

Stadtrat der Stadt Zürich  
Stadthausquai 17  
Postfach  
8001 Zürich

Zürich, 5. Mai 2025

## **Stellungnahme zum Antrag betreffend Totalrevision der Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich (VO AOZ) sowie die damit verbundene Teilrevision der Gemeindeordnung (GO)**

Sehr geehrte Frau Stadtpräsidentin

Sehr geehrte Stadträtinnen und Stadträte

Wir danken für die Möglichkeit, zum Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat betreffend Revision der Rechtsgrundlagen der AOZ Stellung nehmen zu können.

Der Verwaltungsrat begrüsst die vorliegenden Regelungsentwürfe. Sie bilden eine solide Basis für eine Organisation, die mit rund 2'200 Mitarbeitenden und einem jährlichen betrieblichen Aufwand von knapp 423 Mio. Franken im sehr komplexen und dynamischen Umfeld von Asyl, Flucht und Migration tätig ist. Die AOZ muss immer wieder rasch auf unvorhersehbaren Situationen reagieren. Abhängig von den Migrationsbewegungen unterliegt der Bedarf nach ihren Dienstleistungen grossen Schwankungen. So musste die AOZ beispielsweise im Zusammenhang mit der stark gestiegenen Zahl unbegleiteter Minderjähriger (MNA, Mineurs non accompagnés) und dem Krieg in der Ukraine innert kürzester Zeit Tausende Geflüchtete zusätzlich betreuen und hierfür mehrere Hundert Fachpersonen neu einstellen. Gleichzeitig musste sie die nötige Infrastruktur aufbauen. Umgekehrt war die AOZ im Jahr 2024 gezwungen, auf das Ende eines Monats 150 Stellen abzubauen, weil der Auftrag des Kantons Zürich für die Betreuung in Kollektivunterkünften endete. Solche Herausforderungen können nur gemeistert werden, wenn die Organisation leistungsfähig und flexibel ist. Dazu müssen die Entscheidungswege kurz und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure klar geregelt sein. Die vorliegenden Entwürfe berücksichtigen diese betrieblichen Notwendigkeiten.

Der Verwaltungsrat begrüsst es ausdrücklich, dass die AOZ auch in Zukunft auf allen drei föderalen Ebenen, also Stadt und Gemeinden, Kantone und Bund, tätig sein kann. Das bringt für die Gesamtorganisation und die Erfüllung der städtischen Aufträge grosse Vorteile mit sich. Die AOZ ist in einem sehr volatilen Umfeld tätig und benötigt deshalb eine hohe Flexibilität und stabile finanzielle Grundlagen. Der Verwaltungsrat begrüsst es, dass in den neuen Regelungen der dafür notwendige organisatorische und finanzielle Handlungsspielraum vorgesehen ist. Dies wird es der AOZ erlauben, ihre Dienstleistungen auch in Zukunft in hoher Qualität zu erbringen und auf die stark schwankende Nachfrage nach ihren Dienstleistungen adäquat reagieren zu können.

Im Folgenden werden die wichtigsten Aspekte der Neuregelungen zusammengefasst und kommentiert:

### **1. Politische Steuerung und Aufsicht über die AOZ**

In den politischen Vorstössen, welche der Revision der Rechtsgrundlagen der AOZ zugrunde liegen, wird ein Ausbau der Steuerung und Beaufsichtigung der AOZ gewünscht. Aus Sicht des Verwaltungsrates der AOZ sind die nun vorgesehenen Instrumente umfassend. Für eine auch in Zukunft verlässliche,

qualitativ hochstehende Leistungserbringung durch die AOZ wird entscheidend sein, dass das Fach- und Marktwissen der AOZ von allem Anfang an in die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen einbezogen wird.

- 1.1. Die AOZ steht als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit im alleinigen Eigentum der Stadt. Entsprechend werden in der Gemeindeordnung und in der Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich die Rahmenbedingungen der Tätigkeit der AOZ festgelegt.
- 1.2. Die AOZ untersteht als selbständige Anstalt der allgemeinen Aufsicht des Stadtrates und der Oberaufsicht des Gemeinderates. In dieses Aufgabenspektrum fallen insbesondere die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates sowie dessen Präsidium, die Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes sowie die Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplanes. Damit verfügen der Gemeinderat und der Stadtrat über umfassende Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente, wie dies beabsichtigt war. Aus Sicht des Verwaltungsrates der AOZ sind diese Instrumente angesichts der Selbständigkeit der Anstalt adäquat.
- 1.3. Das aus Sicht Good Public Governance wichtigste Instrument zur Steuerung einer selbständigen Anstalt ist die Eigentümerstrategie, welche der Stadtrat erlässt. Diese stellt die Einflussnahme der Eigentümerin sowie die Transparenz über die Tätigkeit der AOZ gestützt auf die Richtlinien zum Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance, Stadtratsbeschluss Nr. 941 vom 30. Oktober 2019) sicher. Die Eigentümerstrategie wird regelmässig erneuert und an stadtinterne und -externe Weiterentwicklungen angepasst. Die Eigentümerstrategie ermöglicht somit eine jeweils aktuelle Gesamtsicht über die Organisation und damit eine kohärente strategische Führung durch den Stadtrat. Sie lässt dem Verwaltungsrat genügend Spielraum, um die AOZ entsprechend seiner Verantwortung zu führen und zu lenken.
- 1.4. Die Einflussnahme der Aufsichtsinstanzen auf die Tätigkeit der AOZ wird ergänzt durch die Genehmigung der grundlegenden Reglemente durch den Stadtrat. Auch hier wird die AOZ darauf angewiesen sein, dass Abweichungen von den allgemein gültigen Regelungen beispielsweise im Bereich Personal mit Augenmass und unter Berücksichtigung der realen Rahmenbedingungen der AOZ gewährt werden.
- 1.5. Das Bedürfnis nach einem merklichen Ausbau der Instrumente zur inhaltlichen Steuerung der AOZ ist vor allem aufgrund der ab 2019/2020 aufgetretenen Probleme der AOZ gestiegen. Es ist dem Verwaltungsrat ein Anliegen, dass die Zukunft der AOZ nicht wegen negativer Erfahrungen in der Vergangenheit verbaut wird. Er möchte deshalb dazu Folgendes festhalten:

Die Gründe, weshalb die AOZ ab 2019 an ihre Grenzen stiess, waren vielschichtig. Das nationale Asylgesetz wurde revidiert, was zu veränderten Abläufen und Zuständigkeiten auf allen föderalen Ebenen führte. Auf dem Arbeitsmarkt herrschte Fachkräftemangel. Die Organisation wuchs nachfragebedingt stark. Gleichzeitig kam es zu verschiedenen personellen Wechsels in der strategischen und operativen Führung. Die Zahl der zu betreuenden Personen schwankte ausserordentlich stark. Entsprechend mussten die dafür erforderlichen Strukturen mehrfach auf- und abgebaut werden. Gleichzeitig stiegen die gesetzlichen Anforderungen und die Good Governance Anforderungen an öffentlich-rechtliche Anstalten. Die in den 13 Jahren davor bewährten Abläufe und Organisationsstrukturen, die bis anhin eine hohe Qualität der Dienstleistungen sichergestellt hatten, versagten in dieser ausserordentlichen Situation teilweise. Es ist dem heutigen Verwaltungsrat deshalb wichtig zu betonen, dass die AOZ die Probleme zum Anlass für eine umfassende Gesamtentwicklung genommen hat und die im Jahr 2022 begonnenen Entwicklungen konsequent weiterverfolgt. Hauptziele sind:

- die fachliche Entwicklung
- die Garantie von effektiven und klient\*innenorientierten Aufbaustrukturen und Ablaufprozessen
- die Sicherstellung einer der Grösse der Organisation angemessenen Führungsstruktur
- die Förderung zeitgemässer Arbeitsbedingungen für die Mitarbeitenden
- die Stärkung einer lernorientierten, innovativen und schwankungstauglichen Organisationskultur.

Der Stadtrat anerkennt die positive Entwicklung der AOZ indem er in Ziffer 2.3 des Antrags an den Gemeinderat Folgendes festhält: «Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass der aktuelle VR AOZ personell gut aufgestellt ist und der eingeleitete Gesamtentwicklungsprozess den richtigen Weg darstellt. (...) Ganz grundsätzlich hat der VR AOZ aus Sicht des Stadtrates unter hohem Einsatz zahlreiche wichtige und zentrale Schritte zur Verbesserung der Governance sowie zur Bereinigung der Strukturen eingeleitet.»

- 1.6. Parallel zur Organisationsentwicklung der AOZ definierte der Stadtrat in einem Leistungsauftrag seine Erwartungen an die Qualität der Dienstleistungen der AOZ im Pflichtbereich. Der Stadtrat definierte damit das Qualitätsniveau, auf welchem die AOZ den gesetzlichen Auftrag der Stadt im Asylbereich erfüllen muss.
- 1.7. Neu soll zusätzlich eine Rahmenordnung mit Minimal Standards für die Erbringung von Dienstleistungen für die Stadt ausserhalb des Pflichtbereiches sowie für Dritte (Bund, Kantone und Gemeinden) erlassen werden. Zuständig für die Entwicklung von Leistungsauftrag und Rahmenordnung soll der Stadtrat sein. Die Rahmenordnung soll jedoch neu vom Gemeinderat genehmigt werden. Der Verwaltungsrat der AOZ begrüsst dies insofern, als damit die politische Legitimität ihrer Tätigkeit steigt. Ziel muss die Schaffung von Rahmenbedingungen sein, innerhalb derer die AOZ erfolgreich und im Sinne der von Asyl, Flucht und Migration Betroffenen sowie der Stadt ihre Dienstleistungen in hoher Qualität erbringen kann. Hierfür sind bei der Entwicklung der Rahmenordnung aus Sicht AOZ folgende Aspekte zu beachten:
  - Die fachliche Kompetenz und die Marktkenntnis der AOZ muss von allem Anfang an in die Entwicklung der Minimal Standards einfließen. Entsprechend sind die Standards und Rahmenbedingungen gemeinsam zu entwickeln.
  - Die Stadt und Dritte müssen Dienstleistungen ausserhalb des Pflichtbereiches gemäss dem geltenden Beschaffungsrecht öffentlich ausschreiben. Die AOZ steht deshalb in diesen Bereichen in Konkurrenz zu anderen öffentlich-rechtlichen, vor allem aber zu privaten Anbietenden.
  - Der Verwaltungsrat der AOZ sieht im Engagement ausserhalb des Pflichtbereiches Vorteile für die Geflüchteten, die Mitarbeitenden und die Stadt: Die von Flucht und Migration Betroffenen können schon vor der Zuteilung an eine Gemeinde betreut werden. Das schafft Kontinuität für die Geflüchteten. Sie können über den ganzen Prozess hinweg individuell betreut und gefördert werden. Statt punktuell zu reagieren, können konsistente Abläufe installiert und so bessere Voraussetzungen für Bildung, Arbeitsmarktintegration und gesellschaftliche Teilhabe geschaffen werden. Die übergeordneten Ziele der Asyl- und Migrationspolitik können somit qualitativ besser, effizienter und mit höherer Erfolgchance für eine Integration erfüllt werden.
  - Die Tätigkeit für Dritte verbreitert und vertieft das Fachwissen der Mitarbeitenden und ermöglicht den Aufbau von vielfältigen Fach- und Spezialdiensten, die eine zielgerichtete, effiziente Leistungserbringung auch im Pflichtbereich fördern.
  - Die betriebliche Basis der AOZ wird verbreitert, sodass diese in der Lage ist, bei einer plötzlichen Änderung des Bedarfs der Stadt an Dienstleistungen im Pflichtbereich rasch, professionell und umfassend zu handeln. Die Tätigkeit für Dritte erhöht somit letztlich das hohe fachliche und qualitative Niveau der Dienstleistungen der AOZ und deren Flexibilität in herausfordernden Situationen.

## 2. Finanzielle Aspekte

Die Entwürfe der Rechtsgrundlagen regeln verschiedene finanzielle Aspekte, welche der AOZ ein finanzielles Rückgrat geben. Dies ermöglicht der AOZ eine fachliche und organisatorische Weiterentwicklung, die sich an die wechselnden Anforderungen anpasst.

- 2.1. Besonders hervorzuheben ist die Erhöhung des Eigenkapitals. Da die Stadt nicht wie bisher subsidiär für die Verbindlichkeiten der AOZ haftet, muss diese mit einem angemessenen Eigenkapital ausgestattet werden. Die vom Stadtrat beigezogenen Expert\*innen errechneten eine notwendige Eigenkapitalhöhe von 50 bis 70 Mio. Franken. Sie stützen ihre Analyse auf einen Zeithorizont von zehn Jahren

(2024 bis 2034) und ein Szenario von vorerst konstanten und anschliessend schrittweise abnehmenden Geflüchtetenzahlen. Der Verwaltungsrat erwartet, dass die Verordnung über die AOZ wesentlich länger als bis zum Jahr 2034 in Kraft bleibt. Zusätzlich sind aus seiner Sicht im Bereich Asyl, Flucht und Migration Schwankungen realistischer als der von den beigezogenen Expert\*innen angenommene kontinuierliche Rückgang der Geflüchtetenzahlen. Der längere Zeithorizont und die erwarteten Schwankungen der Geflüchtetenzahlen erhöhen die Unsicherheit über den künftigen Kapitalbedarf. Der Verwaltungsrat erachtet es deshalb als unerlässlich, dass die Höhe des Eigenkapitals am oberen Rand der Empfehlung angesetzt und damit die Schwankungstauglichkeit der AOZ sichergestellt wird. Dank dieses Eigenkapitals bleibt die AOZ in unvorhersehbaren Situationen handlungsfähig und kann auch in finanzieller Hinsicht sinnvoll gesteuert und weiterentwickelt werden.

- 2.2. Das Eigenkapital setzt sich aus dem Dotationskapital, das von der Stadt zur Verfügung gestellt wird, und Ertragsüberschüssen aus der Erbringung von Dienstleistungen ausserhalb des Pflichtbereiches zusammen (innerhalb des Pflichtbereiches gilt der Grundsatz der Kostendeckung, weshalb keine Ertragsüberschüsse entstehen können). Übersteigt das Eigenkapital die Höhe von 70 Mio. Franken, kann die Stadt Ertragsüberschüsse abschöpfen. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung soll das Dotationskapital nicht verzinst werden. Das ist sachlogisch. Eine indirekte Entschädigung erfolgt im Gegenzug durch die Abschöpfung von Ertragsüberschüssen.
- 2.3. Der AOZ ist es weiterhin untersagt, bei Dritten Darlehen aufzunehmen. Alleinige Kreditgeberin ist die Stadt. Aus Sicht des Verwaltungsrates ist diese Regelung im Gesamtzusammenhang angemessen, auch wenn es wünschbar wäre, dass die AOZ gegebenenfalls die auf dem Markt günstigsten Kredite für die Tätigkeit für Dritte aufnehmen könnte.
- 2.4. Die Stadt trägt die Kosten für die Dienstleistungen, die die AOZ im Pflichtbereich erbringt (Kostendeckungsprinzip). Im übrigen städtischen Bereich und im Bereich Dritte können andere Prinzipien der Abgeltung, insbesondere Pauschalierungen, angewandt werden. Mit diesen Instrumenten kann die AOZ grundsätzlich wettbewerbsfähige Angebote erstellen. Dies gilt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Rahmenordnung diesen Gestaltungsfreiraum nicht mit Anforderungen an die Ausführung der Tätigkeit einschränkt, die von Dritten nicht finanziert werden.
- 2.5. Die AOZ ist bestrebt, ihre Klient\*innen in die Arbeitswelt zu integrieren. Hierfür müssen sie in realen Arbeitsumgebungen Erfahrungen sammeln können. Als Nebenprodukte resultieren daraus gewerbliche Nebenleistungen wie Catering oder eine Velowerkstatt. Diese Leistungen werden zu marktüblichen Preisen angeboten. Die entsprechenden Erträge stellen keine Finanzierungsquelle der AOZ dar. Die AOZ erbringt keine gewerblichen Leistungen ausserhalb von Arbeitsintegrationsprogrammen.

### 3. Fazit

Der Verwaltungsrat der AOZ begrüsst die nun vorgesehenen Regelungen. Trotz sehr hoher Regelungsdichte und einer Vielzahl unterschiedlicher Steuerungs- und Kontrollinstrumente ist er überzeugt, dass die AOZ im Rahmen der revidierten Rechtsgrundlagen ihre Leistungen für die Stadt und für Dritte in der vom Gemeinderat und vom Stadtrat geforderten Qualität erbringen kann. Voraussetzung hierfür ist, dass die Ausführungsbestimmungen in gemeinsam gestalteten Prozessen, die von allem Anfang an den adäquaten Einbezug des Fach- und Marktwissens der AOZ sicherstellen, weiterentwickelt werden.

Freundliche Grüsse

**AOZ**

Verwaltungsrat

Dr. Regula Ruffin  
Präsidentin

Matthias Meier  
Vizepräsident