



## Auszug aus dem substantziellen Protokoll 138. Ratssitzung vom 9. April 2025

4505. 2024/200

**Weisung vom 23.04.2024:**

**Tiefbau- und Entsorgungsdepartement, Administrativuntersuchung zur Asyl-Organisation Zürich**

Antrag des Stadtrats

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.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements Stellung.

**STR Andreas Hauri:** *Ich spreche hauptsächlich über die Vergangenheit und Zukunftspläne der Asyl-Organisation Zürich (AOZ). Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hatte Einsicht in den Untersuchungsbericht zur Unterbringung der minderjährigen Asylsuchenden im Zentrum Lilienberg. Auslöser waren Meldungen über verschiedene Missstände. Der Stadt- und der Gemeinderat waren sich einig, dass eine externe Untersuchung nötig ist. Diese wurde im März 2023 bei Rechtsanwalt Professor Felix Uhlmann in Auftrag gegeben, der von der Rechtsanwältin Jasmina Bukovac unterstützt wurde. In ihrem Bericht kamen sie zum Schluss, dass die AOZ-Führung und der Verwaltungsrat die Situation im Lilienberg unterschätzt haben. Sie sprechen von knappen Ressourcen, einem ungünstigen Vertrag mit dem Kanton, von Unzufriedenheit und Abgängen bei den Mitarbeitenden. Auch Faktoren wie COVID-19, der Ukrainekrieg und Veränderungsprozesse führten dazu, dass die Ansprüche mit dem Alltag kollidierten. Der Bericht erkannte schwerwiegende Mängel während dieser Zeit. Er entlastet die Verantwortlichen insofern, als dass sie sich nicht grob fahrlässig oder strafrechtlich verhielten. Aus Sicht des Stadtrats hat der Bericht seinen Zweck erfüllt. Er hat Zusammenhänge aufgezeigt und die nötige Transparenz geschaffen. Dank dem Bericht konnten wir die Ursachen der*



*Misstände erkennen. Beim Stadtrat blieben keine relevanten Fragen offen, darum benötigt es keine weiteren Untersuchungen. Der Bericht nennt eine Reihe zu ergreifende Massnahmen. Diese betreffen mehrheitlich die Organisation, aber auch die Betriebskultur der AOZ. Den Untersuchenden danken wir für ihre umfangreiche Arbeit und den Beteiligten in der Stadtverwaltung und AOZ für ihre Mitarbeit. Die Betreuung und Unterbringung von asylsuchenden Minderjährigen wird weiterhin eine herausfordernde Arbeit sein. Mit dem Bericht erhielten wir zwar keine Anleitung, wie alle Fehler vermieden werden können, doch die AOZ hat relevantes Wissen für ihre Arbeit gewonnen.*

Referat zur Vorstellung der Weisung / Kommissionsreferat:

**Sofia Karakostas (SP):** *Der Stadtrat ordnete mit STRB Nr. 453/2023 eine Untersuchung der Geschäftstätigkeit der AOZ für die Jahre 2019 bis 2024 an. Die ausserordentliche Betriebsprüfung, die vorhergehend im September 2022 durchgeführt wurde, ergab erhebliche Misstände. Ziel der Untersuchung waren Erkenntnisse, wie es zu den Mängeln bei der Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (MNA) kommen konnte. Zusätzlich sollten organisatorische und strukturelle Schwächen identifiziert und Empfehlungen abgegeben werden, wie solche Mängel zukünftig vermieden werden können. Die Untersuchenden führten Interviews durch und analysierten zahlreiche Dokumente, um die Ursachen der Misstände zu erfassen. Der Schlussbericht bestätigte die Misstände und schaffte Transparenz über deren Ursachen. Da der Stadtrat eine weitere Untersuchung nicht für nötig hält, liegt der Fokus der weiteren Schritte auf den empfohlenen Massnahmen. Diese umfassen u. a. folgende Punkte: Auf personalrechtliche Massnahmen wird verzichtet, da kein grobes Fehlverhalten vorliegt, das solche Massnahmen rechtfertigen würde. Der Unterbringungs- und Betreuungsstandard von MNA soll verbessert werden, indem intern in der AOZ sowie mit der Stadt, dem Kanton und Dritten ein offener Austausch stattfindet. Ein strategischer Dialog zwischen Stadtrat, AOZ und den kantonalen Behörden ist erforderlich, um rechtliche Grundlagen zu klären. Die AOZ soll ihre Fehlerkultur verbessern und aus vergangenen Erfahrungen lernen. Zur Optimierung der Abläufe müssen interne Prozesse und Verantwortlichkeiten klar erklärt, strukturiert und laufend beobachtet werden. Die AOZ soll den Jugendlichen ermöglichen, ohne unnötige Brüche in die Volljährigkeit überzugehen. Die Stadt und die AOZ sollen die Mitverantwortung des Sozialdepartements weiter klären und beobachten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Untersuchung wichtige Erkenntnisse lieferte, die zur Verbesserung der Geschäftstätigkeit der AOZ beitragen können. Die GPK beantragt einstimmig die Kenntnisnahme des Berichts, die Abschreibung des Postulats GR Nr. 2022/235 und damit die Zustimmung zu den Dispositivziffern 1 und 2.*

Weitere Wortmeldungen:

**Michael Schmid (FDP):** *Die FDP wird dem Antrag des Stadtrats zustimmen. In Bezug auf die festgestellten Fehler betreffend Führung, Risikomanagement und Dokumentierung kann ich mich dem Gesagten anschliessen. Auf die Empfehlungen 2 und 3 gehe ich weiter ein, da ihnen zugrunde liegt, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen der*



*Welt, der Rechtslage von Bund und Kantonen und den Wünschen der AOZ und der Gemeinderatsmehrheit gibt. Damit müssen wir umgehen. Die AOZ muss die Welt nehmen, wie sie ist, und nicht, wie sie sie gerne hätte. Wenn die Gemeinderatsmehrheit mit der Rechtslage und der Welt hadert, darf er das nicht an der AOZ auslassen. Das haben wir Ende der 2000er und anfangs der 2010er-Jahre wiederholt mit der SVP diskutiert, als sie die AOZ aufgrund ihrer Unzufriedenheit mit dem kantonalen Recht, dem Bundesrecht und der Behördenpraxis kritisierte. Wenn man diesen Sachverhalt auf das MNA-Zentrum Lilienberg bezieht und sich – wie im Sommer 2021 – die Ankunft von Asylsuchenden innert Monaten vervielfacht, ist das eine enorme Herausforderung. Vor diesem Hintergrund ist es inakzeptabel, wie im Jahr 2022 mit dem damaligen Leiter des MNA-Zentrums Lilienberg umgegangen wurde – auch in den Medien. Die Situation grenzte an Mobbing. Ehemalige und amtierende rot-grüne Behördenmitglieder stellten sich in dieser Situation als Feuerwehr dar, wirkten aber eher als Brandbeschleuniger. Das muss uns in der Diskussion und im Rahmen der Revision der AOZ-Verordnung bewusst sein. Der Bericht spricht das deutlich an: «Durch die Kritik der politischen Linken und der medialen Aufarbeitung des Lilienbergs entwickelte der Lilienberg eine negative Reputation. In einer solchen Situation verlassen viele und erfahrungsgemäss die besten Mitarbeitenden die Organisation am schnellsten». Oder auch hier: «Die Kritik von aussen dürfte im Übrigen gewisse negative Entwicklungen noch verschärft haben. Die AOZ hat zwar immer schon in einem politisch anspruchsvollen Gebiet operiert. Dass nun aber Kritik nicht nur von rechter Seite, sondern auch von linker Seite kam, stellte das Selbstverständnis der AOZ infrage». Wenn die aktuelle Gemeinderatsmehrheit mit dem Dilemma zwischen Anspruch und Wirklichkeit nicht umgehen kann, braucht es entweder eine andere Mehrheit oder die Stadt ist längerfristig nicht die geeignete Trägerschaft für die AOZ. Diese Lehre aus dem Bericht gilt es für künftige Diskussionen in Erinnerung zu behalten.*

**Luca Maggi (Grüne):** *Von Michael Schmid (FDP) finde ich es schwach, von Mobbing zu sprechen. Ehemalige Mitarbeitende der AOZ äusserten sich, weil sie vom Verwaltungsrat und der politischen Führung nicht gehört wurden und sich dadurch gezwungen sahen, an die Öffentlichkeit zu gehen. Das als «linkes Bashing» abzutun, ist schwach. Ebenfalls schwach ist es, die Ergebnisse des Berichts so zu begrüßen, aber zu verschweigen, dass man alles unternommen hat, um eine administrative Untersuchung zu verhindern. Ich erinnere mich an den immensen Druck im Vorfeld der Behandlung des Postulats mit dem Ziel, die Situation zu verschweigen. Ich freue mich, von STR Andreas Hauri zu hören, dass man wertvolle Erkenntnisse aus dem Bericht gewinnen konnte. Ich glaube aber, dass der Bericht der Schiess AG vom September 2022, kurz nachdem die Missstände öffentlich wurden, vieles bereits ans Tageslicht brachte. Es ist nicht so, dass wir uns eine perfekte Welt ausmalen würden und der Kanton die Realität ist. Der Bericht zeigte auf, dass auch im Kanton starke Verfehlungen im Bereich des Kinderrechts und der Unterbringung minderjähriger Asylsuchender begangen wurden. Es ist der Kanton, der sich die Welt malte, wie er sie wollte und sich nicht an übergeordnete Rechte hielt. Das ist der eigentliche Skandal. Der Bericht der administrativen Untersuchung ist gut und ich begrüße die Empfehlungen. Wir werden die AOZ zukünftig daran messen, wie sie intern mit Kritik oder Hinweisen von Fachpersonen umgeht. Wenn man diese nicht ernst nimmt, verliert man sie. Es ist die Frage, ob man von dieser «Top-down»*



*Führung wegkommen und sich Fachkompetenzen der Angestellten zunutze machen kann. Auch die Rahmenbedingungen, in die wir die AOZ zukünftig einbetten, werden eine Rolle spielen. Mit den beiden Berichten haben wir Orientierungsgrundlagen.*

**Michael Schmid (FDP):** *Ich repliziere auf Luca Maggi (Grüne), der meinte, wir hätten im Sommer 2022 eine Untersuchung bekämpft. Es war das Postulat, das wir ablehnten, da es eine eigene Untersuchung mit klaren Vorgaben forderte. Speziell wehrten wir uns dagegen, dass ihr damals die Beratung des Geschäftsberichts in ein politisches «Power-play» über das Postulat und nicht den Bericht umfunktioniert habt. Das steht in Zusammenhang mit verschiedenen Aufsichtsberichten des Kantons. Es gab nicht nur den erwähnten Schiess-Bericht vom Herbst 2022, sondern schon früher welche. Die GPK hat sich bereits in früheren Jahren mit dem Thema befasst und in Tätigkeitsberichten dazu geäußert, insbesondere zur Rolle des Kantons und seines Aufsichtsberichts. Das Bemühende damals war, dass die Aufsichtsberichte der GPK nur auf wiederholtes Nachfragen und unter höchster Geheimhaltung ausgehändigt wurden. Erst der alarmierende Bericht vom Herbst 2022 wurde öffentlich gemacht. Das war ebenfalls Gegenstand des Untersuchungsberichts: «Diese Berichte benennen gewisse Kritikpunkte, sind aber weit weg von der Schilderung der dramatischen Situation gemäss dem Bericht vom September 2022». Es ist klar, dass sich die Situation im Lilienberg mit der Krise in Afghanistan und dem massiven Zuwachs von MNA dramatisch verschärfte und schliesslich unter dem politischen und medialen Druck weiter verstärkte. Hier zeichnet dieser Untersuchungsbericht ein vollständigeres Bild als der Bericht vom Herbst 2022. Es braucht eine umfassende Bewertung der Situation, der Lehren und der Rolle der Eigentümerschaft der Stadt. Das muss zukünftig gemacht werden, wie Luca Maggi (SP) bereits ausführte.*

**Moritz Bögli (AL):** *Die gravierenden Rechtsverletzungen, die aufgetreten sind, dürfen nicht mehr passieren und das müssen wir sicherstellen. Hier hat die neue MNA-Ausschreibung durchaus Fortschritte erzielt. Doch es geht auch darum, wie diese umgesetzt wird. Die grosse Frage ist, ob die AOZ es schafft, eine interne Organisationskultur aufzubauen, die den Betrieb mit hohen Qualitätsstandards sicherstellt, ohne dass die Mitarbeitenden konstant überlastet sind und den Betrieb verlassen. Bis jetzt sehe ich nicht genug Anzeichen, dass das nicht wieder passieren wird. Bald folgen eine Gemeindeordnungsänderung sowie eine Änderung des Ausgliederungserlasses vom Stadtrat. Ich hoffe stark, dass damit die Strukturen auf einer strategischen Ebene geschaffen werden können. Wenn das nicht funktioniert, muss ich Michael Schmid (FDP) beipflichten, dass wir uns dann fragen müssen, wieso die Stadt die Trägerschaft der AOZ ist. Denn die Rechtfertigung dafür ist, dass wir eine bessere Qualität als private Anbieter erbringen wollen. Die Empfehlungen des Berichts sind grundsätzlich begrüssenswert. Die GPK soll aber genau hinschauen, sonst ist das Projekt zum Scheitern verurteilt.*

**Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP):** *Die trostlose Situation auf dem Lilienberg zusammen mit dem Zustrom an Flüchtlingen musste fast zu einer Überforderung führen. Dass auf Missstände hingewiesen wird, ist richtig. Doch wenn man das der Presse gibt, müssen die Journalisten ihre Verantwortung wahrnehmen und nicht nur polemisieren. Man kann*



*nicht nur andere in die Pfanne hauen und keine Verantwortung dafür übernehmen. Darum war der Bericht zwar teuer, aber gut, da Lehren gezogen werden konnten.*

**Karin Weyermann (Die Mitte):** *Die Mitte begrüsst die Untersuchung, las und diskutierte den Bericht interessiert. Er war absolut notwendig und wir sind überzeugt, dass die richtigen Lehren gezogen wurden. Das Projekt AOZ sehen wir durchaus als eines, mit dem man in eine positive Zukunft gehen kann. Wir freuen uns, dass die Fehler aufgearbeitet wurden und sind überzeugt, dass zukünftig der richtige Weg eingeschlagen wird.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Sozialdepartements Stellung.

**STR Raphael Golta:** *Bevor ich in den Ausstand trat, war ich für das Postulat zuständig, das damals vom Parlament überwiesen wurde. Für mich war klar, dass wir erst das Resultat des Schiess-Berichts abwarten mussten, bevor entschieden werden konnte, wie eine allfällige Administrativuntersuchung aussehen würde. Als der Bericht vorlag, ging das mit meinem Ausstand und der Arbeit von STR Simone Brander seinen Weg. Die Voten zeigten, dass damals eine intensive, aufgeladene Debatte geführt wurde. Es ging mir dort darum, die verschiedenen Schritte der Untersuchung abzuwarten, bevor wir etwas machen. Wenn das anders aufgefasst wurde, tut es mir leid, doch ich bin froh, dass wir den Weg so gegangen sind. Verschiedene Elemente führten zu dieser Situation. Es gibt Rahmenbedingungen von Bund und Kanton, die unsere Arbeit nicht einfacher machen. Zudem ist es eine Realität im Flüchtlingsbereich, dass die Schwankungen und Unsicherheiten die Arbeit aller Beteiligten anspruchsvoll machen. Wie man sich organisiert, ist eine wichtige Frage. Hier hat die AOZ Fehler gemacht. Da war ich als Verwaltungsratsmitglied für einen Teil der Geschichte mit in der Verantwortung, darum trat ich in den Ausstand. Dass die Fehler benannt werden, ist für die zukünftige Arbeit wichtig. Für die weiteren Debatten müssen wir uns bewusst sein, dass die Parameter, die von der Flüchtlingssituation und der rechtlichen und politischen Ordnung gegeben sind, die Arbeit auch in Zukunft anspruchsvoll machen werden. Es wird die Aufgabe des Parlaments sein, in Zusammenhang mit der Ordnungsrevision der AOZ zu entscheiden, wie man damit umgeht und ob und wie man sich künftig auf diese einlassen will. Die Diskussion ist wichtig, da sich die Flüchtlingswelt und die Rahmenbedingungen seit der Gründung der AOZ massiv verändert haben. Wie diese Gedanken in die neue Verordnung einfließen, werden wir Ihnen mit der Revision präsentieren. Eine der Schwierigkeiten war ein Vertrag, der Bedingungen enthielt, die nicht funktionierten oder sinnvoll waren. Alle Beteiligten investierten viel, damit man bei der nächsten Auftragsvergabe andere Rahmenbedingungen antrifft. Wir befinden uns im neuen Vertragsverhältnis, das die AOZ mit dem Kanton vereinbarte. Aktuell sind wir daran, eine Fachorganisation mit einer zusätzlichen Aufsichtsfunktion zu beauftragen, damit man besonders bezüglich der Einhaltung der Grundsätze im Rahmen der MNA-Aufträge genauer hinschaut. Zusätzlich wurden andere Gefässe geschaffen. Die aktuelle Situation wurde unter den gegebenen Umständen gut bewältigt. Nun haben wir die Instrumente, eine dauerhafte Verbesserung innerhalb der Organisation zu erreichen und den Lernprozess zu stimulieren. Zuletzt möchte ich mich bei allen an der Untersuchung Beteiligten bedanken, weil die Arbeit nicht immer einfach war und sich aus dieser Mitarbeit Gutes entwickelt hat.*



**Matthias Probst (Grüne):** Dem Dank von STR Raphael Golta möchte ich mich anschliessen. Ich bedanke mich bei der AOZ, dass sie den Weg gefunden hat, auch wenn es oft schwierig war. Zum Schluss wurde sehr transparent kommuniziert. Das half besonders den MNA in Betreuung. Die Verbesserungen sind bereits eingetreten und werden sich weiter steigern. Ich bin froh, dass die Politik versteht, dass es die Standards braucht. Darum möchte ich mich speziell bei den Menschen bedanken, die sich so vehement für die Sache eingesetzt haben, dass nun das gesamte Parlament hinter dem Bericht steht und die Bedingungen massiv verbessert werden konnten.

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 1

Die GPK beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 1.

Zustimmung: Referat: Sofia Karakostas (SP); Matthias Probst (Grüne), Präsidium; Rahel Habegger (SP), Vizepräsidium; Roland Hurschler (Grüne), Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Michael Schmid (FDP), Dominique Späth (SP), Jehuda Spielman (FDP), Karin Weyermann (Die Mitte)  
Abwesend: Sanija Ameti (Parteilos), Maleica Landolt (GLP)

Der Rat stimmt dem Antrag der GPK mit 113 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 2

Die GPK beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 2.

Zustimmung: Referat: Sofia Karakostas (SP); Matthias Probst (Grüne), Präsidium; Rahel Habegger (SP), Vizepräsidium; Roland Hurschler (Grüne), Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP), Michael Schmid (FDP), Dominique Späth (SP), Jehuda Spielman (FDP), Karin Weyermann (Die Mitte)  
Abwesend: Sanija Ameti (Parteilos), Maleica Landolt (GLP)

Der Rat stimmt dem Antrag der GPK mit 113 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Damit ist in Übereinstimmung mit dem Stadtrat beschlossen:

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



7 / 7

ten Minderjährigen (MNA) und jungen Erwachsenen durch die städtische Asylorganisation Zürich (AOZ) seit 2014 sowie Empfehlungen zur Behebung von strukturellen Mängeln wird als erledigt abgeschrieben.

Mitteilung an den Stadtrat sowie amtliche Publikation am 16. April 2025

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat