere Betreuungsbedürfnisse bestimmter MNA-Gruppen gezielt abdecken können (besonders vulnerable, psychisch Belastete mit entsprechender fachlicher Betreuung/Pflege, usw.). Insbesondere sollte auch eine Unterbringungslösung für die sogenannten "schwer vermittelbaren" MNA gefunden werden.

3.2 Zusätzliche Ressourcen einsetzen

a) Zur Bewältigung der aktuellen herausfordernden Situation

Für die Einführung neuer Mitarbeitenden und die Durchführung von Teamprozessen, um ein gemeinsames pädagogisches Verständnis und eine gemeinsame Haltung zu entwickeln sowie den Umgang mit grenzverletzendem Verhalten zu definieren und einzuüben, sind zusätzliche Personalressourcen nötig. Einerseits auf Führungsebene, um die Prozesse und Weiterbildungen zu planen und vorzubereiten, andererseits auf Mitarbeitenebene für Teamsitzungen und Retraiten, da mindestens die aktuell vorhandenen Personalressourcen für den Alltagsbetrieb gebraucht werden.

Die Zustände in den Bereichen Hygiene (Gruppenküchen und sanitäre Anlagen) und Ernährung sind mittel- und langfristig gemeinsam mit den MNA und mit sozialpädagogischen Interventionen zu optimieren. Kurzfristig ist der (häufigere) Einsatz von Reinigungspersonal und die zusätzliche professionelle Zubereitung des Abendessens und von mindestens einer warmen Mahlzeit pro Tag in den Schulferien ins Auge zu fassen.

b) Verbesserung Nachtruesituation

Die (Wieder-)Herstellung der Nachtruhe hat grosse Priorität. Angesagt sind konfrontative pädagogische Auseinandersetzungen mit den lärmverursachenden MNA um Werte wie Rücksichtnahme und Anstand, die notfalls auch mit angemessenen sozialpädagogischen Massnahmen (nicht primär mit Sanktionen und Polizeieinsätzen) durchgesetzt werden müssen.

Darum empfehlen wir möglichst bald für jede Nacht eine sozialpädagogisch ausgebildete Fachperson als Wachnachtwache einzusetzen. Kurzfristig um die Nachtruhe wieder herzustellen, mittel- und langfristig um die Betreuungssituation ab 21 Uhr qualitativ zu verbessern.

c) Generelle Verbesserung des "Betreuungsschlüssels"

Aufgrund der Erkenntnisse aus den beiden ordentlichen Aufsichtsbesuchen (2019 und 2021) und der ausserordentlichen Betriebsprüfung im laufenden Jahr, ist die Anzahl der Betreuungspersonen, und dabei insbesondere der sozialpädagogisch ausgebildeten Mitarbeitenden, zu erhöhen. In den früheren Jahren vermochten Mitarbeitende die fehlenden Ressourcen knapp zu kompensieren, was unter den gegebenen Umständen nicht mehr möglich ist.

Dazu muss der Betreuungsschlüssel massiv verbessert werden. Als Orientierungsgrösse bieten sich die Bedingungen für die Bewilligung der Kinder- und Jugendheime im Kanton Zürich an.

3.3 Systematisierung der internen Information und der Falldokumentation

Für eine zielgerichtete pädagogische Arbeit ist eine funktionierende interne Kommunikation grundlegend. Wir empfehlen die Einführung einer systematischen Falldokumentation, zu welcher alle Mitarbeitenden ab ihrem ersten Arbeitstag Zugang erhalten.

3.4 Optimierung der Kommunikation gegen aussen

Die Kommunikation mit den beteiligten Stellen, wie dem PSD, der Schule und den Beistandspersonen, ist ein zentraler Faktor einer gelingenden Betreuung. Eine offene und direkte Kommunikation auf der Fallebene ist deshalb unerlässlich.

Dazu sollte die gesamte externe Kommunikation und Kommunikationsstruktur des Lilienbergs/der AOZ überdacht und in Prozessen und Gefässen geregelt werden.


3.5 Klärungen im Umgang mit Sonderunterbringungen

Die Zusammenarbeit im Bereich Sonderunterbringung ist klar verbesserungsbedürftig. Es braucht vertrauensbildende Massnahmen, um die offenen Fragen kooperativ und zeitnah klären zu können. Dazu sollte von allen Beteiligten eine direkte und offene Kommunikation angestrebt werden.

Mittelfristig sollte auch die AOZ in die bestehende Kooperationserklärung von KSA und ZS MNA eingebunden werden.

Auf übergeordneter Ebene ist zwischen dem KSA und dem AJB zu klären, welche Betreuungsbedarfe durch die MNA-Strukturen abzudecken sind und für welche spezifischen Betreuungsbedarfe die Einrichtungen der Regelstruktur, die durch das KJG gesichert sind, zuständig sind. Es scheint sinnvoll, wenn die MNA-Strukturen für einen Grossteil der MNA geeignet sind. Gleichzeitig scheint es wenig sinnvoll für eher spezifische Betreuungsbedarfe eine MNA-Parallelstruktur aufzubauen.

Aarau, 30. September 2022
Schiess – Beratung von Organisationen AG



René Schwyter, lic.phil.hist.
Fachexperte



Eliane Imhof, Coach, Supervisorin bso
Fachexpertin



Revision Leistungsauftrag an die Asyl-Organisation Zürich (AOZ)

Synopse der überarbeiteten Bestimmungen des Leistungsauftrags an die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 25. August 2021¹

¹ Nachfolgend werden nur jene Artikel mit der aktualisierten Artikelnummer aufgeführt, die eine inhaltliche Änderung erfahren oder deren Wortlaut formell angepasst wird. Die Nummerierung praktisch sämtlicher Artikel und entsprechend auch die Verweise in den jeweiligen Artikeln auf andere Artikel werden durchgängig angepasst. Artikel, die lediglich solche Änderungen erfahren, werden in der folgenden Synopse nicht dargestellt.

Titel und Marginalie / Ziffer	Bisherige Bestimmung	Neue Bestimmung	Kommentar
I. Leistungsbereiche	-	-	-
B. Leistungsbereich Dritte	-	-	-
Art. 7 – Auftrag	<p>¹ Die AOZ kann im Leistungsbereich Dritte Angebote für Bund, Kantone, Gemeinden und weitere Dritte in folgenden Bereichen erbringen:</p> <p>a. Führen von Asylzentren aller Art – ausgenommen kantonale Notunterkünfte und Rückkehrzentren;</p> <p>b. Ausrichten von wirtschaftlicher Hilfe sowie Sicherstellen der ambulanten und stationären Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen, anerkannten Flüchtlingen und anderen Bezugsberechtigten;</p> <p>c. Führen von Angeboten zur Bildung und Arbeitsintegration;</p> <p>d. Führen von Angeboten zur Förderung und Unterstützung der sozialen Integration;</p> <p>e. Führen von Angeboten zur Weiterbildung im Asyl-, Migrations- und Integrationsbereich.</p> <p>² Die AOZ schliesst für jeden Auftrag eine Leistungsvereinbarung ab.</p> <p>³ Die Festlegung der Berichterstattung zum Leistungsbereich Dritte erfolgt:</p>	<p>¹ Die AOZ kann im Leistungsbereich Dritte Angebote für Bund, Kantone, Gemeinden und weitere Dritte in folgenden Bereichen erbringen:</p> <p>a. Betreuen von Asylsuchenden in Bundesasylzentren in den Asylregionen Zürich, Ostschweiz sowie Tessin und Zentralschweiz;</p> <p>b. Betrieb von kantonalen Durchgangszentren im Kanton Zürich;</p> <p>c. Betrieb von kantonalen Einrichtungen im Kanton Zürich, die dazu bestimmt sind, mehrere MNA zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen (sog. Heimpflege MNA);</p> <p>d. Betrieb von kommunalen Asylzentren;</p> <p>e. Ausrichten von wirtschaftlicher Hilfe sowie Sicherstellen der ambulanten und stationären Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen, anerkannten Flüchtlingen und anderen Bezugsberechtigten;</p> <p>f. Führen von Angeboten zur Bildung und Arbeitsintegration;</p>	<p>Zu Abs. 1 lit. a und b: Der vom Verwaltungsrat der AOZ angestossene Gesamtentwicklungsprozess bedingt eine Konsolidierung des aktuellen Auftragsportfolios und schliesst daher vorerst ein weiteres Wachstum im Bereich der Bundesaufträge wie auch der kantonalen Aufträge aus.</p> <p>Zu Abs. 1 lit. c neu: Formulierung analog des Begriffs «Heimpflege» nach Art. 13 Abs. 1 lit. a Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338).</p> <p>Zu Abs. 1 lit. d: Dies war bislang unter Abs. 1 lit. a normiert.</p>



	<p>a. gegenüber Dritten in den Leistungsvereinbarungen mit Dritten; b. gegenüber der Stadt in einer separaten Vereinbarung.</p>	<p>g. Führen von Angeboten zur Förderung und Unterstützung der sozialen Integration; h. Führen von Angeboten zur Weiterbildung im Asyl-, Migrations- und Integrationsbereich. ² Das Führen von kantonalen Notunterkünften und Rückkehrzentren jeglicher Art ist der AOZ untersagt.</p>	<p>Zu Abs. 2: Dies war bislang unter Abs. 1 lit. a normiert. Formelle Korrektur ohne inhaltliche Änderung, da Notunterkünfte als Teil der Rückkehrzentren zu sehen sind. In diesen Zentren ist keine Integrationsarbeit zu leisten und damit das Know-how der AOZ als Fachorganisation nicht gefragt. Dies entspricht dem neu nummerierten Art. 11 Abs. 3 des Leistungsauftrags an die AOZ.</p>
<p>Art. 8 – Leistungsvereinbarung und Berichterstattung</p>	<p><i>Bislang in Art. 7 Abs. 2 und 3 geregelt (siehe Zeile zuvor).</i> ² Die AOZ schliesst für jeden Auftrag eine Leistungsvereinbarung ab. ³ Die Festlegung der Berichterstattung zum Leistungsbereich Dritte erfolgt: a. gegenüber Dritten in den Leistungsvereinbarungen mit Dritten; b. gegenüber der Stadt in einer separaten Vereinbarung.</p>	<p>¹ <i>Ehemals Art. 7 Abs. 2, einzig neu nummeriert als Art. 8 Abs. 1.</i> ² Die Berichterstattung der AOZ ist gegenüber Dritten in den Leistungsvereinbarungen mit Dritten und gegenüber der Stadt in einer separaten Vereinbarung geregelt.</p>	<p>Dies war bislang unter Art. 7 Abs. 2 und 3 normiert. Der Übersichtlichkeit halber wird dies in Art. 8 angeordnet und die Formulierung vereinfacht. Inhaltlich gibt es keine Änderung.</p>
<p>Art. 9 – Qualitätssicherung im Bereich Kollektivstrukturen</p>	<p>-</p>	<p>¹ Die AOZ stellt die Qualität der Leistungserbringung mit geeigneten Massnahmen sicher. ² Sie überprüft laufend die Qualität der</p>	<p>Mit diesem neuen Artikel soll sichergestellt werden, dass im Bereich Kollektivstrukturen die entsprechende Qualität der Leistungen durch die AOZ erbracht</p>



4/12

		Auftragsumsetzung und legt der Stadt mindestens jährlich schriftlich Bericht vor.	und überwacht wird.
Art. 11 – Bewerbungskriterien	<p>¹ Der Verwaltungsrat definiert Kriterien für Bewerbungen auf Drittaufträge.</p> <p>² Er berücksichtigt die inhaltlichen Vorgaben gemäss Abschnitt II.</p> <p>³ Der Verwaltungsrat setzt bei der Bewerbung auf Ausschreibungen schwergewichtig auf die Positionierung der AOZ als Fachorganisation.</p>	<p><i>Abs. 1 keine Änderung.</i></p> <p>² Er berücksichtigt dabei die Minimalstandards gemäss Abschnitt II.</p> <p><i>Abs. 3 keine Änderung.</i></p>	Zu Abs. 2: Sprachliche Ergänzung und Anpassung des Wortlauts.
Art. 12 – Bewerbung Bereich MNA	-	In Bewerbungen auf Aufträge im Bereich Heimpflege MNA ist die Kooperation mit anerkannten Anbieterinnen und Anbietern im Kinder- und Jugendheimbereich vorzusehen.	Die AOZ trägt alleinig die Verantwortung für die Ausführung des Auftrags. Die Kooperation mit anderen anerkannten Anbieterinnen und Anbietern ist dabei aber zwingend systematisch im entsprechenden Fachkonzept bei Submissionseingabe vorzusehen, um die Qualität der Betreuung zu erhöhen.
II. Inhaltliche Vorgaben (Minimalstandards)	-	-	Anpassung des Titels. Der Stadtrat definiert im Leistungsauftrag an die AOZ Minimalstandards. Im gesamten Leistungsauftrag wird der Wortlaut vereinfacht und angepasst zu «Minimalstandards». Der Verwaltungsrat erlässt zur Umsetzung der Minimalstandards Reglemente. Dabei kann der Verwaltungsrat über die im Leistungsauftrag definierten Minimalstandards hinausgehen. Der Wortlaut wird in diesem Fall beim Verwaltungsrat



			im gesamten Leistungsauftrag angepasst zu «Standards». Entgegenstehende vertragliche Vereinbarungen mit Dritten sind unzulässig.
A. Geltungsbereich	-	-	-
Art. 13 – Leistungsbereiche	<p>¹ Die inhaltlichen Vorgaben gelten für den städtischen Leistungsbereich nach Inkrafttreten dieses Leistungsauftrags.</p> <p>² Die inhaltlichen Vorgaben gelten für den Leistungsbereich Dritte bei der Umsetzung aller neu getroffenen Leistungsvereinbarungen nach Inkrafttreten dieses Leistungsauftrags.</p> <p>³ Die AOZ weist die Stadt darauf hin, wenn die inhaltlichen Vorgaben bei bereits laufenden Aufträgen zu Konflikten führen.</p>	<p>¹ Die inhaltlichen Minimalstandards gelten für den städtischen Leistungsbereich nach Inkrafttreten dieses Leistungsauftrags.</p> <p>² Sie gelten für den Leistungsbereich Dritte bei der Bewerbung auf neue Aufträge nach Inkrafttreten dieses Leistungsauftrags und nur insoweit die AOZ für den entsprechenden Bereich vertraglich zuständig ist.</p> <p><i>Abs. 3 keine Änderung</i></p>	<p>Zu Abs. 1: Anpassung des Wortlauts.</p> <p>Zu Abs. 2: Die im Leistungsauftrag an die AOZ definierten Minimalstandards und die in den Reglementen des Verwaltungsrats präzisierten Standards gelten grundsätzlich auch für die Aufträge im Bereich der Kollektivstrukturen und zwar zum Zeitpunkt der Bewerbung. Allerdings sind diese nur dann anwendbar, wenn die AOZ für den betroffenen Bereich auch die Verantwortung trägt. Beispielsweise dann, wenn die AOZ in den Bundesasylzentren nur den Auftrag zur Betreuung innehat, ist sie nicht für die Unterkunft verantwortlich.</p>
Art. 14 – Hierarchie	Die Minimalstandards zu den vulnerablen Personen gemäss Art. 18–21 gehen den anderen inhaltlichen Vorgaben vor.	Die Minimalstandards zu den vulnerablen Personen gemäss Art. 22–24 gehen den anderen inhaltlichen Minimalstandards vor.	Anpassung des Wortlauts.
B. Minimalstandards zur Unterbringung	-	-	-



6/12

Art. 15 – Umsetzung Minimalstandards Unterbringung	Die AOZ erlässt in Form eines Reglements Vorgaben insbesondere zu: a. Kriterien zur Belegung und Zuteilung von Wohnungen und Zimmern; b. Grundausstattung von Unterkünften, für die die AOZ die Verantwortung in diesem Bereich hat; c. Zugang zu sanitären Anlagen.	Die AOZ erlässt in Form eines Reglements Standards insbesondere zu: <i>lit. a – c keine Änderung.</i>	Anpassung des Wortlauts.
Art. 17 – Ausnahme	¹ Die AOZ kann ausnahmsweise und befristet von den Minimalstandards zur Unterbringung abweichen, wenn: a. aussergewöhnliche Schwankungen der Flüchtlingszahlen vorliegen; b. eine akute Notsituation in der Unterbringung eintritt. ² Sie setzt sich dafür ein, dass Abweichungen auf einen möglichst kurzen Zeitraum beschränkt bleiben.	¹ <i>Keine Änderung.</i> a. ausserordentliche Schwankungen der Flüchtlingszahlen vorliegen; <i>Abs. 1 lit. b und Abs. 2 keine Änderung.</i>	Sprachliche Anpassung.
C. Minimalstandards zur ambulanten und stationären Betreuung	-	-	-
Art. 18 – Umsetzung Minimalstandards Betreuung	Die AOZ erlässt in Form eines Reglements Vorgaben insbesondere zu: a. Ausgestaltung der ambulanten und stationären Betreuung; b. Schutz der Intim- und Privatsphäre; c. Fallbelastung des Personals in der ambulanten Betreuung; d. Zuständigkeit für die Klientinnen und	Die AOZ erlässt in Form eines Reglements Standards insbesondere zu: <i>lit. a – e keine Änderung.</i>	Anpassung des Wortlauts.



7/12

	Klienten in der ambulanten Betreuung; e. Schulung des Personals.		
D. Minimalstandards zur Gesundheitsversorgung	-	-	-
Art. 20 – Umsetzung Minimalstandards Gesundheitsversorgung	Art. 17 Die AOZ erlässt in Form eines Reglements Vorgaben insbesondere zu: a. möglichst niederschweligen Zugängen zur umfassenden Gesundheitsversorgung für Klientinnen und Klienten, die sowohl den psychischen wie auch physischen Bereich und Angebote zu Aufklärung und Prävention beinhaltet; b. Schulung des Personals.	Art. 17 Die AOZ erlässt in Form eines Reglements Standards insbesondere zu: <i>lit. a – b keine Änderung.</i>	Anpassung des Wortlauts.
E. Minimalstandards zur Berücksichtigung von vulnerablen Personen	-	-	-
Art. 21 – Vulnerable Personen	Als vulnerable Personen gelten insbesondere: a. begleitete Minderjährige; b. unbegleitete Minderjährige (MNA); c. Schwangere; d. Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern; e. ältere Menschen; f. LGBTIQ; g. physisch und/oder psychisch Erkrankte; h. Menschen mit Behinderung;	<i>Benennung des Artikels angepasst.</i>	Formelle Anpassung ohne inhaltliche Änderung.



	<p>i. Opfer von Folter und/oder jeglicher Art physischer, psychischer und/oder sexueller Gewalt;</p> <p>j. Opfer von Menschenhandel.</p>		
<p>Art. 22 – Umsetzung Minimalstandards vulnerable Personen</p>	<p>¹ Die AOZ erlässt in Form eines Reglements Vorgaben zur Berücksichtigung von vulnerablen Personen insbesondere zu:</p> <p>a. Unterbringung;</p> <p>b. ambulante und stationäre Betreuung;</p> <p>c. Gesundheitsversorgung;</p> <p>d. Information;</p> <p>e. Zugang zu Fach- und Beschwerdestellen;</p> <p>f. Schulung des Personals.</p> <p>² Sie erlässt für Kinder und Jugendliche gemäss Art. 18 lit. a, b und d zusätzliche Vorgaben zur Tagesstruktur inklusive Schule und Freizeitgestaltung</p>	<p>¹ Die AOZ berücksichtigt insbesondere auch in den Kollektivstrukturen die besonderen Bedürfnisse von vulnerablen Personen und sieht entsprechende Einzelfalllösungen vor.</p> <p>² Sie erlässt dazu in Form eines Reglements Standards zur Berücksichtigung von vulnerablen Personen insbesondere zu:</p> <p>a. Unterbringung;</p> <p>b. ambulante und stationäre Betreuung;</p> <p>c. Gesundheitsversorgung;</p> <p>d. Information;</p> <p>e. Zugang zu Fach- und Beschwerdestellen;</p> <p>f. Schulung des Personals.</p> <p>³ Sie erlässt für Kinder und Jugendliche gemäss Art. 21 lit. a, b und d zusätzliche Minimalstandards zur Tagesstruktur inklusive Schule und Freizeitgestaltung.</p>	<p>Zu Abs. 1: Die AOZ soll auch in ihren Kollektivstrukturen die besonderen Bedürfnisse der vulnerablen Personen berücksichtigen und Einzelfalllösungen vorsehen.</p> <p>Zu Abs. 2 und 3: Sprachliche Anpassung und Anpassung des Wortlauts.</p>
<p>Art. 24 – MNA</p>	<p>Die AOZ berücksichtigt bei Kindern und Jugendlichen gemäss Art. 18 lit. a, b und d die Anforderungen der Kinderrechtskonvention, sofern die schweizerische Gesetzgebung dies zulässt.</p>	<p>¹ <i>Einzig neue Nummerierung als Abs. 1.</i></p> <p>² Für die Leistungserbringung im Bereich Heimpflege MNA in kantonalen Strukturen gelten sinngemäss die Vor-</p>	<p>Zu Abs. 2: Neu sollen die entsprechenden Bestimmungen von KJG und KJV zur Anwendung gelangen, um den Be-</p>



		<p>gaben für die Heimpflege gemäss Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG, 852.2) und Kinder- und Jugendheimverordnung (KJV, 852.21), ausgenommen jene betreffend Räumlichkeiten.</p> <p>³ Im Auftrag des Stadtrats beaufsichtigt eine externe Fachorganisation die AOZ bei der Auftragserfüllung nach Abs. 2.</p>	<p>dürfnissen der MNA besser Nachachtung zu schenken. Ausgenommen davon sind die Vorschriften betreffend Räumlichkeiten gemäss §§ 26 und 27 KJV, da diese im Asylbereich nicht eingehalten werden können. Weitere Abweichungen sind grundsätzlich nicht möglich. Eine Ausnahme ist bspw. aber dann gegeben, wenn Normen im Bereich MNA aus rechtlichen Gründen nicht zur Anwendung gelangen können, weil keine entsprechende Zuständigkeit gegeben ist wie bspw. bei den Bestimmungen zur Bewilligungspflicht.</p> <p>Zu Abs. 3: Da dieser Auftrag besonders sensibel ist und um sicherzustellen, dass die Minimalstandards des Stadtrats eingehalten werden, mandatiert der Stadtrat eine separate Fachaufsicht. Damit wird auch ein Anliegen aus der Motion 2020/273 aufgenommen.</p>
<p>F. Minimalstandards zu Information und Beschwerdestellen</p>			
<p>Art. 26 – Beschwerdestellen</p>	<p>¹ Die AOZ verfügt über interne Anlaufstellen für Beschwerden von Klientinnen und Klienten.</p> <p>² Sie gewährleistet für alle Klientinnen und Klienten in allen Angeboten einen einfachen und niederschweligen Zu-</p>	<p>¹ Die AOZ verfügt über interne Beschwerdestellen für Beschwerden von Klientinnen und Klienten.</p> <p><i>Abs. 2 keine Änderung.</i></p>	<p>Sprachliche Anpassung ohne inhaltliche Änderung.</p>



10/12

	gang zu internen und externen Beschwerdestellen.		
G. Weitere Minimalstandards	-	-	Neuer Titel.
Art. 27 – Schwankungstauglichkeit	-	<p>¹ Aufträge müssen der AOZ eine angemessene Reaktion auf Schwankungen erlauben.</p> <p>² Die AOZ hat betriebliche und organisatorische Massnahmen zu treffen, um ihren Auftrag im Rahmen von ordentlichen Schwankungen der Flüchtlingszahlen zu erfüllen.</p>	<p>Vertraglich darf keine Klausel vorgesehen werden, die eine angemessene Reaktion verunmöglicht. Die Organisation selbst muss möglichst gut für Schwankungen gerüstet sein. Dabei handelt es sich primär um ein organisationales Thema, welches sich nicht nur auf die Aufträge im Bereich der Kollektivstrukturen beschränkt. Im Bereich der Kollektivstrukturen ist dies jedoch besonders bedeutend. Die Anpassungen der Strukturen an allfällige Schwankungen stellen eine grosse Herausforderung für den gesamten Asylbereich dar. Es liegt in der Verantwortung der AOZ adäquate betriebliche und organisatorische Massnahmen zu ergreifen.</p> <p>Die ausserordentlichen Schwankungen definieren sich auf Basis der Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung von Bund und Kantonen im Bereich Asyl vom 14. April 2016 (ergänzt am 6. April 2017). Diesfalls haben die AOZ und die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber situativ gemeinsam geeignete Massnahmen zu treffen.</p>

11/12

III. Umsetzung und Verantwortlichkeiten			
Art. 28 – Reglemente	<p>¹ Der Verwaltungsrat erlässt Reglemente zur Umsetzung des Leistungsauftrags gemäss Art. 8 Abs. 4 Ziff. 6 Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich (AOZ).</p> <p>² Der Verwaltungsrat berücksichtigt die Vorgaben in der Eigentümerstrategie zur Asyl-Organisation Zürich (AOZ) 2021–2024.</p>	<p>¹ Der Verwaltungsrat erlässt Reglemente zur Umsetzung des Leistungsauftrags gemäss Art. 8 Abs. 4 Ziff. 6 Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich (VO AOZ, AS 851.160).</p> <p><i>Abs. 2 keine Änderung.</i></p>	<p>Formelle Anpassung ohne inhaltliche Änderung.</p>
Art. 29 – Zuständigkeit	<p>Der Verwaltungsrat der AOZ ist für die Einhaltung des Leistungsauftrags verantwortlich.</p>	<p>¹ <i>Einzig neue Nummerierung als Abs. 1.</i></p> <p>² <i>Er meldet der Stadt sämtliche Vorkommnisse umgehend schriftlich, namentlich Konflikte mit den Minimalstandards.</i></p>	<p>Zu Abs. 2: Damit soll ermöglicht werden, frühzeitig Massnahmen zu ergreifen.</p>
IV. Schlussbestimmungen			
Art. 28 – Übergangsbestimmungen	<p>¹ Die AOZ setzt bis zum 31. Dezember 2023 keine neuen Aufträge von Dritten (gemäss Stand 1. Januar 2021) zu den nachfolgenden Asylzentren um:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Bundesasylzentren; b. kantonale Durchgangszentren; c. kantonale MNA-Zentren. <p>² Nicht davon betroffen sind allfällige in den betreffenden Leistungsvereinbarungen vorgesehene Verlängerungen und Anpassungen bestehender Aufträge.</p>	<p>¹ Die AOZ setzt bis zum 31. Dezember 2023 keine neuen Aufträge von Dritten (gemäss Stand 1. Januar 2021) zu den nachfolgenden Asylzentren um:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Bundesasylzentren; b. kantonale Durchgangszentren; c. kantonale MNA-Zentren. <p>² Nicht davon betroffen sind allfällige in den betreffenden Leistungsvereinbarungen vorgesehene Verlängerungen und Anpassungen bestehender Aufträge.</p>	<p>Aufgrund der durch die AOZ zwischenzeitlich getroffenen Massnahmen und den neuen Minimalstandards im Leistungsauftrag an die AOZ, soll es der AOZ wieder ermöglicht werden, sich unter Berücksichtigung dieser Minimalstandards auf Aufträge im Angebotsfeld der Kollektivstrukturen zu bewerben. Entsprechend wird der Artikel ersatzlos aufgehoben.</p>



12/12

Art. 32 – Aufhebung bisherigen Rechts	Der Leistungsauftrag vom 13. April 2018 (STRB Nr. 343/ 2018 vom 18. April 2018) wird per 31. Dezember 2021 aufgehoben.	Der Leistungsauftrag vom 25. August 2021 (STRB Nr. 842/2021) wird per 31. Dezember 2023 aufgehoben.	Ehemals Art. 27. Aus sachlogischen Gründen verschoben.
Art. 33 – Inkrafttreten	Dieser Leistungsauftrag tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.	Dieser Leistungsauftrag tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.	-