



Eigentümerstrategie zur Asyl-Organisation Zürich (AOZ) 2021–2024

Eine Mehrheitsbeteiligung der Kategorie A

Beilage zu STRB Nr. 561/2021

Impressum

Herausgeberin

Stadt Zürich
Sozialdepartement
Werdstrasse 75
Verwaltungszentrum Werd
8004 Zürich

<http://www.stadt-zuerich.ch/soz>

Zürich, 27.05.2021

Inhalt

1	Ausgangslage	4
	1.1. Eigentümerstrategie	4
	1.2. Die AOZ	4
	1.3. Rechtliche Grundlagen	5
2	Umfeldentwicklung	5
	2.1. Entwicklungen im Asyl- und Integrationsbereich sowie im Vergabewesen	5
	2.2. Die AOZ im politischen Spannungsfeld	6
3	Strategische Schwerpunkte und Ziele	7
	3.1. Strategische Schwerpunkte	7
	3.2. Inhaltliche Ziele	8
4	Wirtschaftliche Ziele	8
5	Personelle Ziele	9
6	Beteiligungen	9
7	Steuerung und Führung	9
8	Controlling und Reporting	11
9	Kommunikation	12
10	Schlussbestimmungen	12

1 Ausgangslage

1.1. Eigentümerstrategie

- Die Stadt Zürich erlässt, gestützt auf die Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 941/2019), für die bedeutenden Beteiligungen Eigentümerstrategien. Die Eigentümerstrategien basieren auf der Beteiligungsstrategie des Stadtrats (STRB Nr. 1062/2020). Diese gibt den ordnungspolitischen Rahmen vor für die Beteiligung an Institutionen, die Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrnehmen, sowie für die Ausgliederungen von öffentlichen Aufgaben.
- Die Eigentümerstrategie beschreibt die strategischen Interessen, Absichten und Ziele, welche die Stadt Zürich mit der Asyl-Organisation Zürich (AOZ), der Fachorganisation im Asyl- und Integrationsbereich, verfolgt, sowie die Art und Weise, in welcher die Eigentümerrechte wahrgenommen werden sollen.

1.2. Die AOZ

- Der Grundstein der AOZ wurde 1988 mit der Gründung der zwei städtischen Abteilungen «Asyl-Fürsorge» und «Asyl-Koordination für den Kanton Zürich» gelegt. Neben dem Asylbewerbersekretariat als klassisches Fürsorgesekretariat waren die beiden Abteilungen unter anderem dafür zuständig, die dem Kanton zugewiesenen Asylsuchenden zu empfangen, im Auftrag der Fremdenpolizei Ausweise auszustellen, die Asylsuchenden einer Gemeinde im Kanton Zürich zuzuweisen, kantonale Durchgangszentren zu betreiben und Einrichtungen im Auftrag des Bundes zu führen.
- 1992 wurden die Abteilungen zu einer Dienstabteilung mit dem Namen «Asyl-Organisation für den Kanton Zürich» zusammengelegt, die 1999 in «Asyl-Organisation Zürich» umbenannt wurde.
- Im Jahr 2000 änderte sich die Stellung der Asyl-Organisation Zürich im Kanton Zürich. Der Kanton übernahm eine stärkere Rolle im Asyl- und Integrationsbereich und löste die zuvor bestehende Asyl-Rahmenvereinbarung mit der Stadt Zürich auf. Seither muss sich die Asyl-Organisation Zürich wie andere Organisationen auf kantonale Ausschreibungen bewerben.
- 2006 wurde die Dienstabteilung der Stadt Zürich mit dem Gemeindebeschluss vom 5. Juni 2005 und der damit verbundenen Änderung der Gemeindeordnung in die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt «Asyl-Organisation Zürich (AOZ)» überführt. Diese Rechtsform wurde bei der Ausgliederung bewusst gewählt, um der AOZ die notwendige Flexibilität zu geben, damit sie ihre Leistungen für die Stadt Zürich wie auch Dritte bei sich stets wandelnden Aufgaben, Strukturen und Rahmenbedingungen weiterhin in guter Qualität sicherstellen kann.

- Heute erfüllt die AOZ Aufgaben der Sozialhilfe, der Betreuung, der Unterbringung und der sozialen wie beruflichen Integrationsförderung für Geflüchtete, Zugewanderte sowie für weitere Personen mit Unterstützungsbedarf. Darüber hinaus fördert und koordiniert die AOZ zivilgesellschaftliches Engagement und berät verschiedene Fachorganisationen sowie das öffentliche Gemeinwesen zu verschiedenen Themen. Sie prägt den fachlichen Diskurs auf Basis ihrer langjährigen Erfahrung und ihrer Qualitätsstandards mit und reagiert mit geeigneten Konzepten sowie Angeboten zeitnah auf Herausforderungen und Entwicklungen in diesem Bereich.
- Im Geschäftsjahr 2020 beschäftigte die AOZ 1510 Personen, war an 19 Standorten tätig und generierte einen Gesamtumsatz von 288,4 Millionen Franken. Davon entfielen 106,6 Millionen Franken (37%) auf Leistungen für die Stadt Zürich (städtischer Leistungsbereich) und 181,8 Millionen Franken (63%) auf Leistungen für Bund, Kanton, andere Gemeinden sowie weitere Dritte (Leistungsbereich Dritte). Im Leistungsbereich Dritte führte die AOZ beispielsweise die Sozialberatung und Asylbetreuung für 45 weitere Gemeinden im Kanton Zürich und ist im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) für die Betreuung in acht Bundesasylzentren und im Auftrag des kantonalen Sozialamts (KSA) für die Betreuung in vier Durchgangszentren sowie für die Betreuung und Unterbringung in zwei MNA-Unterkünften zuständig (AOZ Geschäftsbericht 2020).

1.3. Rechtliche Grundlagen

- Die AOZ ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich.
- Art. 118 Gemeindeordnung (GO, AS 100.150) sowie die Verordnung über die AOZ (VO AOZ, AS 851.160) legen den rechtlichen Rahmen der Arbeit der AOZ verbindlich fest und gehen der Eigentümerstrategie vor.
- Die Rechtsgrundlagen der AOZ werden aufgrund der überwiesenen Motion GR Nr. 2020/273 aktuell durch das Sozialdepartement zuhanden von Stadt- und Gemeinderat überarbeitet.
- Das Angebot der AOZ legt der Stadtrat verbindlich in Form eines Leistungsauftrags für die beiden Leistungsbereiche (städtischer Leistungsbereich und Leistungsbereich Dritte) fest (Art. 3 VO AOZ). Der Leistungsauftrag orientiert sich inhaltlich an der Eigentümerstrategie (insbesondere Kapitel 3) und wird durch Reglemente der AOZ (Art. 8 VO AOZ) weiter spezifiziert. Die Leistungsvereinbarungen (Art. 4 VO AOZ) mit der Stadt und Dritten orientieren sich an diesen Vorgaben.

2 Umfeldentwicklung

2.1. Entwicklungen im Asyl- und Integrationsbereich sowie im Vergabewesen

- Der schweizerische Asyl- und Integrationsbereich hat in den letzten Jahren durch das neue Asylverfahren und die Einführung der Integrationsagenda einen grossen inhaltlichen

Entwicklungsschub erlebt. Dadurch veränderten sich die Abläufe und Rollen der beteiligten Akteurinnen und Akteure auf allen föderalen Ebenen. So ist die Schweiz seither beispielsweise in sechs Asylregionen unterteilt, in denen das SEM in Bundesasylzentren das beschleunigte Asylverfahren durchführt. Die Asylregion Zürich entspricht dabei dem Gebiet des Kantons Zürich. Die Einführung der Integrationsagenda Schweiz betont darüber hinaus die Wichtigkeit der Integrationsförderung, nicht nur im Asyl-, sondern im gesamten Migrationsbereich, weshalb der Bund diesbezüglich klare Zielvorgaben definiert hat. Zu deren Erreichung stellt er den Kantonen finanzielle Mittel (sogenannte Integrationspauschalen) zur Verfügung.

- Der Asyl- und Integrationsbereich ist äusserst volatil. Die Anzahl zu betreuender Personen unterliegt starken Schwankungen, was Gemeinwesen sowie Leistungserbringende vor besondere Herausforderungen stellt und eine hohe strukturelle Flexibilität erfordert. Dies zeigte sich zuletzt etwa im Herbst 2015, als die schnell wachsenden Asylgesuchszahlen alle Beteiligten enorm forderten. Ebenso galt es beim anschliessenden Rückgang der Gesuchszahlen den infrastrukturellen und personellen Abbau zu bewältigen.
- Während Aufträge im Leistungsbereich Dritte zu Anfangszeiten der AOZ meist im freihändigen Verfahren vergeben wurden, unterstehen sie mittlerweile durchgehend den Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrechts. Bei entsprechenden Ausschreibungen steht die AOZ in einem Wettbewerbsverhältnis zu anderen, meist privaten Anbieterinnen und Anbietern. Die ausschreibenden Stellen definieren die Kriterien, die über den Zuschlag entscheiden. In die Bewertung fliessen dabei üblicherweise der Preis der Angebote, die Qualität der Dienstleistung und die Zuverlässigkeit der Organisation ein.

2.2. Die AOZ im politischen Spannungsfeld

- Dem Asyl- und Integrationsbereich kommt eine hohe politische Aufmerksamkeit auf allen föderalen Ebenen zu.
- Die AOZ hat sich in den letzten Jahrzehnten parallel zu den Veränderungen in der kantonalen und eidgenössischen Asyl- und Integrationspolitik weiterentwickelt. Einerseits musste sie sich stärker an den wettbewerbsbasierten Ausschreibungen ausrichten. Andererseits hat sie sich fachlich weiterentwickelt und mit ihren dazugewonnenen Kompetenzen, ihrem Qualitätsbewusstsein sowie durch ihre städtische Verankerung Innovationen und Fortschritte in der Politik und der Praxis (mit-)initiiert, beispielsweise beim Umfang und der Qualität der Betreuung von Klientinnen und Klienten.
- Die AOZ befindet sich seit jeher in einem anspruchsvollen politischen Umfeld. Auf der einen Seite ist sie als öffentlich-rechtliche Anstalt im städtischen Recht und in der städtischen Politik mit den entsprechenden inhaltlichen Vorstellungen verankert. Beim städtischen Leistungsbereich ist es der AOZ weitestgehend möglich, sich daran auszurichten. Beim Leistungsbereich Dritte hingegen muss sich die AOZ in erster Linie an den rechtlichen und politischen Vorgaben der auftraggebenden Dritten orientieren, die sich in einzelnen Bereichen nicht mit den städtischen Vorstellungen decken. Der städtische Einfluss

auf den Leistungsbereich Dritte besteht deshalb weniger in der Ausgestaltung der jeweiligen Angebote, sondern vielmehr im Entscheid, ob und mit welchen Parametern sich die AOZ auf Ausschreibungen von Dritten bewirbt.

3 Strategische Schwerpunkte und Ziele

Die AOZ verfügt über grosse fachliche Kompetenzen und einen umfangreichen Erfahrungsschatz. Sie spielt mit ihrer Ausrichtung sowie Orientierung an sozialen Zielen im Asyl- und Integrationsbereich eine bedeutende Rolle. Die AOZ soll ihre Arbeit in den kommenden Jahren in hoher Qualität fortführen. Dem Stadtrat sind dabei insbesondere die nachfolgenden strategischen Schwerpunkte und Ziele wichtig, zu denen er entsprechende Vorgaben macht.

3.1. Strategische Schwerpunkte

- Im Zentrum der Arbeit der AOZ steht die Orientierung am Bedarf der Klientinnen und Klienten sowie an hohen fachlichen Standards.
- Mit ihrer Arbeit im städtischen Leistungsbereich leistet die AOZ über die Stadt hinaus einen Beitrag zu einer fortschrittlichen Asyl- und Integrationspolitik auf allen Staatsebenen.
- *Städtischer Leistungsbereich:* Die AOZ erfüllt im Auftrag der Stadt Zürich die gesetzlichen Leistungen im Asyl- und Integrationsbereich in hoher Qualität und bietet ausserdem über die besonderen Integrationsleistungen massgeschneiderte, innovative Leistungen für die Stadt Zürich. Das gewonnene Wissen und die Erfahrungen daraus teilt die AOZ mit anderen Interessierten.
- *Asylregion Zürich:* Die AOZ treibt gemeinsam mit der Stadt Zürich die qualitative Weiterentwicklung der Unterbringung und der Angebote für Geflüchtete in der Asylregion Zürich voran. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem Bundesasylzentrum Zürich zu.
- *Leistungsbereich Dritte:* Dieser Bereich wird stark durch die Auftraggebenden definiert und gesteuert. Die AOZ nutzt dabei aber ihren Spielraum im Sinne der Eigentümerstrategie. Mit der Eigentümerstrategie, dem überarbeiteten Leistungsauftrag sowie der Umsetzung der Motion GR Nr. 2020/273 soll der Umgang der AOZ mit Drittaufträgen geschärft werden. Insbesondere muss festgelegt werden, unter welchen Bedingungen sich die AOZ auf Aufträge von Dritten bewirbt. Für neue Leistungsvereinbarungen hat sie sich an die inhaltlichen Minimalstandards gemäss Leistungsauftrag zu halten. Da Aufträge im Bereich der Kollektivstrukturen wie zum Beispiel Bundesasylzentren oder MNA-Strukturen besonders exponiert sind, ist es notwendig, die Positionierung der AOZ in diesem Angebotsfeld zu überprüfen und politisch zu diskutieren. Deshalb übernimmt die AOZ bis zum 31. Dezember 2023 in diesem Bereich keine neuen Aufträge.

3.2. Inhaltliche Ziele

- Der Stadtrat macht ausdrücklich bei denjenigen Leistungen der AOZ verstärkt Vorgaben, bei denen die Auswirkungen auf die Klientinnen und Klienten besonders gross oder vulnerable Personen besonders stark betroffen sind. Die inhaltlichen Vorgaben legt der Stadtrat im Leistungsauftrag fest.
- Der Stadtrat macht im Leistungsauftrag insbesondere inhaltliche Vorgaben (Minimalstandards) zu folgenden Themen:
 - Betreuung
 - Unterbringung
 - Gesundheitsversorgung
 - Angemessene Information der Klientinnen und Klienten
 - Berücksichtigung von vulnerablen Personen
- Die AOZ etabliert des Weiteren in all ihren Angeboten einen einfachen und niederschweligen Zugang zu internen und externen Beschwerdestellen für Klientinnen und Klienten.
- Die AOZ verfügt über grosse fachliche Kompetenzen und orientiert sich in ihrer Arbeit an aktuellen fachlichen Standards, die sie auch aktiv mitgestaltet.
- Zur Stärkung der eigenen Fachlichkeit pflegt die AOZ auf strategischer wie operativer Ebene einen regelmässigen Austausch mit den relevanten Fachorganisationen sowie den inhaltlich beziehungsweise geografisch naheliegenden zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren.
- Die AOZ unterstützt und berät mit ihrem fachlichen Know-how das Sozialdepartement und die Stadt in asyl- und integrationspolitischen Fragen.

4 Wirtschaftliche Ziele

Die AOZ ist als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen und arbeitet nicht gewinnorientiert. Allfällige Überschüsse werden im Sinne von Rückstellungen für Innovationen oder zur Sicherung der Schwankungstauglichkeit eingesetzt. Die einzelnen Aufträge von Dritten sind gemäss VO AOZ kostendeckend zu erbringen.

5 Personelle Ziele

Der Stadtrat erwartet, dass die AOZ

- a. sich an den Eckwerten des städtischen Personalrechts orientiert. Abweichende Bestimmungen sind möglich und werden im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen geregelt.
- b. eine soziale und verantwortungsvolle Arbeitgeberin ist.
- c. in ihrem Betrieb die Gleichstellung der Geschlechter sowie den Schutz vor Diskriminierung sichert.
- d. die Vielfalt ihrer Mitarbeitenden und insbesondere die Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund fördert.
- e. die Arbeitsmarktfähigkeit ihrer Mitarbeitenden durch nachhaltige Weiterbildungsmassnahmen erhält und stärkt.
- f. transparent kommuniziert und den Mitarbeitenden jederzeit einen direkten Zugang zu allen relevanten Informationen ermöglicht.
- g. die Meinungen der Mitarbeitenden bei den sie betreffenden Themen berücksichtigt.
- h. die Identifikation der Mitarbeitenden mit der AOZ und der Stadt Zürich fördert.
- i. organisationsinterne Beschwerdewege sowie den Zugang der Mitarbeitenden zur städtischen Ombudsstelle sicherstellt – unabhängig von Arbeitsort oder Aufgabengebiet.

6 Beteiligungen

Gemäss Art. 5 VO AOZ kann die AOZ nur mit Genehmigung des Stadtrats Beteiligungen und Auslagerungen eingehen. Bis Ende 2023 werden keine Beteiligungen und Auslagerungen vorgenommen. Kooperationen mit anderen Anbieterinnen und Anbietern zwecks gemeinsamer Leistungserbringung bleiben möglich.

7 Steuerung und Führung

Der Stadtrat erwartet, dass die AOZ

- a. die Bestimmungen der GO, der VO AOZ sowie des Leistungsauftrags einhält und in diesem Rahmen die Eigentümerstrategie umsetzt.

- b. nach den Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement der Stadt Zürich geführt wird und sich den Grundsätzen der Corporate Social Responsibility verpflichtet.
- c. über ein angemessenes, umfassendes Risikomanagement-System verfügt.
- d. ihre Beschaffungen nach öffentlichem Beschaffungsrecht durchführt.
- e. über eine klare und auf die besonderen Herausforderungen ausgerichtete Organisationsstruktur verfügt.

Der Verwaltungsrat der AOZ

- f. ist das oberste Führungsorgan der AOZ (Art. 8 VO AOZ).
- g. ist für die Einhaltung der Eigentümerstrategie der Stadt Zürich und des Leistungsauftrags der AOZ verantwortlich, stellt die Einhaltung sicher – insbesondere bei der Übernahme von einzelnen Aufträgen – und ist für die Überprüfung der Umsetzung zuständig.
- h. sorgt für ein angemessenes Risikomanagement der AOZ.
- i. trifft Massnahmen zum Umgang mit Schwankungen im Auftragsvolumen der AOZ – insbesondere im Bereich Personal und Infrastruktur/Räumlichkeiten – hinsichtlich Kosten und Sozialverträglichkeit.

Das Sozialdepartement

- j. ist das für die AOZ zuständige Departement gemäss VO AOZ sowie Beteiligungsstrategie des Stadtrats.
- k. schliesst mit der AOZ die jährliche Leistungsvereinbarung für den städtischen Leistungsbereich des Leistungsauftrags ab.
- l. überwacht die Einhaltung der Eigentümerstrategie, des Leistungsauftrags sowie der Leistungsvereinbarung des städtischen Leistungsbereichs und berichtet darüber gegenüber dem Stadtrat.

Der Stadtrat

- m. wählt die Mitglieder und die Präsidentin oder den Präsidenten des Verwaltungsrats so aus, dass betriebswirtschaftliche, rechtliche, fachliche und politische Kompetenzen ausreichend abdeckt sind.
- n. delegiert ein Mitglied aus seiner Mitte in den Verwaltungsrat (Art. 8 VO AOZ). Er oder sie bringt insbesondere die städtische Perspektive ein.
- o. legt den Leistungsauftrag für den städtischen Leistungsbereich sowie den Leistungsbereich Dritte fest (Art. 3 VO AOZ).
- p. übt die Aufsicht über die AOZ aus (Art. 7 VO AOZ).

Der Gemeinderat

- q. übt die Oberaufsicht über die AOZ aus (Art. 6 VO AOZ).

8 Controlling und Reporting

Der Stadtrat erwartet, dass die AOZ

- a. für ihr Reporting und ihre Rechnungslegung nebst GO und VO AOZ die Vorschriften des Gemeindegesetzes (GG, AS 131.1) einhält.
- b. von ihrer Prüfstelle, der Finanzkontrolle der Stadt Zürich, jährlich die Jahresrechnung gemäss den Vorschriften des kantonalen und städtischen Finanzhaushaltsrechts überprüfen lässt.
- c. ihr Reporting hinsichtlich des zu erfüllenden Leistungsauftrags sowohl für den städtischen Leistungsbereich als auch den Leistungsbereich Dritte mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich abstimmt.
- d. sich bei Sachverhalten und/oder Änderungsbedarf, welche die Eigentümerstrategie und/oder den Leistungsauftrag tangieren, proaktiv mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich abspricht.

9 Kommunikation

Der Stadtrat erwartet, dass die AOZ

- a. gegenüber ihren Anspruchsgruppen und der Öffentlichkeit offen und transparent kommuniziert.
- b. das Sozialdepartement laufend und transparent über die wesentlichen Entwicklungen in ihrem Aufgabengebiet informiert.
- c. in ihrer Kommunikation politisch neutral bleibt.
- d. ihre Kommunikationsstrategie mit dem Sozialdepartement abstimmt.

10 Schlussbestimmungen

- Die Eigentümerstrategie wird vom Sozialdepartement in der Regel einmal jährlich auf ihre Vollständigkeit und Aktualität überprüft. Aufgrund der laufenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Motion GR Nr. 2020/273 erfolgt diese Überprüfung erstmals Ende 2023.
- Der Leistungsauftrag wird basierend auf der Eigentümerstrategie nach deren Beschluss überarbeitet und zusammen mit den entsprechenden Reglementen per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt.
- Die Eigentümerstrategie ist öffentlich.
- Die Eigentümerstrategie wurde vom Stadtrat am 2. Juni 2021 erlassen und tritt umgehend in Kraft.