

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 29. Januar 2020

74.

Schriftliche Anfrage von Ezgi Akyol, Luca Maggi und 21 Mitunterzeichnenden betreffend Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA), Berichte und Empfehlungen im Zusammenhang mit der Aufsicht der MNA-Einrichtungen der AOZ durch die kantonale Sicherheitsdirektion sowie Verantwortung der Stadt für die Einhaltung der Kinderschutzkonvention und die Respektierung der Rechte der Kinder und Jugendlichen

Am 02. Oktober 2019 reichten Gemeinderätin Ezgi Akyol (AL), Gemeinderat Luca Maggi (Grüne) und 21 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/433, ein:

Bezugnehmend auf die Antwort des Stadtrats auf unsere schriftliche Anfrage betreffend Schliessung der Aussenstelle Leimbach für die Betreuung von unbegleiteten minderjähriger Asylsuchenden (MNA) vom 21. August 2019 (Ezgi Akyol und Luca Maggi, GR 2019/232) und der Antworten des Regierungsrats auf die Anfragen der Kantonsrät/-innen Laura Huonker und Manuel Sahli (KR-Nr. 162/2019, Aufsicht über die MNA-Heime für unbegleitete Minderjährige) sowie der Kantonsrätinnen Sibylle Marti, Michele Dünki-Bättig und Pia Ackermann (KR 156/2019, MNA als Spielbälle zwischen den Ämtern?) vom 3. Juli 2019, bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen.

1. Der Regierungsrat führt aus, dass das Amt für Jugend- und Berufsberatung (AJB) der Bildungsdirektion im Zeitraum von 2006 bis 2014 das MNA-Zentrum Lilienberg vorübergehend bewilligt und beaufsichtigt hat. Hat das AJB die Aufsicht auf der Grundlage der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) wahrgenommen?
2. Wenn Ja, bitten wir um Zustellung der Aufsichtsberichte des AJB, der gemachten Empfehlungen und der Umsetzung dieser Empfehlungen.

Gemäss Antwort des Regierungsrats nehme die Sicherheitsdirektion seit 2015 die Aufsicht über die MNA-Einrichtungen der AOZ wahr. Für diese Aufgaben seien bei der Sicherheitsdirektion keine neuen Mitarbeitenden eingestellt worden.

3. Bitte um Zustellung der Liste der von der Sicherheitsdirektion seit 2015 in den diversen MNA-Heimen der AOZ (Lilienberg, Wiesendangen, Zollikon, Höngg, Leimbach, Aubrugweg) durchgeführten Besuche mit Angabe der besuchenden Mitarbeiter/-innen der Sicherheitsdirektion. Bitte um Zustellung allfälliger Berichte und Empfehlungen.
4. Wenn es keine Besuche der Sicherheitsdirektion gegeben haben sollte: Wer hat die Aufsicht zwischen 2015 bis Ende 2018 wahrgenommen?

Die AOZ ist gemäss Leistungsaufträgen verpflichtet, besondere Vorkommnisse zu melden. Festgehalten werden müssen ärztliche Feststellungen und Anordnungen. Gemeldet werden müssen besondere Vorkommnisse, die die Gesundheit oder die Sicherheit der Minderjährigen betreffen, insbesondere schwere Krankheiten, Unfälle und Todesfälle.

5. An wen hat die AOZ in den Perioden 2006 bis 2014 und 2015 bis 2018 (alte Leistungsvereinbarung) und 2019 (neue Leistungsvereinbarung) Bericht erstattet? Wir bitten um eine Übersicht mit Anzahl und Inhalt der Vorkommnisse bzw. Meldungen zu Sicherheit und Gesundheit und über den Zeitraum 2006 bis Herbst 2019 nach Jahren. Bitte um eine gesonderte Liste zu den Todesfällen mit Angaben zum Grund.

Gemäss Antwort des Stadtrats zur Anfrage GR 2019/232 auf Frage 13 werden, die in den MNA-Einrichtungen der AOZ untergebrachten Jugendlichen, nur bei internen Umplatzierungen und bei Heimplatzierung in die Entscheidungsfindung einbezogen. Bei internen Umplatzierungen bzw. Verlegungen, die aufgrund der Schliessung von Standorten notwendig wurden oder dem Transfer in eine Gemeinde mit Erreichen der Volljährigkeit, werden die Jugendlichen erst nach dem definitiven Entscheid informiert. Bei einem Transfer in eine Gemeinde sei es Vorgabe des kantonalen Sozialamts, dass Betreuerinnen und Betreuer und Beiständinnen und Beistände den Jugendlichen erst am Tag des Transfers die künftig zuständige Gemeinde mitteilen dürfen. Es ist offensichtlich, dass die in der Antwort des Stadtrats beschriebene Praxis die Kinderschutzkonvention und die Bundesvorgaben für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen verletzt.

6. Welche Verantwortung trägt der Stadtrat für die Einhaltung der Kinderschutzkonvention und die Respektierung der Rechte der Kinder und Jugendlichen im Gebiet und in Einrichtungen der Stadt? Wie nimmt er diese wahr?

7. Ist der Stadtrat gewillt, dafür zu sorgen, dass bei der im Auftrag des kantonalen Sozialamts von der AOZ wahrgenommenen Betreuung von MNA künftig die Rechte der Kinder und die vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz eingehalten werden?

Gemäss diversen Quellen haben vor einigen Monaten mehrere Dutzend Personen an der Beerdigung eines von der AOZ betreuten und in verschiedenen Einrichtungen der AOZ betreuten Jugendlichen teilgenommen, der sich das Leben genommen hat.

8. Wieso ist dies in der Antwort auf die Anfrage Akyol/Maggi vom 21. August 2019 (GR 2019/232) nicht erwähnt worden?

9. Wie hat die AOZ und der Stadtrat als Aufsichtsbehörde auf den Todesfall reagiert?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Im Auftrag des Kantonalen Sozialamts (KSA) und in dessen Zuständigkeit führt die AOZ den Fachbereich MNA, der die dem Kanton Zürich zugewiesenen unbegleiteten Minderjährigen (mineurs non accompagnés, MNA) unterbringt und sozialpädagogisch betreut bis sie volljährig werden. Die Zentralstelle MNA im Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) führt die Beistandschaften für diese Jugendlichen und übernimmt die Rechtsvertretung im Asylverfahren. Bei Erreichen der Volljährigkeit weist das Kantonale Sozialamt die Jugendlichen den Gemeinden in deren Zuständigkeit zu.

Derzeit betreibt die AOZ im kantonalen Auftrag das MNA-Zentrum Lilienberg in Affoltern am Albis und die MNA-Aussenstelle Aubuggweg in der Stadt Zürich. Der Stadtrat ist in den Abschluss der entsprechenden Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und der AOZ nicht involviert, trägt aber als allgemeines Aufsichtsorgan eine (Mit-)Verantwortung dafür, dass die AOZ ihre von Dritten übertragenen Aufgaben unter Beachtung der Bundesgesetze und des Völkerrechts wahrnimmt.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Der Regierungsrat führt aus, dass das Amt für Jugend- und Berufsberatung (AJB) der Bildungsdirektion im Zeitraum von 2006 bis 2014 das MNA-Zentrum Lilienberg vorübergehend bewilligt und beaufsichtigt hat. Hat das AJB die Aufsicht auf der Grundlage der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) wahrgenommen?»):

Das AJB verweist in seinen Aufsichtsberichten einerseits auf die Verordnung des Kantons Zürich über die Jugendheime und andererseits auf die Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO).

Zu Frage 2 («Wenn Ja, bitten wir um Zustellung der Aufsichtsberichte des AJB, der gemachten Empfehlungen und der Umsetzung dieser Empfehlungen.»):

Das AJB stattete dem MNA-Zentrum Lilienberg in den Jahren 2012 und 2015 Aufsichtsbesuche ab. Die Herausgabe der entsprechenden Aufsichtsberichte liegt in der Verantwortung des AJB.

Das AJB formulierte in seinem Bericht aus dem Jahr 2012 folgende Empfehlungen an die AOZ:

- In den Wohngruppen des MNA-Zentrums Lilienberg sollte ein angemessen grosser Gemeinschaftsraum zur Verfügung gestellt werden, indem sich alle Bewohnerinnen und Bewohner der Wohngruppe sowie die Sozialpädagogen/-pädagoginnen gleichzeitig aufhalten können.
- Zudem empfahl das AJB, pro Wohngruppe eine adäquate Kochgelegenheit in Bezug auf Grösse und Gestaltung zu schaffen.

Umsetzung: Das MNA-Zentrum Lilienberg wurde 2015/16 renoviert und in den Wohneinheiten wurden Gemeinschaftsräume geschaffen. Da genau zu diesem Zeitpunkt die MNA-Zahlen stark anstiegen, mussten Gemeinschaftsräume jedoch wieder zu Schlafzimmern umfunktioniert werden, um möglichst viele Jugendliche aufnehmen zu können.

Im Zentrum Lilienberg stehen den Jugendlichen jedoch seit der Renovation ein Aufenthaltsraum, eine Bibliothek und ein Saal zur freien Benutzung zur Verfügung. Diese Räume sind sehr beliebt und werden von den Jugendlichen rege genutzt. Die AOZ verzichtete deshalb darauf, in den einzelnen Wohneinheiten wieder Gemeinschaftsräume einzurichten, als die MNA-Zahlen wieder zurückgingen. Weil damit mehr Schlafräume zur Verfügung stehen, müssen sich weniger Jugendliche ein Zimmer teilen. Dies steigert die Wohnqualität und trägt dem Bedürfnis der Jugendlichen nach mehr Privatsphäre und Rückzugsmöglichkeiten Rechnung.

Die Küchen wurden im Zuge der Renovationsarbeiten erneuert und mit neuen Kochherden ausgestattet. Die Gebäudestruktur des MNA-Zentrums Lilienberg liess es aber nicht zu, die Räume zu vergrössern. In der Zwischenzeit wurden die Benutzungszeiten so angepasst, dass die Jugendlichen die Küchen gestaffelt nutzen können.

Im Aufsichtsbericht 2015 empfiehlt das AJB eine systematische Entwicklungs- und Bildungsplanung und hält fest, dass dazu die notwendigen Personalressourcen bereitgestellt werden müssen.

Umsetzung: Die AOZ arbeitet im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen mit einer systematischen Entwicklungs- und Bildungsplanung für die Jugendlichen und trägt so dem Grundanliegen des AJB Rechnung. Seit 2015 verfügt das Zentrum Lilienberg zudem über eine Koordinationsstelle Anschlusslösungen, welche die MNA beim Übergang von der obligatorischen in die nachobligatorische Bildung, ins Erwerbsleben und in ein selbständiges Wohnen unterstützt. Damit ist sichergestellt, dass alle MNA auf ihrem Bildungs- und Integrationsweg begleitet und unterstützt werden. Es gilt dabei der Grundsatz, dass alle Jugendlichen entsprechend ihren Möglichkeiten in unser Ausbildungssystem Aufnahme finden sollen.

Die Empfehlung des AJB bezüglich Personalressourcen konnte in der Folge aufgrund der finanziellen Vorgaben nicht umgesetzt werden.

«Gemäss Antwort des Regierungsrats nehme die Sicherheitsdirektion seit 2015 die Aufsicht über die MNA-Einrichtungen der AOZ wahr. Für diese Aufgaben seien bei der Sicherheitsdirektion keine neuen Mitarbeitenden eingestellt worden.»

Zu Frage 3 («Bitte um Zustellung der Liste der von der Sicherheitsdirektion seit 2015 in den diversen MNA-Heimen der AOZ (Lilienberg, Wiesendangen, Zollikon, Höngg, Leimbach, Aubruggweg) durchgeführten Besuche mit Angabe der besuchenden Mitarbeiter/-innen der Sicherheitsdirektion. Bitte um Zustellung allfälliger Berichte und Empfehlungen.»):

Die Aufsicht des KSA über den MNA-Bereich bestand schon vor, aber auch ab 2015 einerseits aus einem Leistungs-Finanz-Controlling und andererseits aus Besuchen vor Ort.

Verschiedentlich besuchte der Amtschef des KSA ab 2015 das MNA-Zentrum Lilienberg und stattete dem befristeten MNA-Zentrum Zollikon zwei Besuche ab. Besuche in den kleineren Aussenstellen erfolgten in der Regel durch die Abteilungsleitung der Kantonalen Asylkoordination. Bei diesen Treffen wurden Erfahrungen mündlich ausgetauscht. Im Sinne eines deklarierten Audits besuchte die Leitung der Kantonalen Asylkoordination das MNA-Zentrum Lilienberg zusammen mit Mitarbeitenden am 18. November 2016 und 20. Juni 2017. Dazu liegen keine spezifisch auf das MNA-Zentrum ausgerichteten Berichte oder Protokolle vor.

2019 führte der Kanton eine unabhängige fachliche Aufsicht als zusätzliches Aufsichtselement ein und beauftragte damit eine externe Firma. Am 20. November 2019 fand der erste Aufsichtsbesuch statt. Der Aufsichtsbericht liegt der AOZ noch nicht vor.

Zu Frage 4 («Wenn es keine Besuche der Sicherheitsdirektion gegeben haben sollte: Wer hat die Aufsicht zwischen 2015 bis Ende 2018 wahrgenommen?»):

Vgl. Antwort zu Frage 3.

«Die AOZ ist gemäss Leistungsaufträgen verpflichtet, besondere Vorkommnisse zu melden. Festgehalten werden müssen ärztliche Feststellungen und Anordnungen. Gemeldet werden müssen besondere Vorkommnisse, die die Gesundheit oder die Sicherheit der Minderjährigen betreffen, insbesondere schwere Krankheiten, Unfälle und Todesfälle.»

Zu Frage 5 («An wen hat die AOZ in den Perioden 2006 bis 2014 und 2015 bis 2018 (alte Leistungsvereinbarung) und 2019 (neue Leistungsvereinbarung) Bericht erstattet? Wir bitten um eine Übersicht mit Anzahl und Inhalt der Vorkommnisse bzw. Meldungen zu Sicherheit und Gesundheit und über den Zeitraum 2006 bis Herbst 2019 nach Jahren. Bitte um eine gesonderte Liste zu den Todesfällen mit Angaben zum Grund.»):

Gemäss Rahmenvertrag muss die AOZ folgende Vorkommnisse dem KSA melden:

1. Psychische / persönliche Krisen von MNA, die ein Time-out zur Folge haben oder bei denen eine Sonderunterbringung zur Frage steht
2. Gewaltvorfälle (Selbst- oder Fremdverletzung)
3. Öffentlichkeitsrelevante Vorfälle, namentlich bei Aufbietung von Blaulichtorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Sanität)
4. Hinweise auf Radikalisierungstendenzen von MNA zu extremistischem Gedankengut
5. Unerlaubtes Eindringen in die Unterkunft durch Dritte; Demonstrationen und anderweitig gegen die Unterkunft gerichtete Aktivitäten von Dritten.

Vorkommnisse, die einzelne Jugendliche oder deren individuelle Entwicklung oder deren Gesundheitszustand betreffen, meldet die AOZ nicht dem KSA, sondern der Zentralstelle MNA des AJB. Mit den dort für die Beistandschaften zuständigen Personen besteht ein regelmässiger Austausch, der sich schon aus der jeweiligen Zuständigkeit für die gleichen Jugendlichen ergibt und unabhängig von aussergewöhnlichen Vorkommnissen einen Informationsaustausch voraussetzt. Dies gilt für alle in der Frage erwähnten Zeitperioden.

Die AOZ meldet dem KSA und dem AJB Vorkommnisse i. d. R. per E-Mail oder Telefon. Die gemeldeten Vorkommnisse betreffen ganz unterschiedliche Sachverhalte und werden nicht systematisch erfasst.

Im Zeitraum 2006–2018 gab es in den MNA-Einrichtungen zwei Todesfälle: 2012 ereignete sich ein Suizid im MNA-Zentrum Lilienberg und 2018 kam es in der MNA-Aussenstelle Aubruggweg zu einem Suizid.

«Gemäss Antwort des Stadtrats zur Anfrage GR 2019/232 auf Frage 13 werden, die in den MNA-Einrichtungen der AOZ untergebrachten Jugendlichen, nur bei internen Umplatzierungen und bei Heimplatzierung in die Entscheidungsfindung einbezogen. Bei internen Umplatzierungen bzw. Verlegungen, die aufgrund der Schliessung von Standorten notwendig wurden oder dem Transfer in eine Gemeinde mit Erreichen der Volljährigkeit, werden die Jugendlichen erst nach dem definitiven Entscheid informiert. Bei einem Transfer in eine Gemeinde sei es Vorgabe des kantonalen Sozialamts, dass Betreuerinnen und Betreuer und Beiständinnen und Beistände den Jugendlichen erst am Tag des Transfers die künftig zuständige Gemeinde mitteilen dürfen. Es ist offensichtlich, dass die in der Antwort des Stadtrats beschriebene Praxis die Kinderschutzkonvention und die Bundesvorgaben für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen verletzt.»

Zu Frage 6 («Welche Verantwortung trägt der Stadtrat für die Einhaltung der Kinderschutzkonvention und die Respektierung der Rechte der Kinder und Jugendlichen im Gebiet und in Einrichtungen der Stadt? Wie nimmt er diese wahr?»):

Die AOZ nimmt öffentliche Aufgaben wahr und ist daher angehalten, bei der Aufgabenerfüllung Recht und Gesetz zu beachten. Dazu gehören auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen. Demgemäss fliessen in die Anordnungen und Entscheide der AOZ auch die Vorgaben von Art. 12 Kinderrechtskonvention ein. Die AOZ ist bestrebt, betroffene Kinder und Jugendliche soweit wie möglich über organisatorische Entscheide zu informieren und sie nach Möglichkeit einzubinden.

Im Falle kantonalen Aufträge gewährleistet der Kanton die Gewährung des rechtlichen Gehörs sowie die Einhaltung des direkt anwendbaren Völkerrechts betreffend Zuweisung von MNA an

die Gemeinden. Das kantonale Sozialamt verfügt über die entsprechenden Aufsichtsmittel. Der Stadtrat ist für die Aufsicht in diesem Bereich im Rahmen seiner organisatorischen Kompetenzen ergänzend zuständig. Wo der Stadtrat selber Aufgaben an die AOZ überträgt, kann er die AOZ in den entsprechenden Leistungsvereinbarungen ausdrücklich dazu anhalten, ein besonderes Augenmerk auf die Rechte (und Bedürfnisse) von Kindern und Jugendlichen zu richten. Die Einhaltung der Vorgaben kann vom Stadtrat mit den gängigen Aufsichtsmitteln wie Berichterstattung oder Aufsichtsbesuchen kontrolliert werden.

Zu Frage 7 («Ist der Stadtrat gewillt, dafür zu sorgen, dass bei der im Auftrag des kantonalen Sozialamts von der AOZ wahrgenommenen Betreuung von MNA künftig die Rechte der Kinder und die vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz eingehalten werden?»):

Betreffend die Zuweisungspraxis von MNA an die Gemeinden ist der Stadtrat bereit, das Gespräch mit den zuständigen kantonalen Stellen zu suchen.

«Gemäss diversen Quellen haben vor einigen Monaten mehrere Dutzend Personen an der Beerdigung eines von der AOZ betreuten und in verschiedenen Einrichtungen der AOZ betreuten Jugendlichen teilgenommen, der sich das Leben genommen hat.»

Zu Frage 8 («Wieso ist dies in der Antwort auf die Anfrage Akyol/Maggi vom 21. August 2019 (GR 2019/232) nicht erwähnt worden?»):

Wie oben erwähnt, nahm sich ein in der MNA-Aussenstelle Aubruggweg untergebrachter Jugendlicher im Jahr 2018 das Leben. Dieser Suizid wurde in der Antwort des Stadtrats vom 21. August 2019 nicht explizit erwähnt, weil für den Stadtrat kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Umplatzierung des Jugendlichen vom MNA-Zentrum in Zollikon in die MNA-Aussenstelle Aubruggweg und dem tragischen Vorfall ersichtlich ist.

Zu Frage 9 («Wie hat die AOZ und der Stadtrat als Aufsichtsbehörde auf den Todesfall reagiert?»):

Die AOZ informierte umgehend das KSA über den Suizid und stand in engem Austausch mit der Zentralstelle MNA des AJB. Die AOZ stellte die psychologische Betreuung der Jugendlichen im Zentrum sicher und zog ein externes Care Team sowie eine Supervisorin zur Unterstützung des Betreuungsteams bei. Einige Wochen nach dem Vorfall arbeitete die AOZ die Geschehnisse in einem internen Debriefing auf.

Besondere Vorkommnisse (Gewaltvorfälle, Todesfälle, kriminelle Aktivitäten, materielle Schäden), die von der AOZ unterstützte oder betreute Personen betreffen, werden dem Stadtrat nicht im Einzelnen zur Kenntnis gebracht.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti