

## **Bericht zur Auftragswahrnehmung der Asylorganisation Zürich (AOZ) im Bundesasylzentrum Zürich**

Zuhanden des Verwaltungsrats der AOZ

Bern, 12. Mai 2022

verfasst durch

Yvonne Beutler, Claudia Peter-Strausak und Silvia Froidevaux

Res Publica Consulting AG, Helvetiastrasse 7, 3005 Bern

# Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                      |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Management Summary .....</b>                                      | <b>6</b>  |
| <b>2</b> | <b>Ausgangslage und Zielsetzung des Berichts.....</b>                | <b>9</b>  |
| 2.1      | Ausgangslage .....                                                   | 9         |
| 2.2      | Zielsetzungen und Themenfelder des Berichts .....                    | 9         |
| 2.3      | Rahmen .....                                                         | 10        |
| 2.4      | Vorgehen .....                                                       | 10        |
| <b>3</b> | <b>Die Entstehung der Asyl-Organisation Zürich .....</b>             | <b>12</b> |
| 3.1      | Ursprung der AOZ .....                                               | 12        |
| 3.2      | Überführung in öffentlich-rechtliche Anstalt.....                    | 12        |
| 3.3      | Politische Steuerung.....                                            | 12        |
| 3.4      | Strategische Steuerung.....                                          | 14        |
| 3.5      | Operative Führung.....                                               | 15        |
| 3.6      | Personal.....                                                        | 15        |
| 3.7      | Dotationskapital .....                                               | 15        |
| 3.8      | Finanzierung und Finanzhaushalt .....                                | 15        |
| <b>4</b> | <b>Leistungen und Organisation der Asyl-Organisation Zürich.....</b> | <b>17</b> |
| 4.1      | Leistungen .....                                                     | 17        |
| 4.2      | Organisation .....                                                   | 18        |
| 4.2.1    | Aufbau .....                                                         | 18        |
| 4.2.2    | Wachstum.....                                                        | 19        |
| 4.2.3    | Schwankungstauglichkeit .....                                        | 21        |
| <b>5</b> | <b>Asylverfahren in der Schweiz .....</b>                            | <b>23</b> |
| 5.1      | Überblick.....                                                       | 23        |
| 5.2      | Beschleunigtes Verfahren .....                                       | 23        |
| 5.3      | Staatssekretariat für Migration.....                                 | 24        |
| <b>6</b> | <b>Bundesasylzentrum Zürich (BAZ Zürich) .....</b>                   | <b>27</b> |
| 6.1      | Testbetrieb Juch-Areal.....                                          | 27        |
| 6.2      | Bau BAZ Zürich .....                                                 | 28        |
| 6.3      | Umzug ins BAZ Zürich auf dem Duttweiler-Areal.....                   | 30        |
| 6.4      | Gebäude BAZ Zürich.....                                              | 32        |
| 6.5      | Betrieb und Akteure BAZ Zürich.....                                  | 33        |
| 6.5.1    | Mitarbeitende Betreuung .....                                        | 33        |
| 6.5.2    | Sicherheitsdienst .....                                              | 37        |
| 6.5.3    | Hausdienst.....                                                      | 38        |

|                  |                                                                                                                                       |           |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6.5.4            | SEM als Zentrumsleitung .....                                                                                                         | 39        |
| 6.6              | Entwicklungen seit der Eröffnung .....                                                                                                | 39        |
| <b>7</b>         | <b>Fazit.....</b>                                                                                                                     | <b>41</b> |
| <b>8</b>         | <b>Zusammenfassung Feststellungen und Empfehlungen .....</b>                                                                          | <b>43</b> |
| 8.1              | Feststellung und Empfehlung 1: Vertretung Stadtrat im VR AOZ überprüfen.....                                                          | 43        |
| 8.2              | Feststellung und Empfehlung 2: Weiteres Wachstum kritisch hinterfragen .....                                                          | 43        |
| 8.3              | Feststellung und Empfehlung 3: Rückerstattung zusätzlicher Kosten für Gewährleistung<br>Betreuungsschlüssel beim SEM einfordern ..... | 43        |
| 8.4              | Feststellung und Empfehlung 4: Qualität als Ausschreibungskriterium stärker gewichten .....                                           | 44        |
| 8.5              | Feststellung und Empfehlung 5: Verbesserung Kommunikation und Change-Management ..                                                    | 44        |
| 8.6              | Feststellung und Empfehlung 6: Behebung konzeptioneller Mängel am Gebäude .....                                                       | 45        |
| 8.7              | Feststellung und Empfehlung 7: Erwartungen Stellenbewerbender im Rekrutierungsprozess<br>klären .....                                 | 45        |
| 8.8              | Feststellung und Empfehlung 8: Einführungskonzept neue Mitarbeitende .....                                                            | 45        |
| 8.9              | Feststellung und Empfehlung 9: Führungskompetenzen der Leitungspersonen stärken .....                                                 | 46        |
| 8.10             | Feststellung und Empfehlung 10: Unterstützungsangebote fördern und<br>Führungsverantwortung einfordern .....                          | 46        |
| 8.11             | Feststellung und Empfehlung 11: Mehr personelle Ressourcen beim SEM einfordern.....                                                   | 46        |
| 8.12             | Feststellung und Empfehlung 12: Anschaffungskredit .....                                                                              | 47        |
| <b>9</b>         | <b>Schlussbemerkung .....</b>                                                                                                         | <b>48</b> |
| <b>Anhang 1:</b> | <b>Quellenverzeichnis .....</b>                                                                                                       | <b>49</b> |
| <b>Anhang 2:</b> | <b>Fragen Mitarbeitendenumfrage .....</b>                                                                                             | <b>53</b> |

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Anteil Abteilungen am Gesamtumsatz (eigene Darstellung).....           | 16 |
| Abbildung 2: Organigramm AOZ, Stand Ende 2021 (Quelle AOZ).....                     | 18 |
| Abbildung 3: Entwicklung Personalbestand (Anzahl Personen; eigene Darstellung)..... | 19 |
| Abbildung 4: Entwicklung Personalbestand in VZÄ (eigene Darstellung).....           | 19 |

## Abkürzungsverzeichnis

|          |                                                    |
|----------|----------------------------------------------------|
| AOZ      | Asyl-Organisation Zürich                           |
| VO AOZ   | Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) |
| BAZ      | Bundesasylzentrum                                  |
| BBL      | Bundesamt für Bauten und Logistik                  |
| BEB      | Betreuung in Bundesasylzentren                     |
| BEKO     | Betriebskonzepts Unterbringung                     |
| GAV      | Gesamtarbeitsvertrag                               |
| GO       | Gemeindeordnung                                    |
| GR       | Gemeinderat                                        |
| KPB      | Konfliktpräventions-Betreuende                     |
| MNA      | Mineurs non accompagnés (vgl. UMA)                 |
| mV       | mit Verfahrensfunktion                             |
| SEM      | Staatssekretariat für Migration                    |
| sip züri | Aufsuchende Sozialarbeit auf Zürichs Strassen      |
| STRB     | Stadtratsbeschluss                                 |
| UMA      | Unbegleitete Minderjährige Asylsuchende            |
| VO AOZ   | Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich       |
| VZÄ      | Vollzeitäquivalente                                |

# 1 Management Summary

## Ausgangslage und Auftrag

Die Asylorganisation Zürich (AOZ) betreut im Auftrag des Schweizerischen Staatssekretariats für Migration (SEM) Asylsuchende in verschiedenen Bundesasylzentren (BAZ), eines davon in der Stadt Zürich. Kurz nach Betriebsaufnahme im November 2019 kritisierten Mitarbeitende in der Presse, dass das Sicherheitsdispositiv zu rigide sei, das Gebäude einem Gefängnis gleichkomme und sie als Mitarbeitende zu wenig unterstützt würden. Obschon in der Folge Massnahmen eingeleitet wurden, um Verbesserungen zu erzielen, kam es im Juni 2021 zu erneuten Medienberichten. In diesen wurden die Vorwürfe teilweise wiederholt. Daraufhin entschied der Verwaltungsrat der AOZ, die Ursachen, welche zu diesen Berichterstattungen geführt haben, extern abklären zu lassen. Er beabsichtigte, dadurch unter anderem Empfehlungen für mögliche Anpassungen und Verbesserungen bei der Umsetzung der bestehenden oder allfällig künftiger SEM-Aufträge zu erhalten. Ebenso wünschte er sich Hinweise für die Weiterentwicklung der Organisation.

## Vorgehen

Für die Erstellung des Berichts wurden 21 Gespräche mit aktuellen und ehemaligen Mitarbeitenden und Verwaltungsratsmitgliedern, Vertretungen der Stadt Zürich sowie dem SEM geführt. Mit Führungspersonen des BAZ Chiasso und des BAZ Altstätten wurden die wesentlichsten Erkenntnisse in Bezug auf das BAZ Zürich diskutiert und mit der Praxis und den Erfahrungen in diesen beiden BAZ verglichen. Zudem wurde eine Umfrage bei den Mitarbeitenden des BAZ Zürich durchgeführt und ein umfangreiches Aktenstudium vorgenommen.

## Resultate

Durch die Abklärungen sowie die Gespräche mit Vertretungen der Vergleichs-BAZ hat sich gezeigt, dass das BAZ Zürich in verschiedener Hinsicht ein Sonderfall darstellt. Ein Hauptgrund liegt in dessen Entstehungsgeschichte, da sich die Stadt Zürich ab 2014 für die Erprobung des geplanten beschleunigten Verfahrens bei der Beurteilung von Asylgesuchen zur Verfügung stellte. Im Rahmen dieses Testbetriebs «Juch» wurden die wesentlichen Aufgaben wie Betreuung, Hausdienst und Sicherheit durch die AOZ selbst und die aufsuchende Sozialarbeit auf Zürichs Strassen (sip züri) der Stadt Zürich wahrgenommen. Die Gesuchstellenden verfügten über viel Freiheit, indem sie beispielsweise das Gelände de facto jederzeit verlassen oder Besuchende empfangen konnten oder neu Mobiltelefone erlaubt waren. Es bestand zudem ein enger Austausch zwischen dem Juch-Betrieb und der Zivilgesellschaft. Nachdem das Volk der Änderung des Asylgesetzes zugestimmt hatte, wurde der Testbetrieb Juch aufgelöst und in das neu gebaute BAZ Zürich überführt. Der Umzug vom Juch-Betrieb in das BAZ Zürich gestaltete sich schwierig, da verschiedene, teilweise sehr kurzfristige, Zwischenlösungen notwendig waren. Diese absorbierten insbesondere bei den Führungspersonen viel Zeit und Energie, so dass einem Change-Management zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Ein solches wäre jedoch dringend notwendig gewesen, da sich der Alltag der Mitarbeitenden (wie auch der Gesuchstellenden) durch den Umzug markant änderte. Zum einen bildete der karge Funktionsbau des BAZ Zürich einen starken Kontrast zum Barackendorf im Juch und weckte Assoziationen mit einem Gefängnis. Zum andern wurde der Handlungsspielraum für die Mitarbeitenden kleiner, indem neu verschiedene Akteure für den Betrieb zuständig waren. Insbesondere die Handhabung des Sicherheitsdienstes durch eine Drittorganisation mit Körperkontrollen beim Eintritt ins Gebäude stand diametral der bis anhin gelebten Betreuungs-Philosophie entgegen.

In der Summe löste dies bei einem Teil der Mitarbeitenden einen eigentlichen Kulturschock aus und führte dazu, dass sie sich mit ihrer Tätigkeit nicht mehr identifizieren konnten. Die Führung war – auch aufgrund verschiedener personeller Wechsel und knapper Ressourcen – nicht in der Lage, die Mitarbeitenden in dieser belastenden Situation ausreichend aufzufangen. Einige Mitarbeitende wandten sich in der Folge an die Medien, um auf die von ihnen als unzumutbar empfundenen Umstände aufmerksam zu machen.

Ein weiterer BAZ Zürich spezifischer Aspekt bildet der Umstand, dass dieses von Beginn weg stark im politischen Fokus stand und bis heute steht. Dies liegt zum einen daran, dass die AOZ als öffentlich-rechtliche Anstalt im vollständigen Eigentum der Stadt Zürich ist und das Parlament die Oberaufsicht wahrnimmt. Zum andern handelt es sich beim Asylwesen um ein kontrovers diskutiertes Thema, welches in der Stadt Zürich über die Jahre hinweg zu einer beträchtlichen Anzahl Vorstössen im Parlament mit entsprechenden Debatten führte. Dabei spielt auch der Kontrast zwischen der urbanen, politisch stark links ausgerichteten Standortgemeinde Zürich zum politisch bürgerlich geprägten Umfeld auf Bundesebene (Bundesrat, National- und Ständerat), welches letztlich die Rahmenbedingungen des Asylwesens vorgibt, eine wesentliche Rolle.

Eine wichtige Ursache für die Unzufriedenheit der Mitarbeitenden bilden auch die personellen Ressourcen, welche sowohl in den Gesprächen als auch in der Mitarbeitendenumfrage als zu knapp beurteilt werden. Das SEM gibt mit dem Betreuungsschlüssel vor, wieviele Stellenprozente pro Gesuchstellerin und Gesuchsteller zur Verfügung stehen müssen respektive wieviele maximal entschädigt werden. Die AOZ hat somit auf die personellen Ressourcen in der Betreuung keinen direkten Einfluss und eine allfällige zusätzliche Abgeltung liegt im Ermessen des SEM.

## **Fazit und Empfehlungen**

Im Hinblick auf den untersuchten Bereich der Betreuung im BAZ Zürich wurden keine schwerwiegenden Feststellungen gemacht, welche auf systemische Mängel der Organisation hindeuten und deshalb wesentliche organisatorische oder personelle Anpassungen notwendig machen würden. Verschiedene Empfehlungen sollen der AOZ jedoch Hinweise geben, wo Verbesserungspotenzial besteht. So ist beispielsweise im Rekrutierungsprozess der Klärung der Erwartungen der Bewerbenden im Hinblick auf den (beschränkten) Handlungs- und Gestaltungsspielraum ihrer Tätigkeit hohes Gewicht beizumessen. Ebenso notwendig ist eine sorgfältige Einführung der neuen Mitarbeitenden. Die Mitarbeitendenumfrage hat zudem gezeigt, dass nach belastenden Situationen mehr Unterstützung durch die Führung notwendig ist. Ebenso wünschen sich die Mitarbeitenden einen engeren Einbezug bei Veränderungsprozessen. Die AOZ ist zudem insbesondere in den Bereichen der Unterbringungen und Betreuung von Asylsuchenden in kurzer Zeit stark gewachsen. Bei der Übernahme weiterer Mandate sollte deshalb kritisch überprüft werden, ob die Organisation genügend robust für ein weiteres Wachstum ist respektive welche flankierenden Massnahmen bei Veränderungen notwendig sind. Um die Problematik der knappen personellen Ressourcen in der Betreuung zu entschärfen, wäre es eine Anpassung des Betreuungsschlüssels durch das SEM notwendig. Eine solche würde es der AOZ als Fachorganisation auch erlauben, sowohl ihren eigenen wie auch den Ansprüchen der Politik an die Qualität der Betreuung gerecht zu werden. Ebenso wünschenswert wäre es, wenn das SEM für künftige Submissionen die qualitativen Zuschlagskriterien schärfen und ihnen gegenüber den wirtschaftlichen ein hohes Gewicht beimessen würde. Um dies zu erreichen, ist nicht nur ein enger Austausch zwischen der AOZ und dem SEM notwendig, sondern auch ein aktiver Dialog mit den politischen Akteuren auf Bundesebene.

Abschliessend kann festgestellt werden, dass die AOZ in denjenigen Bereichen, in welchen sie über Handlungsspielraum verfügt, seit der Eröffnung des BAZ Zürich verschiedene organisatorische Anpassungen, aber auch Verbesserungen vor Ort, bereits umgesetzt oder anhand genommen hat. Die Abklärungen haben gezeigt, dass es sich bei der AOZ um eine selbstkritische Organisation handelt, die den Willen hat, sich kontinuierlich weiterzuentwickeln. Zum positiven Eindruck trägt bei, dass der Verwaltungsrat diese Unternehmenskultur nicht nur fordert, sondern durch sein eigenes Verhalten und die aktive Auseinandersetzung mit der Thematik auch fördert.



## 2 Ausgangslage und Zielsetzung des Berichts

### 2.1 Ausgangslage

Die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) nimmt im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) die Betreuung und Pflege der Asylsuchenden im Bundesasylzentrum Zürich (BAZ Zürich) wahr. Dieses steht sowohl im Fokus von Politik und Öffentlichkeit als auch der Medien. In mehreren Medienberichten von Ende November 2019 sowie Mitte Juni 2021 wurden die Lebens- und Arbeitsbedingungen im BAZ Zürich kritisiert. Die anonymen Vorwürfe stammen gemäss Medienberichten u.a. direkt von (ehemaligen) Mitarbeitenden der AOZ. Die inhaltliche Kritik wiegt schwer, weshalb der Verwaltungsrat der AOZ Ende Juni 2021 beschlossen hat, den Vorwürfen nachzugehen und eine unabhängige Untersuchung anzuordnen. Die Auftragswahrnehmung des Betreuungsmandats im BAZ Zürich durch die AOZ soll überprüft, allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt und dessen Bearbeitung in die Wege geleitet werden.

### 2.2 Zielsetzungen und Themenfelder des Berichts

Der Verwaltungsrat definierte für den Bericht folgende Zielsetzungen:

- Die AOZ erhält durch die Untersuchung Steuerungs- und Handlungsempfehlungen, um für die AOZ Verbesserungen hinsichtlich der Wahrnehmung des SEM-Auftrags einzuleiten.
- Die Untersuchung bietet durch den Vergleich der Umsetzung der SEM-Aufträge in verschiedenen Bundesasylzentren die Möglichkeit, innerhalb der AOZ voneinander zu lernen. Insbesondere soll durch den Vergleich erkannt werden, welche Themenbereiche spezifisch bei der Wahrnehmung des SEM-Auftrags durch die AOZ im BAZ Zürich herausfordernd sind, oder aber welche grundsätzlicher Natur sind und insofern vom Verwaltungsrat zu klären wäre, ob eine Anpassung bei der Bewerbung der AOZ um die SEM-Aufträge in Bundesasylzentren notwendig ist.
- Die Untersuchung unterstützt die AOZ, sich im Sinne ihrer Reflexions- und Lernkultur weiterzuentwickeln.
- Die Untersuchung schafft Transparenz und stärkt damit das Vertrauen von Öffentlichkeit und Politik in die AOZ als öffentlich-rechtliche Anstalt.
- Die Untersuchung unterstützt die AOZ in der Diskussion zur zukünftigen strategischen Ausrichtung und Umsetzung von Drittaufträgen in Kollektivstrukturen.

Bei den Abklärungen war zudem folgenden Themenfelder Beachtung zu schenken:

- Erfüllung des SEM-Auftrag durch die AOZ im BAZ Zürich insgesamt (Betreuung von Klientinnen und Klienten, dem Personal und der Führung, dem Change-Management, der betrieblichen Abläufe, Arbeitsinstrumente und Organisation);
- Allfällige Unterschiede in der Erfüllung des SEM-Auftrags im BAZ Zürich im Vergleich zu anderen BAZ, welche von der AOZ geführt werden, und deren Ursachen;
- Stärken, Handlungsbedarf und Entwicklungspotenzial der AOZ in Bezug auf die Wahrnehmung von SEM-Aufträgen in Bundesasylzentren, Steuerungs- und Handlungsempfehlungen an die AOZ, sowohl unmittelbar wie auch hinsichtlich künftiger Auftragsübernahmen in Bundesasylzentren.

## 2.3 Rahmen

Bei der Erarbeitung des Berichts stand nicht die Suche nach Schuldigen im Vordergrund. Vielmehr sollen Ursachen und Umstände aufgezeigt werden, welche dazu führten, dass sich Mitarbeitende an die Presse wandten, um dadurch Aufmerksamkeit für ihre Situation zu erlangen. Auch soll deren Wahrnehmung nicht in Abrede gestellt oder Fehler schöngeredet werden. Um die Hintergründe der Berichterstattung zu verstehen ist es jedoch notwendig, diese in einen grösseren Kontext zu stellen und dabei auch andere Perspektiven und Sichtweisen aufzuzeigen. Diese Einordnung ermöglicht es erst, den Spielraum für Verbesserungen zu eruieren.

Für den Bericht wurde kein eigenes fachliches Qualitätsaudit vorgenommen. Der entsprechenden Audit-Bericht des SEM vom September 2021 wurden jedoch seitens AOZ zur Verfügung gestellt. Die darin enthaltenen Schlussfolgerungen und Handlungsaufforderungen sind aufgrund der Gespräche, der Mitarbeitendenumfrage sowie der eigenen Beobachtungen vor Ort nachvollziehbar. Dass die AOZ die kritisierten Punkte ernst nimmt und die notwendigen Anpassungen anhand genommen hat, zeigt der entsprechende Feedback-Bericht an das SEM.

Der Bericht fokussiert auf die Auftragswahrnehmung der AOZ im BAZ Zürich. Der Vergleich des BAZ Zürich mit den BAZ Chiasso und Altstätten, welche ebenfalls Verfahrensfunktion haben und durch die AOZ geführt werden, beschränkte sich im Rahmen der Berichtsverfassung auf die Verifizierung der wesentlichsten Erkenntnisse und Feststellungen.

Da der Hauptfokus des Berichts auf organisatorischen Fragen des Bereichs Betreuung in Asylzentren liegt, wurden keine Gespräche mit Gesuchstellenden geführt. Die Frage nach der Auftragserfüllung im Hinblick auf die Betreuung kann somit nur mittelbar aus dem genannten Audit-Bericht des SEM, den verschiedenen Konzepten, welche den Umgang der Mitarbeitenden mit den Gesuchstellenden definieren und insbesondere auch aufgrund der Ergebnisse der Mitarbeitendenumfrage beantwortet werden. Aufgrund dessen kann geschlossen werden, dass der SEM-Auftrag gut und mit hohem Engagement seitens der Mitarbeitenden erfüllt wird, auch wenn sich diese mehr Zeit für eine intensivere Betreuung wünschen. Dies gilt insbesondere für Situationen, in denen der Betreuungsschlüssel nicht eingehalten werden kann (vgl. Kapitel 4.2.3). Darüber hinaus wurde in den Gesprächen betont, dass es «den» Gesuchsteller oder «die» Gesuchstellerin nicht gäbe und deren Bedürfnisse entsprechend heterogen seien.

## 2.4 Vorgehen

Im Rahmen der Berichterstellung wurden 21 Interviews mit aktuellen und ehemaligen Mitarbeitenden sowie Führungspersonen der AOZ, Vertretungen der Stadt Zürich und des SEM wie auch Mitgliedern des Verwaltungsrates der AOZ geführt. Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner erfolgte zwar in Absprache mit dem Verwaltungsrat. Jedoch war es nicht nur den Berichtsverfasserinnen, sondern auch dem Verwaltungsrat selber wichtig, dass insbesondere auch Gespräche mit Personen geführt wurden, welche der AOZ kritisch gegenüberstehen, so auch mit ehemaligen Mitarbeitenden. In Ergänzung fanden mit Leitungspersonen der BAZ Altstätten und Chiasso, beides BAZ mit Verfahrensfunktion (mV), Gespräche statt, um Vergleiche in der Auftragswahrnehmung und der örtlichen Rahmenbedingungen zu ziehen. Die Gespräche fanden von Mitte Oktober 2021 bis anfangs Februar 2022 statt. Es wurde hingegen nicht versucht, Kontakt mit den anonymen Quellen der Berichterstattung aufzunehmen,

da deren Sicht auf die Geschehnisse aus den Presseartikeln bereits bekannt war. Aufgrund einer Besichtigung des BAZ Zürich konnte zudem ein Eindruck der Lebensbedingungen der Gesuchstellenden und des Arbeitsumfelds der Angestellten gewonnen werden.

Im November 2021 wurde ergänzend eine Online-Umfrage bei Mitarbeitenden des BAZ Zürich durchgeführt. In dieser wurden Fragen zu den Aspekten der Kultur, Struktur, Führung und Anreizen sowie zu spezifischen Aspekten im Zusammenhang mit dem Testbetrieb Juch gestellt. Der Umfragelink wurde allen Mitarbeitenden, welche über einen eigenen E-Mail-Account verfügen, direkt zugestellt. Führungspersonen wurden aufgefordert, auch Mitarbeitenden ohne eigenen E-Mail-Account die Teilnahme an der Umfrage zu ermöglichen. Die Umfrage erzielte eine erfreulich hohe Rücklaufquote. Da jedoch nicht klar eruiert werden kann, wie viele Mitarbeitende tatsächlich die Möglichkeit zur Teilnahme hatten, ist diese Rücklaufquote mit Vorsicht zu geniessen. Insgesamt geben die Antworten jedoch wertvolle Hinweise auf Schwachpunkte der Organisation und lassen solide Rückschlüsse zu. Die Fragen finden sich im Anhang 2 des Berichts.

Die AOZ ermöglichte zudem einen umfassenden Einblick in (interne) Unterlagen wie Verwaltungsratsprotokolle, Audit-Berichte und weitere relevante Dokumente. Die Quellenangaben finden sich im Anhang 1.

Der Bericht wurde ohne Beeinflussung des Verwaltungsrats auf die gemachten Feststellungen oder Empfehlungen erstellt.

## **3 Die Entstehung der Asyl-Organisation Zürich**

### **3.1 Ursprung der AOZ**

Unter dem Namen «Asyl-Organisation für den Kanton Zürich» wurden 1992 das städtische Asylbewerbersekretariat sowie die beiden Abteilungen Asyl-Fürsorge und Asyl-Koordination zusammengelegt und bildeten eine neue Einheit des Fürsorgeamtes im Sozialdepartement der Stadt Zürich. Die Organisation etablierte sich mit einem Rahmenvertrag als Generalunternehmerin im städtischen Asylfürsorgebereich: Bildungs- und Beschäftigungsprogramme, Tagesstrukturen für Jugendliche, stationäre Betreuung psychisch beeinträchtigter Personen, den PsychoSozialen Dienst PSD sowie einen Fachdienst für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (MNA). Nebst den Tätigkeiten im Asylbereich wurden zudem im Auftrag des Kantons Angebote für Stellensuchende, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, errichtet. Im Jahr 1999 erfolgte die Umbenennung von «Asyl-Organisation für den Kanton Zürich» in «Asyl-Organisation Zürich». Im Jahr 2000 kündigte der Kanton den Asyl-Rahmenvertrag mit der Stadt Zürich. Die AOZ war dadurch nicht mehr für den gesamten Kanton Zürich zuständig, sondern erbrachte ihre Dienstleistungen zugunsten Dritter künftig auf der Basis von Leistungsvereinbarungen.

### **3.2 Überführung in öffentlich-rechtliche Anstalt**

Ein Meilenstein in der Entwicklung der AOZ stellt deren Ausgliederung aus der Stadtverwaltung im Jahr 2005 dar. Zwar genoss die AOZ bereits zuvor eine gewisse verwaltungsrechtliche Sonderstellung mit einer gesonderten Rechnungslegung und erweiterten Kompetenzen, u.a. bei den Personalanstellungen. Trotz dieser speziellen Regelungen erwies sich die Einbettung in die Stadtverwaltung zunehmend als unbefriedigend, da diese für die Leistungserbringung der AOZ für Kanton, Dritte und die Stadt zu wenig Flexibilität bot.

Nachdem auf Kantonsebene 2004 die Voraussetzungen geschaffen wurden, auch auf kommunaler Ebene öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit zu schaffen, entschied sich der Stadtrat, diese Möglichkeit zu nutzen und der Bevölkerung eine entsprechende Anpassung der Gemeindeordnung (GO)<sup>1</sup> zu unterbreiten. Mit der neuen Unternehmensform sollten die wirtschaftlichen Voraussetzungen geschaffen werden, «um flexibel auf die sich laufend ändernde Zahl Asyl Suchender reagieren und sich im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern behaupten zu können»<sup>2</sup>. Dadurch sollte auch garantiert werden, dass die fachlichen Standards im Zürcher Asylwesen aufrechterhalten werden können. Über 70 Prozent der Stimmberechtigten befürworteten in der Abstimmung vom 5. Juni 2005 die Ausgliederung der AOZ als bisherige Verwaltungseinheit in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit.

### **3.3 Politische Steuerung**

Die AOZ ist im vollständigen Eigentum der Stadt Zürich und die politische Steuerung wird durch Stadt- und Gemeinderat wahrgenommen. Deren Kompetenzen sind in Art. 142 ff. GO geregelt. So kommt dem Gemeinderat gemäss Art. 142 Abs. 2 GO die

---

<sup>1</sup> AS 101.100.

<sup>2</sup> Abstimmungszeitung der Stadt Zürich vom 5. Juni 2005, Seite 4.

Oberaufsicht zu und er erlässt eine Verordnung (VO AOZ)<sup>3</sup>, welche die Grundzüge der Organisation regelt. Die VO AOZ wird aktuell aufgrund der überwiesenen Motion «Asyl-Organisation Zürich (AOZ), Revision der gesetzlichen Grundlagen betreffend Geschäftsfeld, Führung und Übertragung der Aufsicht an den Gemeinderat» (GR Nr. 2020/273) überarbeitet. Der Gemeinderat beschliesst mit dem Budget den Betriebsbeitrag für den städtischen Leistungsbereich und genehmigt die Rechenschaftsberichte und die Jahresrechnung (Art. 6 VO AOZ).

Dem Stadtrat obliegt die allgemeine Aufsicht über die Organisation (Art. 7 VO AOZ) und er legt mit Leistungsaufträgen das Angebot der AOZ im Grundsatz fest (Art. 3 VO AOZ). Darauf basierend schliesst er jährliche Leistungsvereinbarungen für den städtischen Bereich ab (Art. 4 Abs. 1 VO AOZ).

Der Stadtrat hat in Art. 5 seiner Richtlinie zum städtischen Beteiligungsmanagement (Richtlinie)<sup>4</sup> drei Kategorien von Beteiligungen festgelegt, wobei die Kategorie A Beteiligungen von hoher Bedeutung umfasst. Kriterien für die Zuordnung sind das finanzielle Engagement sowie die politisch-gesellschaftliche Relevanz. Für Beteiligungen der Kategorie A erlässt der Stadtrat eine Eigentümerstrategie (Art. 8 Richtlinie), in welcher festgelegt ist, welche strategischen Interessen, Absichten und Ziele die Stadt mit der Beteiligung verfolgt und in welcher Art und Weise die Eigentümerrechte wahrgenommen werden sollen. Die AOZ gilt gemäss der Richtlinie als Mehrheitsbeteiligung der Kategorie A, weshalb der Stadtrat am 2. Juni 2021 eine Eigentümerstrategie für die Jahre 2021-2024<sup>5</sup> erlassen hat.

Die weiteren Aufgaben des Stadtrats umfassen u.a. die Wahl des Verwaltungsrats als oberstes Führungsorgan und die Genehmigung von Reglementen und Gesamtarbeitsverträgen (Art. 7 VO AOZ). Ein Mitglied des Stadtrats ist zudem von Amtes wegen Mitglied des Verwaltungsrats (Art. 8 Abs. 1 VO AOZ).

Der Stadtrat nimmt dadurch verschiedene Rollen als Eigentümerinnenvertreter, Auftraggeber, Aufsicht und Organvertreter in der Organisation ein. Zusätzlich kann sich der Stadtrat als Vertretung der Standortgemeinde des BAZ Zürich äussern. Dies kann zum einen zu Interessens- und Zielkonflikten führen, da die Ziele der AOZ nicht zwingend deckungsgleich mit denjenigen der Stadt sein müssen. Zum andern kann auch eine Vermischung der Wahrnehmung der AOZ als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit und der Stadt als deren Eigentümerin respektive als Standortgemeinde des BAZ Zürich entstehen. Dies zeigte sich exemplarisch im Rahmen der ersten medialen Berichterstattung im Jahr 2019. In seiner Rolle als Stadtrat kritisierte der Sozialvorsteher das Sicherheitsregime im BAZ Zürich und dadurch indirekt das SEM scharf. Da der Sozialvorsteher als Stadtrat die Standortgemeinde des BAZ Zürich vertritt und gleichzeitig Verwaltungsrat der AOZ war, geriet die Organisation «zwischen die Fronten» der Stadt als Eigentümerin und des SEM als Auftraggeberin sowie in den Fokus des politischen Diskurses. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die Vermischung der Rollen zu heiklen Situationen führen kann, wie er in seinem Beschluss zum Erlass und der Umsetzung der Richtlinie festhält.<sup>6</sup> Als Möglichkeit, diese potenziellen Konflikte zu entschärfen, wird nebst der Festlegung der Zielsetzungen der

---

<sup>3</sup> Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 2. März 2005, mit Änderungen vom 21. März 2018 (VO AOZ, AS 851.160).

<sup>4</sup> Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) vom 30. Oktober 2019 (STRB Nr. 941/2019).

<sup>5</sup> STRB Nr. 561/2021 vom 2. Juni 2021.

<sup>6</sup> Vgl. STRB Nr. 941/2019, Ziff. 2.3.

Politik in der Eigentümerstrategie die personelle sowie teilweise organisatorische Trennung der Verantwortlichkeiten gesehen. Diese Trennung hat der Stadtrat vollzogen, indem seit dem 1. Juli 2021 nicht mehr der Vorsteher des Sozialdepartementes, welcher die Stadt gegenüber der AOZ als Auftraggeberin vertritt, sondern die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements Einsitz in den Verwaltungsrat genommen hat. Eine weitere Entflechtung wurde vorgenommen, indem seit dem 1. Januar 2022 die Geschäftsstelle des Verwaltungsrats nicht mehr im Departementssekretariat des Sozialdepartements angesiedelt ist, sondern direkt beim Verwaltungsrat.

Trotz der vorgenommenen Änderung ist die Einsitznahme des Stadtrats in den Verwaltungsrat der AOZ nach wie vor kritisch zu beurteilen. Das Gemeindeamt sieht in seinem «Handbuch Anstalten»<sup>7</sup> die Einsitznahme von Mitgliedern des Gemeindevorstands oder von Kaderangestellten der Trägergemeinde im Verwaltungsrat nur als «allfällige» Möglichkeit vor, um den Einfluss der Trägergemeinde in der Organisation geltend zu machen. Das Gemeindeamt weist zudem explizit auf den potenziellen Interessenskonflikt hin, der sich aus der Einsitznahme durch Gemeindevertreterinnen und -vertreter in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben kann, da der Verwaltungsrat die Interessen der Anstalt zu vertreten hat.<sup>8</sup> Zudem soll eine Ausgliederung einer Verwaltungseinheit auch dazu dienen, «Entscheide zu entpolitisieren»<sup>9</sup>, was bei einer engen personellen Verknüpfung von aktiver Politik und Organen der öffentlich-rechtlichen Anstalt schwierig umzusetzen sei. Die Einsitznahme kann zudem die offene Meinungsbildung im Verwaltungsrat erschweren, weil die «Aufsicht» immer mithört. Ein wichtiger Aspekt der Einsitznahme, ein direkter und konstanter Informationsaustausch, kann auch durch regelmässige Gespräche zwischen der zuständigen Stadtratsvertretung und dem Verwaltungsratspräsidium sichergestellt werden.

**Empfehlung 1** Dem Verwaltungsrat wird empfohlen, im Rahmen der anstehenden Revision der VO AOZ mit dem Stadtrat zu klären, ob dieser im Hinblick auf die Corporate Governance künftig seine Einflussnahme und politische Steuerung ausschliesslich durch die strategischen Vorgaben mittels Eigentümerstrategie, seiner Aufsichtsinstrumente sowie den Leistungsvereinbarungen mit der AOZ wahrnehmen und dadurch auf eine Einsitznahme in den VR verzichten könnte.

### 3.4 Strategische Steuerung

Der Verwaltungsrat ist für die strategische Führung der AOZ zuständig (Art. 144 Abs. 2 GO). Er besteht gemäss Art. 8 Abs. 1 VO AOZ nebst der Vertretung des Stadtrats aus sechs weiteren Mitgliedern; ein Mitglied der Direktion nimmt an den Verwaltungsratssitzungen mit beratender Stimme teil (Art. 8 Abs. 3 VO AOZ). Der Verwaltungsrat legt u.a. die Unternehmensstrategie fest (Art. 8 Abs. 4 Ziff. 2 VO AOZ) und schliesst die Leistungsvereinbarungen mit der Stadt ab (Art. 8 Abs. 4 Ziff. 2 VO AOZ). Er ist zudem verantwortlich für die Bestellung und Aufsicht über die Direktorin oder den Direktor (Art. 8 Abs. 4 Ziff. 8 VO AOZ).

<sup>7</sup> Handbuch Anstalten, Gemeindeamt Kanton Zürich, März 2019.

<sup>8</sup> Handbuch Anstalten, Gemeindeamt Kanton Zürich, März 2019, S. 18.

<sup>9</sup> Handbuch Anstalten, Gemeindeamt Kanton Zürich, März 2019, S. 16.



### 3.5 Operative Führung

Die Direktion ist für die operative Führung der AOZ verantwortlich (Art. 144 Abs. 4 GO) und vertritt diese gegen aussen (Art. 9 Abs. 1 VO AOZ). Sie ist für die wirtschaftliche Betriebsführung zuständig und legt darüber Rechenschaft ab. Die Direktion stellt die rechtmässige Auftragserfüllung sicher und führt alle weiteren Geschäfte, welche keinem anderen Organ übertragen sind (Art. 9 VO AOZ).

### 3.6 Personal

Gemäss Art. 147 Abs. 1 GO sind die Arbeitsverhältnisse des Personals öffentlich-rechtlich und richten sich nach den Bestimmungen des Personalrechts der Stadt Zürich. Soweit es aus betrieblichen Gründen erforderlich ist, kann die AOZ jedoch mit Genehmigung des Stadtrates hinsichtlich des Lohns, der Arbeitszeit, der Ferien sowie der Beendigung des Arbeitsverhältnisses abweichende Bestimmungen festlegen (Art. 147 Abs. 2 GO). Zudem hat die AOZ die Möglichkeit, mit Genehmigung des Stadtrates mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge (GAV) abzuschliessen (Art. 147 Abs. 3 GO). Der Stadtrat genehmigte den GAV zwischen dem VPOD und der AOZ am 14. Dezember 2005<sup>10</sup>, wie auch dessen Nachführungen per Juni 2014<sup>11</sup>.

### 3.7 Dotationskapital

Die AOZ wurde bei der Ausgliederung mit einem Dotationskapital von 2 Mio. Franken ausgestattet, basierend auf der Rechnung 2003 mit einem Aufwand von 5.6 Mio. Franken. Im Jahr 2020 erwirtschaftete die AOZ einen Umsatz von 288.5 Mio. Franken.

Das Dotationskapital ist somit im Vergleich zum Umsatz verhältnismässig tief. In Anbetracht dessen, dass die AOZ bei der Stadt Zürich über einen Kontokorrent-Kredit verfügt (Art. 16 VO AOZ) und die Stadt auch subsidiär für Verbindlichkeiten der AOZ haftet (Art. 13 Abs. 4 VO AOZ), besteht im Hinblick auf das Dotationskapital kein Handlungsbedarf, da die Liquidität sicherstellt ist.

### 3.8 Finanzierung und Finanzhaushalt

Die AOZ ist nicht gewinnorientiert, aber verpflichtet, ihre Leistungen kostendeckend zu erbringen. Allfällige Überschüsse werden im Sinne von Rückstellungen für Innovationen oder zur Sicherung der Schwankungstauglichkeit eingesetzt.<sup>12</sup> Leistungen, welche die AOZ für die Stadt Zürich erbringt, werden mittels Steuern, die Leistungen für Dritte nach dem Verursacherprinzip finanziert (Art. 146 GO). Die Stadt stellt ihre Mittel in Form eines Betriebsbeitrages zur Verfügung (Art. 13 Abs. 1 VO AOZ). Die Stadt schliesst dazu Leistungsvereinbarungen zwischen dem zuständigen Departement und dem Verwaltungsrat der AOZ ab (Art. 13 Abs. 2 VO AOZ).

Leistungen, welche die AOZ für Dritte erbringt, sind gemäss Art. 13 Abs. 5 VO AOZ aus Eigen- oder Drittmitteln zu finanzieren; eine Quersubventionierung zwischen städtischen Aufträgen und Leistungen, welche die AOZ für Dritte erbringt, ist nicht zulässig. Letztere unterstehen grösstenteils Submissionsrecht. Erhält die AOZ den Zuschlag, werden die Leistungen in einer Leistungsvereinbarung geregelt.

---

<sup>10</sup> STRB 1795/2005.

<sup>11</sup> STRB 779/2014.

<sup>12</sup> Vgl. Eigentümerstrategie, Kap. 4.

Die Betriebsfinanzierung erfolgt hauptsächlich über Erträge aus den Leistungsvereinbarungen, aber auch mit Erträgen aus dem Verkauf von Dienstleistungen (z.B. interkulturelles Dolmetschen, Arbeitsvermittlung, Deutschkurse u.a.) und dem Verkauf von Produkten, welche im Rahmen von Beschäftigungs- und Arbeitsintegrationsprogrammen hergestellt werden.

Die AOZ führt eine Kostenrechnung nach den Vorgaben der Stadt. Sie präsentiert ihre Rechnung im Anhang von Budget und Rechnung der Stadt Zürich in der Form des Globalbudgets mit den zwei Produktgruppen «Städtischer Leistungsbereich» und «Leistungen für Bund, Kanton und Dritte» (Art. 18 VO AOZ).

Obschon die Bereiche der AOZ, welche sich unmittelbar mit der Unterbringung von Asylsuchenden in den Bundesasylzentren oder mit der Sozialhilfe und Unterbringung ausserhalb von Bundesasylzentren beschäftigen, im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung stehen, bilden die anderen Tätigkeitsbereiche der AOZ ebenso wichtige wirtschaftliche Standbeine.

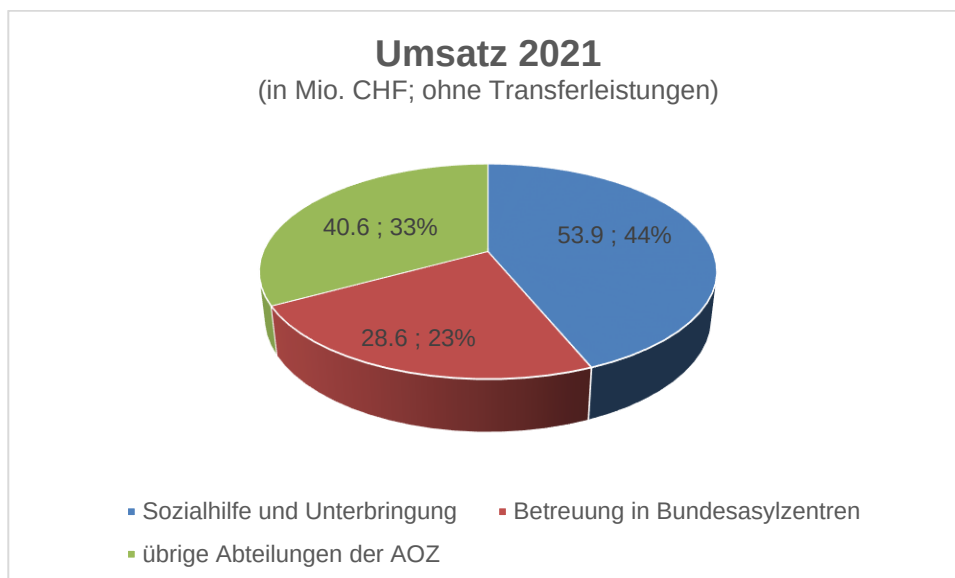


Abbildung 1: Anteil Abteilungen am Gesamtumsatz der AOZ (eigene Darstellung)



## 4 Leistungen und Organisation der Asyl-Organisation Zürich

### 4.1 Leistungen

Die Aufgaben der AOZ werden in Art. 145 GO umschrieben. Demgemäss nimmt die AOZ Aufgaben im Asylbereich wahr, zu denen die Stadt durch übergeordnetes Recht verpflichtet ist. Sie erfüllt zudem Aufgaben im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit Dritten, leistet Betreuung für anerkannte Flüchtlinge und erbringt Dienstleistungen im Bereich der Integration. Der Zweck wird zudem in Art. 2 VO AOZ umschrieben, die konkreten Zielsetzungen mittels Eigentümerstrategie vereinbart und die Leistungen im Leistungsauftrag<sup>13</sup> festgelegt.

Im Laufe der Jahre entwickelte sich die AOZ zu einer Fachorganisation im Migrations- und Integrationsbereich, die ihre Tätigkeiten heute in vier Themenbereiche<sup>14</sup> gliedert:

- Bildung und Arbeitsintegration;
- Förderung der sozialen Integration;
- Wissensvermittlung und Consulting;
- Sozialhilfe, Betreuung und Unterbringung.

Seit 2013 nimmt die AOZ im Auftrag des Bundes in verschiedenen Zentren die Betreuung von Asylsuchenden wahr. Dieser Auftrag umfasst seit dem Jahr 2019 die Aufnahme der Asylsuchenden in den BAZ sowie die Grundversorgung in den Bereichen Unterbringung, Verpflegung, Hygiene und Bekleidung, die Informationsvermittlung, die Beschäftigung, Zugang zur medizinischen Versorgung und die Umsetzung der Hausordnung. Zudem erledigt die Betreuung die im Zusammenhang mit dem Betrieb anfallenden administrativen Tätigkeiten und Personentransporte.

---

<sup>13</sup> Leistungsauftrag an die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 25. August 2021 (AS 851.161).

<sup>14</sup> Vgl. AOZ Geschäftsbericht 2020, S. 8.

## 4.2 Organisation

### 4.2.1 Aufbau

Nebst dem Verwaltungsrat und der Direktion ist die AOZ in fünf Abteilungen gegliedert: Sozialhilfe und Unterbringung, Betreuung in Bundesasylzentren, Berufliche und soziale Integration, Zentrale Dienste sowie Kommunikation und gesellschaftliche Diversität.

#### Organigramm

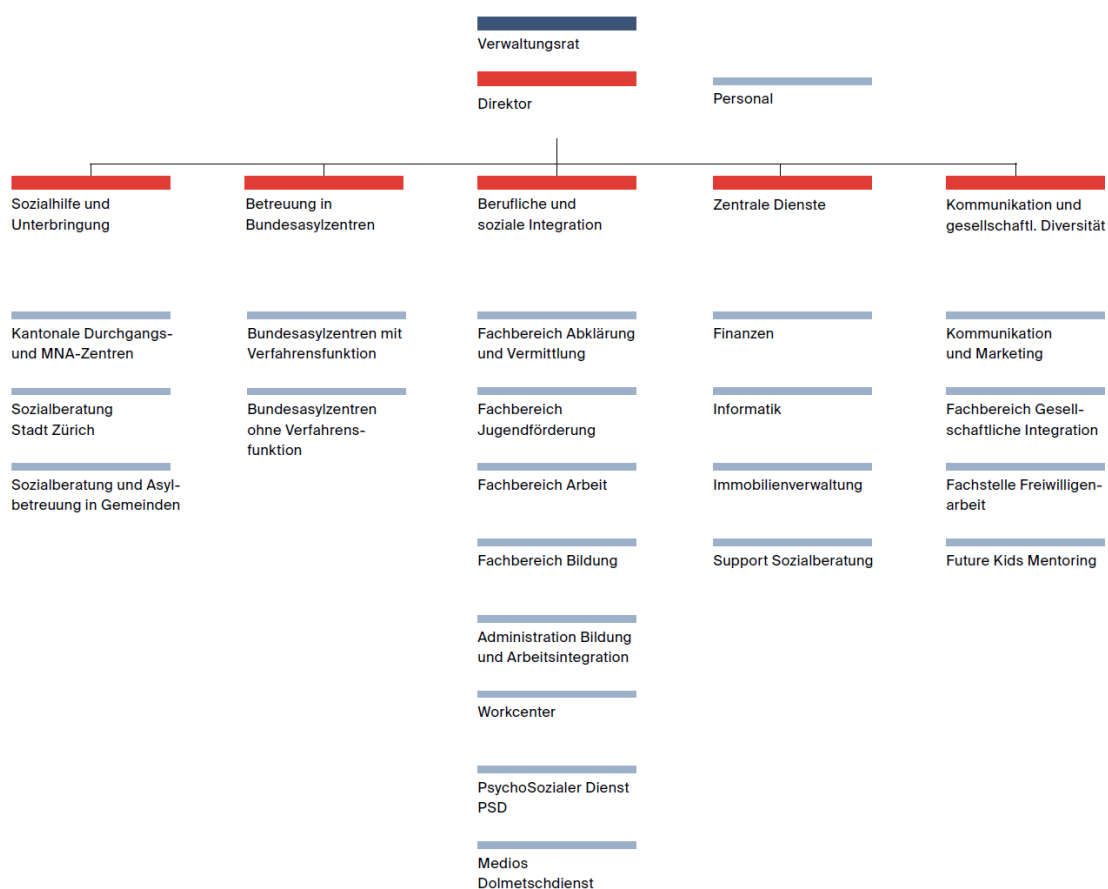


Abbildung 2: Organigramm AOZ, Stand Ende 2021 (Quelle AOZ)

Per Ende 2021 waren bei der AOZ 1'202 Mitarbeitende angestellt.<sup>15</sup> Diese verteilen sich auf 861 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Der durchschnittliche Stellenwert pro Kopf betrug dabei rund 70 Prozent. Von den 860 VZÄ entfielen knapp 25 Prozent auf die Bereiche «Sozialhilfe und Unterbringung», 35 Prozent auf den Bereich «Betreuung in

<sup>15</sup> Zuzüglich 316 interkulturelle Dolmetschende, 80 Future-Kids-Mentorinnen und -Mentoren, 5 KV-Lernende, 22 Praktikantinnen und Praktikanten sowie 21 Zivildienstleistende.

Bundesasylzentren» und die übrigen 40 Prozent auf die Bereiche «Berufliche und soziale Integration», «Kommunikation und gesellschaftliche Diversität» sowie die Unternehmensführung respektive Stabfunktionen.

#### 4.2.2 Wachstum

Seit ihrer Ausgliederung aus der Stadtverwaltung und der Ausweitung der Tätigkeitsgebiete – insbesondere durch die Übernahme der Betreuungsmandate in den BAZ – wuchs der Personalbestand stetig und markant an. Allein von 2018 bis 2021 erhöhte sich die Anzahl Mitarbeitende um rund 30 Prozent. Das durchschnittliche Beschäftigungspensum beträgt dabei rund 70 Prozent.

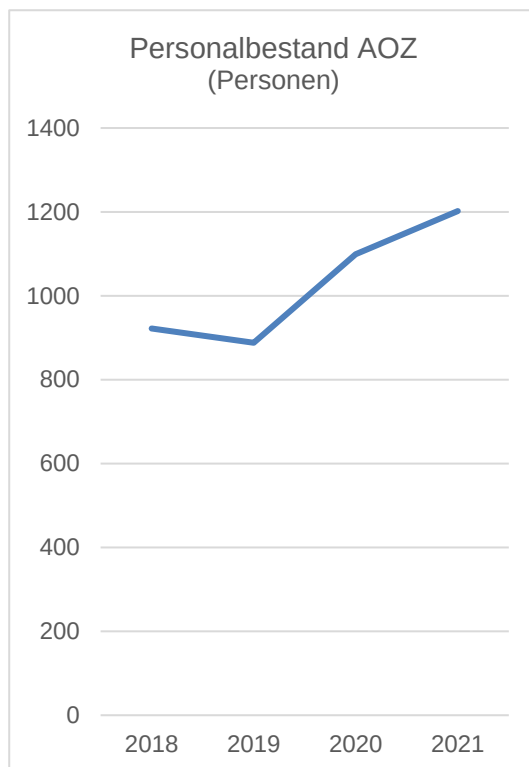


Abbildung 3: Entwicklung Personalbestand (Anzahl Personen; eigene Darstellung)

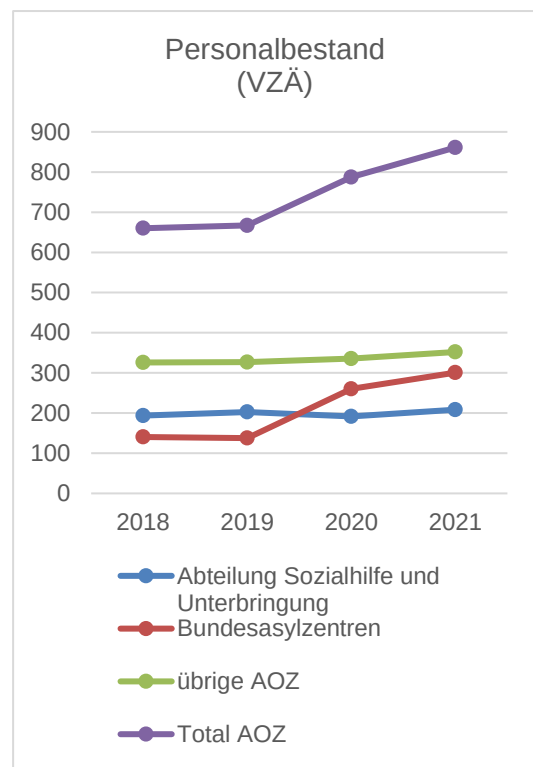


Abbildung 4: Entwicklung Personalbestand in VZÄ (eigene Darstellung)

Dieses starke Wachstum stellte und stellt die AOZ vor grosse Herausforderungen. In den Gesprächen kam wiederholt zum Ausdruck, dass die Organisation und deren Strukturen insgesamt nicht auf das rasche Wachstum vorbereitet waren. Dies habe sich u.a. darin gezeigt, dass die Zentralen Dienste mit ihren Support-Aufgaben aufgrund zu knapper personeller Ressourcen, nicht klar definierter Prozesse und damit verbunden unklarer Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten die Abteilungen nur ungenügend unterstützen konnten und diese Mitarbeitende selbst chronisch überlastet gewesen seien. Auch habe es bei den Führungspersonen an Kapazitäten gefehlt, um ihre Mitarbeitenden ausreichend begleiten zu können. Es fielen hierzu Aussagen, wie, dass die Organisation sehr gut «im Feuerlöschen» sei, den Normalbetrieb jedoch nur unzureichend gewährleisten könne resp. konnte. Das Wachstum habe u.a.

auch aufgrund des konstanten Personalmangels nicht proaktiv angegangen werden können und Change-Massnahmen hätten gefehlt.

Selbstkritisch äusserten sich zu diesem Punkt auch der damalige Verwaltungsratspräsident im Geschäftsbericht 2019, im Jahr der Inbetriebnahme des BAZ Zürich und der ersten Negativschlagzeilen: «In den vergangenen Jahren hat die AOZ bewiesen, dass sie in der Lage ist, ad hoc auf aussergewöhnliche Herausforderungen zu reagieren. Dabei geriet die vorausschauende Planung etwas in den Hintergrund»<sup>16</sup>.

Die AOZ hat in der Folge Mitte 2020, also rund ein halbes Jahr nach Eröffnung des BAZ Zürich, den Bereich «Sozialhilfe, Betreuung und Unterbringung» organisatorisch in zwei Abteilungen unterteilt: «Sozialhilfe und Unterbringung» sowie «Betreuung in Bundesasylzentren». Während ersterem die kantonalen Durchgangszentren und MNA-Zentren sowie die kommunale Sozialberatung und Asylbetreuung Stadt Zürich / Gemeinden angegliedert sind, ist der Bereich «Betreuung in Bundesasylzentren» zuständig für die BAZ mit und ohne Verfahrensfunktion. Zudem wurden auch die Ressourcen in den Zentralen Diensten erhöht und die Prozessdokumentation an die Hand genommen.

Auch wenn dadurch eine Entlastung erreicht werden konnte und eine gewisse Ruhe eingeleitet sei, so ist ein Teil der Mitarbeitenden dennoch der Auffassung, dass sich die Organisation noch weiter etablieren und bewähren müsse. Diese Aussage wurde insbesondere im Hinblick auf einen möglichen Ausbau der BAZ-Betreuungsmandate im Rahmen künftiger Submissionen gemacht.

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Empfehlung 2</b> | Insbesondere im Hinblick auf die Teilnahme an der Submission für zusätzliche BAZ-Mandate oder dem (freiwilligen) Aus- oder Aufbau weiterer Geschäftsfelder soll durch die strategische und operative Führung kritisch hinterfragt werden, ob die Organisation genügend robust für das angestrebte Wachstum ist oder ob vorerst nicht eine Konsolidierung der bestehenden Organisation verfolgt werden soll. |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

---

<sup>16</sup> AOZ Geschäftsbericht 2019, S. 4

#### 4.2.3 Schwankungstauglichkeit

Während sich die Bereiche, welche Aufgaben ausserhalb der Abteilungen «Sozialhilfe und Unterbringung» und «Betreuung in Bundesasylzentren» erbringen, in «herkömmlichen» Strukturen bewegen, stellt der Asylbereich an die AOZ in personeller Hinsicht besondere Anforderungen: Steigt die Zahl der Asylsuchenden stark an, muss der Personalbestand und die Infrastruktur innert kurzer Zeit hochgefahren, bei einer Abnahme der Asylgesuche jedoch ebenso rasch wieder reduziert werden. Die Gewährleistung dieser sogenannten «Schwankungstauglichkeit» ist Teil des Rahmenvertrags zwischen der AOZ und dem SEM. Zudem ändert sich auch die Zusammensetzung der Gesuchstellenden ständig. So stellt ein höherer Anteil an Familien oder unbegleiteter Minderjähriger andere Anforderungen an die Unterbringung, Betreuung, aber auch an die Schulung und Beschäftigung als beispielsweise allein reisende Männer.

Die Schwankungen hängen dabei von den drei Belegungsstufen ab, welche das SEM vorgibt: hoch, mittel und tief. Bei der hohen Belegungsstufe kann der vertragliche Personalbestand zu 100 Prozent, bei einer mittleren Belegungsstufe zu 85 Prozent und bei einer tiefen Belegungsstufe zu 70 Prozent ausgeschöpft werden. Das SEM teilt der AOZ jeweils drei Monate im Voraus die für die Leistungserbringung massgebende Belegungsstufe mit. Bei einer ausserordentlichen Lage sind die personellen Ressourcen sogar innerhalb eines Monats bereitzustellen. De facto bedeutet dies, dass die AOZ je nach Belegungsstufe innerhalb von drei Monaten den Personalbestand um bis zu 30 Prozent erhöhen oder senken muss. Gelingt ihr dies nicht, erfüllt sie entweder ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht, indem zu wenig Personal zur Verfügung steht, oder aber sie muss denjenigen Teil des Personals, welcher den vertraglichen Bestand übersteigt, selbst finanzieren. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass aus betrieblicher Sicht teilweise nur befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden oder unter Umständen auch Kündigungen ausgesprochen werden müssen. Diese betriebliche Tatsache beruht somit weder auf einer «hire and fire»-Mentalität, noch lässt sich aufgrund der damit einhergehenden Fluktuation auf die generelle Arbeitsplatzzufriedenheit schliessen.

Auch das SEM selbst muss in seinen Zuständigkeitsbereichen immer wieder zeitnah auf Schwankungen reagieren. Als Teil der Verwaltung werden damit einhergehende Kosten durch den Bund getragen. Im Gegensatz dazu wälzt das SEM mit der Vorgabe der Schwankungstauglichkeit das unternehmerische Risiko, welches die volatilen Gesuchszahlen mit sich bringen, auf die privaten Auftragnehmer ab. Ob diese das Risiko tragen können und möchten, ist ein unternehmerischer Entscheid. Kritisch zu betrachten ist hingegen die Tatsache, dass das SEM sowohl den Betreuungsschlüssel und die Belegungsstufe vorgibt, selbst jedoch eine Anzahl Zuweisungen von Gesuchstellenden an die BAZ vornehmen kann, durch welche der Betreuungsschlüssel überschritten wird. Der Betreiberin eines BAZ verbleiben in diesem Fall zwei Möglichkeiten: Entweder behält sie den Personalbestand bei und macht nicht nur Abstriche bei der Betreuung der Gesuchstellenden, sondern riskiert auch eine hohe Belastung der Mitarbeitenden mit Stress, Konflikten oder Kündigungen und verstösst dadurch gegen ihre Fürsorgepflicht als Arbeitgeberin. Oder aber sie hebt im Sinne einer Vorleistung den Betreuungsschlüssel auf eigene Kosten und eigenes Risiko an. Beide Szenarien sind dabei für die Auftragnehmenden unbefriedigend. Im Hinblick darauf, dass das SEM durch die Zuweisung einer zu hohen Anzahl Gesuchstellenden oder einer zu hohen Anzahl einer bestimmten Gruppe (z.B. UMA) verursacht, dass die Auftragnehmenden ihre vertraglichen Vorgaben ohne zusätzliches Personal nicht einhalten können, erscheint es legi-

tim, eine Anpassung der Rahmenverträge mit einer verbindlichen Erstattung der zusätzlichen Kosten beim SEM einzufordern. Derzeit liegt der Entscheid über eine Abgeltung der Mehrkosten im Ermessen des SEM.

**Empfehlung 3** Der Direktion und dem Verwaltungsrat der AOZ wird empfohlen, beim SEM auf eine Änderung der Rahmenverträge hinzuwirken, damit die zusätzlichen Kosten, welche durch die Sicherstellung des Betreuungsschlüssels und damit für die Aufrechterhaltung der Qualität der Betreuung entstehen, verbindlich erstattet werden.

## 5 Asylverfahren in der Schweiz

### 5.1 Überblick

Wer in der Schweiz einen Asyl-Antrag stellt, wird einer der sechs Asylregionen zugewiesen. Die Unterbringung erfolgt in einem der sechs (ordentlichen) Bundesasylzentren mit Verfahrensfunktion (mV) in Bern, Basel, Boudry, Altstätten, Chiasso und Zürich. Von diesen werden die BAZ Altstätten, Chiasso und Zürich durch die AOZ betreut, die anderen drei durch die ORS Gruppe. Die maximale Aufenthaltsdauer in einem BAZ mV beträgt 140 Tage. Grundsätzlich soll ein Asylgesuch innert dieser Frist rechtskräftig entschieden und im Falle einer Ablehnung des Asylgesuchs die Wegweisung vollzogen werden. Braucht das Staatssekretariat für Migration mehr Zeit, um das Asylgesuch zu prüfen, kommt die asylsuchende Person in ein sogenanntes «Erweitertes Verfahren». In diesem Fall werden die Asylsuchenden vom BAZ in ein kantonales Zentrum verlegt.

### 5.2 Beschleunigtes Verfahren

Das Schweizer Stimmvolk beschloss am 5. Juni 2016 mit rund 67 Prozent Zustimmung die Einführung des «beschleunigten Verfahrens» bei der Abwicklung von Asylgesuchen. Zielsetzung des beschleunigten Verfahrens ist, dass Asylsuchende nicht mehr wie bis anhin teilweise jahrelang auf ihren Bescheid warten müssen. Dieser Schwebezustand war für die Asylsuchenden mit einer grossen Unsicherheit verbunden und führte bei einem gutgeheissenen Gesuch zu Verzögerungen bei der Integration der betreffenden Personen. Das neue Asylverfahren und ein allfälliger Wegweisungsvollzug sollten somit rasch und rechtsstaatlich korrekt durchgeführt werden, um nicht nur einen umgehenden Beginn der Integration von Asylsuchenden mit Bleiberecht zu erreichen, sondern auch den Anreiz, ein unbegründetes oder missbräuchliches Asylgesuch einzureichen, zu senken. Mit diesen Massnahmen sollte zudem die Glaubwürdigkeit des Asylbereiches insgesamt nachhaltig gestärkt werden.<sup>17</sup>

Um diese Beschleunigung zu erreichen, sollten sich neu alle am Asylverfahren mitwirkenden wichtigen Personen und Organisationen unter einem Dach, den BAZ, oder in unmittelbarer Nähe zueinander befinden. Dies betrifft insbesondere die Unterbringung der Asylsuchenden, diejenigen SEM-Mitarbeitenden, welche für die Kernprozesse des Asylverfahrens zuständig sind, die Rechtsvertretungen der Gesuchstellenden sowie die Rückkehrberatung. Dadurch sollte u.a. eine bessere Koordination der Termine erreicht werden und auch die zeitlich und logistisch aufwändigen Transporte wegfallen.

Durch die Einführung einer Rechtsvertretung für jede Asylsuchende und jeden Asylsuchenden sollte trotz der Beschleunigung ein faires Verfahren gewährleistet werden. Ebenso sollte durch die bessere Aufklärung und bessere Kenntnis der Rechte und Pflichten der Asylsuchenden erreicht werden, dass weniger Beschwerden eingereicht werden, was wiederum der Findung eines früheren Entscheids dient. Mit rascheren Entscheiden und Rückführung von Asylsuchenden bei einem ablehnenden Entscheid werden zudem weniger Unterbringungsplätze benötigt, was sich in finanzieller und organisatorischer Hinsicht positiv auswirkt.

---

<sup>17</sup> Vgl. Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, BBl 2014 7991.

Das Konzept des beschleunigten Asylverfahrens wurde vor dessen Einführung erprobt. Für diesen Testbetrieb stellte sich die Stadt Zürich zur Verfügung (vgl. nachfolgend Kapitel 6.1).

### 5.3 Staatssekretariat für Migration

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) regelt alle ausländer- und asylrechtlichen Belange in der Schweiz. Es ist somit auch zuständig für die Durchführung der Asylverfahren und für die Organisation des Betriebs der Bundesasylzentren. Die Vergabe des Betriebs der BAZ an Betreiberorganisationen erfolgt in der Regel mittels Submissionen. Die letzte Submission wurde 2019 durchgeführt, die nächste ist per 2024 geplant. Der Betreuungsauftrag des BAZ Zürich wurde hingegen im Rahmen der Vereinbarung vom 2015 zwischen der Stadt Zürich und dem SEM hinsichtlich der Erstellung des BAZ Zürich an die AOZ vergeben (vgl. nachfolgend Kapitel 6.2) und nicht submittiert; der AOZ wurde dieser Auftrag also zugewiesen. Dennoch gelten für das BAZ Zürich die gleichen Rahmenbedingungen wie für alle anderen BAZ mV.

Das SEM legt die Grundprinzipien in den Bereichen Unterbringung, Betreuung und Gesundheitsvorsorge und die zu erbringenden Aufgaben und Prozesse in seinem Betriebskonzept Unterbringung (BEKO)<sup>18</sup> für alle BAZ einheitlich fest, so u.a. die quantitativen und qualitativen Vorgaben in der Betreuung, die Sicherheit oder die Hausordnung. Das SEM überprüft im Rahmen von Audits regelmässig deren Einhaltung. Den Betreiberorganisationen verbleibt insgesamt wenig Spielraum in der individuellen Ausgestaltung der Regelungen.

Auch wenn eine gute Auswahl, Ausbildung und Führung der Mitarbeitenden essenziell sind, hält das SEM mit der Festlegung des Betreuungsschlüssels den grössten Hebel in der Hand, in welcher Qualität die Betreuung der Gesuchstellenden gewährleistet werden und wie weit diese über die Bereitstellung der «Hotellerie» (Unterkunft und Verpflegung) hinausgehen kann. Der minimale Betreuungsschlüssel beträgt für BAZ bis 300 Betten eine/n Mitarbeiter/in pro 50 Betten und ab 300 Betten eine/n zusätzliche/n Mitarbeiter/in pro 100 zusätzliche Betten. Liegen spezifische Voraussetzungen wie komplexe betriebliche Anlagen mit zusätzlichem Aufwand (z.B. mehrere Speisesäle oder eine sehr dezentrale Gebäudeanlage) oder ein hoher Beschäftigungsbedarf (z.B. bei heikler Nachbarschaft oder Abgelegenheit des Zentrums) vor, können zusätzliche Stelleneinheiten geprüft werden.<sup>19</sup> Für die Betreuung von UMA gilt ein separater Schlüssel.

Ein weiterer wichtiger Hebel im Hinblick auf die Betreuungsqualität besteht bei der Definition und Gewichtung der Zuschlagskriterien im Rahmen der Submissionen. Aktuell werden der Preis mit 30 Prozent, das Betreuungs- und Beschäftigungskonzept mit 35 Prozent, das Konzept Personalplanung und Schwankungstauglichkeit mit 20 Prozent und das Konzept Schulung und Weiterbildung mit 15 Prozent gewichtet. Auf den ersten Blick mag es deshalb erscheinen, als ob dem Preis gegenüber den qualitativen Aspekten eine untergeordnete Rolle beigemessen würde. Tatsächlich enthalten jedoch auch als «qualitativ» bezeichneten Kriterien teilweise finanzielle Komponenten, beispielsweise die Personalplanung und Schwankungstauglichkeit. So kann eine höhere Schwankungstauglichkeit dann gewährleistet werden, wenn mit befristeten Arbeitsverträgen und damit einhergehend schlechteren Anstellungsbedingungen gearbeitet wird.

---

<sup>18</sup> Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Version 3.0 vom 1. Januar 2021.

<sup>19</sup> BEKO S. 18.



Verzichtet die AOZ als Fachorganisation auf einen höheren Anteil an befristeten Arbeitsverträgen, schlägt sich dies entweder im Preis nieder oder aber sie trägt das grössere unternehmerische Risiko selbst. Ebenfalls entscheidend für den Zuschlag ist, wie schwierig es ist, die volle Punktzahl bei den Qualitätskriterien zu erreichen. Nur bei hohen Ansprüchen an deren Erfüllung ist eine tatsächliche Differenzierung zwischen den Anbietern möglich.

Steht bei einer Submission somit direkt oder indirekt der Preis und nicht die Qualität des Angebots im Vordergrund, müssen tendenziell Abstriche bei der Betreuung gemacht werden, indem unter Umständen weniger qualifiziertes Personal angestellt oder dieses schlechter entlohnt wird. Legt eine Betreiberfirma besonderen Wert auf eine Leistungserbringung durch qualifiziertes Personal und eine angemessene Entlohnung, riskiert sie damit, bei der Submission nicht berücksichtigt zu werden.

Der Stadtrat hat diesbezüglich ein Zeichen gesetzt, indem er im neuen Leistungsauftrag an die AOZ, welcher am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist, den Verwaltungsrat beauftragt, Kriterien für die Bewerbung auf Drittaufträge zu definieren (Art. 9 Abs. 1 Leistungsauftrag). Bei der Bewerbung auf Ausschreibungen soll der Verwaltungsrat zudem schwergewichtig auf die Positionierung des AOZ als Fachorganisation setzen (Art. 9 Abs. 3 Leistungsauftrag). Diese Haltung vertreten auch die Verfassenden der Motion betr. Revision der VO AOZ<sup>20</sup>. Ebenso gab der Stadtrat inhaltliche Vorgaben (Minimalstandards) zur Unterbringung (Art. 12 ff. Leistungsauftrag)<sup>21</sup>, zur ambulanten und stationären Betreuung (Art. 15 f. Leistungsauftrag)<sup>22</sup>, zur Gesundheitsversorgung (Art. 17 Leistungsauftrag)<sup>23</sup>, zur Berücksichtigung von vulnerablen Personen (Art. 18 ff. Leistungsauftrag) sowie zu Information und Beschwerdestellen (Art. 22 ff. Leistungsauftrag)<sup>24</sup>. Auch damit kam er einer Forderung aus der genannten Motion nach. Zudem verhängte der Stadtrat in Art. 28 Abs. 1 Leistungsauftrag ein Moratorium bis zum 31. Dezember 2023 für neue Aufträge von Dritten in Bundesasylzentren, kantonalen Durchgangszentren und MNA-Zentren. Nicht davon betroffen sind allfällige in den betreffenden Leistungsvereinbarungen vorgesehene Verlängerungen (wie beispielsweise mit dem BAZ Zürich) und Anpassungen bestehender Aufträge (Art. 28 Abs. 2 Leistungsauftrag).

Abhängig davon, welche Kriterien gemäss Art. 9 Leistungsauftrag für künftige Bewerbungen auf Drittaufträge definiert werden, kann dies für die AOZ bedeuten, dass sie sich – je nach Art der Ausschreibung – an Submissionen von Betreuungsmandaten in den BAZ nicht mehr beteiligen kann. Durch den Verzicht auf die Übernahme neuer oder die Beendigung bestehender Leistungsvereinbarungen mit dem SEM würde die AOZ respektive deren Eigentümerin, die Stadt Zürich, zwar ein Zeichen setzen, dass in der Betreuung Personen die effektiven qualitativen Aspekte gegenüber den wirtschaftlichen stärker gewichtet werden sollen. Dies würde auch Wind aus den Segeln der Kritikerinnen und Kritiker der AOZ nehmen. Führt dies jedoch dazu, dass die AOZ bei der Vergabe von Mandaten nicht mehr berücksichtigt wird, werden dadurch weder für die Betreuungs-Mitarbeitenden in den BAZ noch für die Gesuchstellenden die an-

---

<sup>20</sup> Vgl. Auszug aus dem substanziellen Protokoll der 105. Ratssitzung vom 26. August 2020 betr. Motion 2020/273 (Gemeinderat Stadt Zürich).

<sup>21</sup> Unterbringungsreglement der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 1. Januar 2022 (AS 851.166).

<sup>22</sup> Betreuungsreglement der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 1. Januar 2022 (AS 851.167).

<sup>23</sup> Gesundheitsversorgungsreglement der Asyl-Organisation (AOZ) vom 1. Januar 2022 (AS 851.168).

<sup>24</sup> Informations- und Beschwerdemanagementreglement der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 1. Januar 2022 (AS 851.169).

gestrebte Verbesserung der Arbeits- resp. Lebensumstände erzielt. Aufgrund des beschränkten (Schweizer) Marktes von Anbietern von Betreuungsdienstleistungen im Asylbereich liegt es mutmasslich im Interesse des SEM, dass weiterhin ein gewisser Markt spielt und sich auch die AOZ als Fachorganisation mit Aussicht auf Erfolg an Ausschreibungen beteiligt.

**Empfehlung 4** Dem Verwaltungsrat der AOZ wird empfohlen, sich beim SEM dafür einzusetzen, dass bei den Vergabekriterien die Unterscheidung von qualitativen und quantitativen Kriterien geschärft wird und bei Submissionen den effektiven qualitativen Kriterien hohes Gewicht beigemessen wird.

Letztlich ist jedoch auch anzuerkennen, dass der Handlungsspielraum des SEM nicht unbeschränkt ist, da sich dieses seinerseits an den politischen und finanziellen Vorgaben des Bundes ausrichten muss.

## 6 Bundesasylzentrum Zürich (BAZ Zürich)

### 6.1 Testbetrieb Juch-Areal

Um den vereinbarten Testbetrieb für das beschleunigte Asylverfahren durchzuführen war geplant, auf dem «Duttweiler»-Areal ein neues Gebäude zu errichten. Allerdings zeigte sich rasch, dass sich ein Neubau aufgrund von Widerstand aus der Anwohnerschaft und angekündigter Rekurse nicht innerhalb der notwendigen Frist realisieren liesse. Deshalb beschloss der Stadtrat im Juni 2013, den Testbetrieb in den ehemaligen Saisonnier-Unterkünften auf dem «Juch»-Areal in Zürich-Altstetten einzurichten.

Ab dem 1. Januar 2014 stellte die AOZ den Betrieb auf dem Juch-Areal sicher. Dieser umfasste nicht nur die Betreuung der Asylsuchenden, sondern auch den Gebäudeunterhalt sowie die Schulung der Kinder. Der Sicherheitsdienst wurde bis Ende September 2015 durch die aufsuchende Sozialarbeit auf Zürichs Strassen (sip züri), danach ebenfalls durch die AOZ wahrgenommen. Es wurde dabei kein striktes Kontroll- und Sicherheitsregime gelebt: Das Gelände war zwar umzäunt, de facto konnten die Asylsuchenden dieses aber jederzeit verlassen oder Besuchende in das Areal lassen und sie besaßen auch die Schlüssel zu ihren Räumlichkeiten. Zudem waren neu Mobiltelefone erlaubt. Es bestand ein grosses Engagement von Freiwilligen aus dem Quartier und es wurden diverse Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten. Von einem Teil der befragten (ehemaligen) AOZ-Mitarbeitenden, die bereits im Test-Betrieb Juch tätig waren, wird der Umgang zwischen den Asylsuchenden und den Betreuungspersonen als familiär beschrieben und das Areal als «Asylkommune» bezeichnet. Gegen aussen wurde der Testbetrieb bald als Vorzeigemodell wahrgenommen, welches grosses Interesse auf sich zog und in welchem regelmässig Führungen für Gemeinwesen und Organisationen stattfanden, die an dieser offenen und locker gehandhabten Betreuungsform interessiert waren. In den Gesprächen hat sich jedoch gezeigt, dass diese auch Schattenseiten hatte: Ein Teil der befragten (ehemaligen) AOZ-Mitarbeitenden fühlte sich bei der Arbeit nicht sicher, da sich auf dem Gelände häufig unbekannte Personen befunden hätten und man nicht gewusst habe, wen man am Morgen antreffen würde. Waffen seien problemlos in die Unterkunft gebracht worden, was bei Auseinandersetzungen unter Asylsuchenden nicht nur für diese, sondern auch für die Betreuenden zu gefährlichen Situationen geführt habe. Zudem hätten auch ein mehr oder weniger offener Drogenhandel, Hehlerei und weitere Delikte stattgefunden. Diese Aspekte seien zumindest teilweise den Vorgesetzten und sowie weiteren zuständigen Personen – nicht zuletzt auch aufgrund der diversen Polizeieinsätze – bekannt gewesen. Zwischen Gesuchstellenden und Betreuungspersonen habe zudem teilweise keine professionelle Distanz mehr geherrscht, beobachtete Straftaten seien nicht gemeldet oder seitens Vorgesetzten nicht ernst genommen worden. Während ein Teil der Mitarbeitenden die Juch-Kultur befürwortete, kritisierten andere, dass im Juch eigentlich die Gesuchstellenden die Leitung innegehabt hätten.

Gemäss der Wahrnehmung von Gesprächspartnerinnen und -partnern seien auch im weiteren Umfeld des Juch-Betriebs diese Umstände zumindest teilweise bekannt gewesen. Im damaligen Zeitpunkt seien sie jedoch in den Hintergrund gerückt und die Juch-Kultur sei insbesondere auch seitens Politik schöngeredet worden. Als Gründe hierfür werden genannt, dass das Bild des Vorzeigebetriebs nicht gestört oder die anstehende Abstimmung zum Bau des BAZ Zürich nicht gefährdet werden sollte, was in Gesprächen mit damals Beteiligten auch selbstkritisch eingestanden wurde. Diese «ideologische Blase» trug dazu bei, dass die Mitarbeitenden nur ungenügend auf den Umzug ins BAZ Zürich vorbereitet waren (vgl. Kapitel 6.3).

Der Testbetrieb wurde im Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015 von vier externen Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern des SEM evaluiert.<sup>25</sup> Die Auswertung ergab aus Sicht der Prüfenden, dass der Testbetrieb planmässig funktionierte und sich für eine schweizweite Umsetzung eigne. So konnten die Verfahren im Vergleich zum Regelbetrieb um rund 40 Prozent beschleunigt, die Wegweisungen von Gestuchstellenden ohne Bleibeperspektive rascher durchgeführt und die Wirtschaftlichkeit durch die Neustrukturierung verbessert werden. Als weiterer positiver Aspekt wurde der ausgebaut Rechtsschutz gewertet, welcher zu einer höheren Rechtsstaatlichkeit, Effizienz, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Asylverfahrens beitrage. Dies wirkte sich wiederum in einer niedrigeren Beschwerdequote aus.

Die Schwerpunkte der Evaluation des SEM lagen somit auf den Auswirkungen des Konzepts «alles unter einem Dach» und der betriebswirtschaftlichen Analyse. Bei der Auswertung der Qualität der Asylverfahren wurde der Fokus auf die rechtlichen Aspekte, insbesondere der Qualität der Entscheide, gelegt. Die Juch-spezifische, offen gelebte Betreuungsform stand hingegen nicht im Fokus der SEM-Analyse. Dies erstaunt nicht, da aus Sicht des SEM auf dem Juch ja auch das geplante beschleunigte Verfahrensform und nicht ein neues Betreuungsmodell erprobt werden sollte.

Auch der Zürcher Stadtrat erstellte einen Bericht zum Testbetrieb. Dabei kam er zum Schluss, dass der Testbetrieb als Erfolg gewertet werden könne und dass die Erfahrungen mit dem Zentrum Juch gezeigt hätten, dass der Stadtrat Zürichs Möglichkeiten, ein Bundesasylzentrum nach neuem Muster zu beherbergen, richtig eingeschätzt habe.<sup>26</sup>

Da die Evaluation des Betriebs für den Zeitraum bis August 2015 sowohl seitens SEM wie auch der Stadt Zürich positiv ausfiel, wurde der Testbetrieb Juch bis zum Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes weitergeführt.

## 6.2 Bau BAZ Zürich

Das Projekt für den Bau des BAZ Zürich wurde von der Stadt Zürich unter Mitwirkung des SEM erarbeitet. In einer Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Stadt Zürich vom Mai 2015<sup>27</sup> verpflichtete sich die Stadt zum Bau des BAZ Zürich, der Bund seinerseits, dieses für 15 Jahre mit zweimaliger Verlängerungsmöglichkeit um je fünf Jahre kostendeckend zu mieten. Erstellerin des Gebäudes war somit die Stadt Zürich, Mieterin und Betreiberin das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) und Nutzerin der Anlage das SEM, welches die Betreuung der Asylsuchenden im Rahmen der Vereinbarung vom Mai 2015 der AOZ übertragen hat.

In einer gemeinsamen Medienmitteilung des Sozial- und des Hochbaudepartements vom 14. April 2016<sup>28</sup>, in welchem die Ausschreibung des Baus kommuniziert wurde,

---

<sup>25</sup> Vgl. Bericht «Evaluation Testbetrieb», Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse, Staatssekretariat für Migration SEM, vom November 2015.

<sup>26</sup> Vgl. «Bericht zum Testbetrieb des Bundesasylzentrums auf dem Juch-Areal aus Sicht der Stadt Zürich», Beilage zur Weisung zum Postulat GR Nr. 2013/40 von Marcel Schönbächler (CVP) vom 6. Februar 2013, S. 15.

<sup>27</sup> STRB Nr. 446/2015 vom 20. Mai 2015.

<sup>28</sup> Medienmitteilung Stadtrat Zürich «Bau des neuen Bundesasylzentrums wird ausgeschrieben» vom 14. April 2016 ([https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen\\_aktuell/2016/april/160414a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2016/april/160414a.html)).

wurde dieser als «dreigeschossiges Gebäude um einen Innenhof, das Schutz, Wohnlichkeit und Zweckmässigkeit vereinen soll» beschrieben. Weiter wurde ausgeführt, dass zwar der Bund die Kosten für das Asylzentrum über den Mietzins vollumfänglich trage, die Stadt Zürich aber als Bauherrin auftrete. Gemäss der Medienmitteilung sollten dadurch «die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten der Stadtbevölkerung» gewährleistet werden. Im Tages-Anzeiger<sup>29</sup> liess sich der Sozialvorsteher anlässlich der Medienkonferenz zur Vorstellung des Objektkredits wie folgt zitieren: «Wir wollen ein Zentrum mit Dorfcharakter», und der Hochbauvorsteher doppelte nach, es brauche einen Baukomplex mit guter Wohnqualität, in dem die Sicherheit gewährleistet sei.

In der Weisung zum Verpflichtungskredit<sup>30</sup> wurde speziell der Innenhof hervorgehoben, welcher den Asylsuchenden als Aufenthaltsbereich diene. Dank diesem könne auch auf eine Umzäunung verzichtet werden. Die Privatsphäre solle durch die Unterteilung in kleinere Wohncluster mit eigenen Nasszellen gewährleistet werden, die um den Innenhof gruppiert seien und so einen Dorfcharakter erzeugen würden. Der Innenhof und der begehbare Aussenbereich im zweiten Stock würden gerade auch für Familien Aufenthalts- und Rückzugsmöglichkeiten bieten. In der Weisung wird weiter ausgeführt, dass es das oberste Ziel sei, durch geschickte Raumkonzeption, Betriebsabläufe und Materialienwahl Wohnlichkeit herzustellen und die Bewohnenden zur Gemeinschaftlichkeit und Mitgestaltung des täglichen Lebens zu motivieren.<sup>31</sup> Auch in der Abstimmungszeitung zum Objektkredit zur Erstellung eines Bundesasylzentrums auf dem Duttweiler-Areal<sup>32</sup> wurde der Bau entsprechend dargestellt.<sup>33</sup>

Die Vorlage wurde im Zürcher Gemeinderat emotional debattiert.<sup>34</sup> Dabei stand nicht der Bau an sich im Vordergrund, sondern ideologische Grundsatzfragen hinsichtlich des Umgangs mit und der Betreuung von Asylsuchenden. Es war den Parlamentarierinnen und Parlamentariern dabei durchaus bewusst, dass der Bund die Vorgaben zur Ausübung des Betriebs machen würde. Da die revidierte Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich<sup>35</sup> in jenem Zeitpunkt noch nicht vorlag, verliehen mehrere Fraktionen ihrer Hoffnung Ausdruck, dass man auf diese einen wesentlichen Einfluss nehmen könne und insbesondere der liberale Betrieb des Juch-Areals im Betriebskonzept Niederschlag finden würde.<sup>36</sup> In diesem Sinne äusserte sich beispielsweise die CVP-Fraktion: Die Stadt Zürich sei als Standortgemeinde ein wichtiger Gesprächspartner des Bundes und könne sich bei der Ausarbeitung der Betriebskonzepte einbringen. Sie betonte zudem, dass es ihr wichtig sei, dass das Bundesasylzentrum offen sei und dass sie ein liberales Betriebskonzept befürworte. Für die Fraktion der Grünen war klar, dass «ein Bundesasylzentrum mitten in der Stadt Zürich andere bauliche und soziale

---

<sup>29</sup> Tages-Anzeiger, 14. April 2014 (<https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/so-soll-das-bundesasylzentrum-in-zuerichwest-aussehen/story/10650268>).

<sup>30</sup> GR Nr. 2016/403.

<sup>31</sup> Weisung S. 5.

<sup>32</sup> Abstimmungszeitung Stadt Zürich für die Abstimmungen vom 24. September 2019.

<sup>33</sup> Abstimmungszeitung S. 2.

<sup>34</sup> Auszug aus dem substanziellen Protokoll 151. Ratssitzung vom 12. April 2017 zum Geschäft 2016/403.

<sup>35</sup> Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen vom 4. Dezember 2018 (Stand am 1. März 2019); 142.311.23.

<sup>36</sup> Vgl. Postulat 2017/78 betreffend Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal, Ausarbeitung eines Betriebskonzepts und einer Hausordnung nach liberalen und offenen Kriterien sowie mit einer lokalen Gestaltungsfreiheit.

Rahmenbedingungen» brauche und der SP-Sprecher hielt fest, dass die Zustimmung zum Objektkredit kein Blankocheck an das SEM sei und dass Betriebskonzepte, welche den menschenwürdigen Prinzipien der Stadt Zürich im Umgang mit Geflüchteten widersprechen würden, entschieden bekämpft würden.

Auch der Sozialvorsteher zeigte sich zuversichtlich: «Es ist ein vorbildliches Projekt, vor allem auch für andere Zentren, die in der Schweiz entstehen werden. Das BAZ wird auf den Erfahrungen des Testbetriebs Juch aufbauen. (...) Mit dem Zentrum können wir auch weiterhin positiv auf die Asylpolitik auf Bundesebene Einfluss nehmen, so wie wir das mit dem Zentrum Juch schon gemacht haben»<sup>37</sup>. Zwar adressierte auch er, dass letztlich viele Entscheide in der Kompetenz des Bundes lägen, sagte aber auch, dass man heute in einem sehr guten Dialog mit den Bundesstellen und dem SEM sei und durchaus als Partner bezeichnet werden könne. Flankiert wurde die Debatte mit verschiedenen politischen Vorstössen.<sup>38</sup> Der Gemeinderat stimmte der Vorlage mit 93:25 Stimmen zu.

Der Empfehlung von Stadt- und Gemeinderat, die Vorlage anzunehmen, folgten auch die Zürcher Stimmberechtigten und befürworteten am 27. September 2017 den Objektkredit mit 72 532 Ja zu 30 563 Nein-Stimmen.

### 6.3 Umzug ins BAZ Zürich auf dem Duttweiler-Areal

Der Umzug vom Juch-Areal ins BAZ Zürich gestaltete sich von Beginn weg turbulent. Da sich der Bau des BAZ Zürich verzögerte und auf dem Juch-Areal im Herbst 2018 mit den Bauarbeiten für das Eishockeystadium begonnen werden sollte, wurden rund 150 Asylsuchende in der Halle 9 in Zürich-Oerlikon untergebracht, weitere später auch noch im BAZ Embrach. Dies bedeutete für die Mitarbeitenden, dass sie innert kurzer Zeit Doppelstrukturen aufbauen und aufrechterhalten mussten, beispielsweise bei der Schulung der Kinder, dem Catering, dem Sicherheitsdienst oder dem Transport der Gesuchstellenden zu deren diversen Terminen. Auch als der Umzug unmittelbar bevorstand, ergab sich aufgrund von Baumängeln beim BAZ Zürich nochmals eine Verzögerung. Diese war besonders problematisch, da befristete Arbeitsverträge bereits ausgelaufen oder Arbeitsverhältnisse gekündigt waren.

So verblieb den Führungspersonen kaum Zeit und Energie, um sich selbst und ihre Mitarbeitenden organisatorisch und inhaltlich auf den Umzug vom Juch ins BAZ Zürich und die damit anstehenden Veränderungen vorzubereiten. Zwar fanden verschiedene Informationsveranstaltungen statt, welche für die Mitarbeitenden verpflichtend waren. Der Fokus lag dabei aber offensichtlich mehr auf den Änderungen, welche sich im vertraglichen Arbeitsverhältnis ergeben und weniger, was der Wechsel für den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden (und Gesuchstellenden) bedeuten wird. In den Gesprächen wurde zudem darauf hingewiesen, dass für Mitarbeitende ohne deutsche Muttersprache die Informationen auch zu technisch und dadurch nicht vollumfänglich verständlich gewesen sein könnten. Es gab auch Mitarbeitende, welche sagten, dass sie auf dem Papier gewusst hätten, wie es wird, dies aber in der Realität zu erleben, sei etwas ganz Anderes gewesen.

---

<sup>37</sup> Auszug aus dem substanziellen Protokoll 151. Ratssitzung vom 12. April 2017 zum Geschäft 2016/403, S. 3 f.

<sup>38</sup> Vgl. <https://www.gemeinderat-zuerich.ch/geschaefte/detailansicht-geschaefte?gId=fbb63f40-20e0-4ec7-b031-c7205eb66b2c>.



Teilweise wurde die Kommunikation auch als widersprüchlich wahrgenommen, indem zwar darauf hingewiesen worden sei, dass künftig die weniger liberalen SEM-Regeln gelten würden, aber dass man dann schon schauen würde, dass man diese im eigenen Sinne gestalten könne. Aus den Unterlagen ergab sich, dass den Leitungspersonen durchaus bewusst war, dass ein Change Prozess notwendig wäre, damit die Mitarbeitenden vom Testbetrieb Abschied nehmen und den Wechsel in die neue Struktur gut vollziehen könnten. Dies insbesondere auch deshalb, weil damit die Trennung von Mitarbeitenden, eine neue Zentrumsleitung durch das SEM, zusätzliche Akteure (z.B. Sicherheitsdienst) sowie neue Abläufe und Prozesse verbunden waren. Ein solcher Change Prozess fand jedoch aufgrund der geschilderten Situation vor und während des Umzugs nicht statt. Wären die Mitarbeitenden seitens Führung besser auf die neue Arbeitssituation vorbereitet gewesen und hätten Zeit gehabt, sich auf die Änderungen in der Ausübung ihrer Tätigkeiten vorzubereiten, hätten mutmasslich viele Überforderungssituationen, Frustrationen bei und Kündigungen von Mitarbeitenden verhindert werden können.

Diese gesamten Umstände führten zu einer enormen Belastung der Mitarbeitenden, insbesondere auch der Führungspersonen. So wurde in den Gesprächen beschrieben, man sei bereits erschöpft im BAZ Zürich angekommen, der Umzug sei unterschätzt worden und organisatorisch, führungsmässig und personell schlecht vorbereitet gewesen. Von einem Verwaltungsratsmitglied wurde selbstkritisch vermerkt, man sei in dieser Zeit «sehr getrieben» gewesen und das «big picture» habe gefehlt.

Die Aussagen der Gespräche wurde durch die Ergebnisse der Mitarbeitendenumfrage bestätigt. Von den Umfrageteilnehmenden waren gut 40 Prozent bereits im Juch tätig. Der prozentuale Wert, wie stark sich ihr Arbeitsalltag vom Juch zum BAZ Zürich verändert habe, lag dabei bei 75 Prozent, wobei 100 Prozent einer starken Änderung entsprechen. Die Kommunikation im Vorfeld wurde mit 3.25 von 6 Punkten bewertet, die Möglichkeit, sich in den Veränderungsprozess einzugeben, mit 3.4 von 6 Punkten. Zudem haben gemäss Umfrageteilnehmenden die kommunizierten Änderungen nur teilweise der Realität entsprochen (3.4 von 6 Punkten). Ebenfalls als stark ungenügend werden die Massnahmen bezeichnet, welche seitens Führungspersonen getroffen wurden, um die Mitarbeitenden auf die Veränderungen vorzubereiten (3.1 von 6 Punkten). Der gesamte Themenbereich «Umzug Juch in BAZ Zürich» erzielte einen Durchschnittswert von knapp 3.3 von 6 Punkten. Auch wenn der Umzug vom Juch ins BAZ Zürich ein singuläres Grossereignis in der Geschichte der AOZ darstellt, so geht aus den Rückmeldungen klar hervor, welche Wichtigkeit eine klare, transparente und verständliche Kommunikation gegenüber den Mitarbeitenden bei Veränderungen hat, dass diese in den Wechsel einbezogen werden möchten und dass einem solchen seitens Führung genügend Zeit und Ressourcen beigemessen werden müssen.

**Empfehlung 5** Dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der AOZ wird empfohlen, bei künftigen wesentlichen Änderungen in der Organisation oder deren Aufgabengebiete der Kommunikation hohes Gewicht und einem bewussten Change-Prozess genügend Zeit und Ressourcen beizumessen.

## 6.4 Gebäude BAZ Zürich

Der Wechsel vom Juch-Areal war – trotz der Zwischenlösungen in Embrach oder in der Halle 9 – für viele Mitarbeitende ein Kulturschock: vom Barackendorf, der «Asyl-Kommune», hin zu einem nüchternen Zweckbau an exponierter Lage, von viel Freiheit in der Gestaltung des Arbeitsalltags und der Betreuung der Asylsuchenden zu einem Betrieb mit standardisierten SEM-Vorgaben gemäss Betriebskonzept, vom eigenen Sicherheitsdienst hin zur uniformierten externen Sicherheitsfirma mit strikten Eingangskontrolle samt Leibesvisitationen<sup>39</sup> bei den Gesuchstellenden.

Der hohe Zeitdruck beim Umzug, die Zwischenlösungen mit dem Doppelbetrieb vom und Halle 9 / Embrach und die von allen Seiten als knapp beschriebenen personellen Ressourcen brachten zudem mit sich, dass die neuen Arbeitsabläufe im BAZ Zürich nicht erprobt werden konnten. Die interne Infrastruktur musste während dem laufenden Betrieb aufgebaut werden, wozu kaum Zeit blieb. Dadurch habe sich die Organisation von Beginn weg im Krisenmodus befunden.

Der Bau wies beim Einzug zudem nach wie vor verschiedene technische Mängel auf. So fielen beispielsweise Türfallen ab, die Heizung funktionierte nur ungenügend oder es war zu wenig Geschirr vorhanden. Was von aussen betrachtet als «Kinderkrankheiten» wahrgenommen werden kann, führte bei den ohnehin schon unter grosser Belastung stehenden Mitarbeitenden zu zusätzlichem Stress. Zudem zeigten sich auch konzeptionelle Mängel des Gebäudes, wie beispielsweise ein fehlender Sichtschutz vor den Fenstern, so dass Passanten freien Blick in die Zimmer der Bewohnerinnen und Bewohner hatten. Ebenso wurden durch eine ungünstige Anordnung der Räumlichkeiten die Arbeitsabläufe zusätzlich erschwert.

Wesentlich ins Gewicht fiel aber, dass der Bau bei weitem die Vorstellung von «dörflichem Charakter» oder «Wohnlichkeit», von welchen im Vorfeld die Rede war, nicht einlöste. Beim Bau lag der Fokus zudem offensichtlich zu wenig auf den Nutzerinnen und Nutzern des Gebäudes, den Mitarbeitenden und den Gesuchstellenden, und es floss nicht genügend spezifisches Know-how aus dem Betrieb eines Asylzentrums in die Planung ein. Insgesamt habe man darauf vertraut, dass es dann schon funktioniere, wurde dazu in einem Gespräch gesagt.

Die unterschiedlichen Bereiche für die verschiedenen Bewohnenden-Gruppen wie UMA, allein reisende Frauen oder Familien grenzen sich nicht deutlich ab, Rückzugsräume sind knapp und die Sozialraumgestaltung wurde ungenügend gelöst. Exemplarisch zeigt sich dies am asphaltierten Innenhof. Dieser wirkt nicht nur abweisend, sondern kann im Sommer aufgrund der Hitze durch die Kinder nur beschränkt zum Spielen genutzt werden. Ebenso weist die karge Terrasse keine Aufenthaltsqualität auf.

Dass der Bau bei Mitarbeitenden oder den Bewohnenden den Eindruck eines Gefängnisses weckt, wie sie der Presse gegenüber sagten, ist vor diesem Hintergrund nachvollziehbar.

Seit der Eröffnung wurden zwar – insbesondere in Zusammenarbeit mit der benachbarten Hochschule für Gestaltung – mit farblichen Akzenten das Gebäude punktuell freundlicher gestaltet. Auch wurden andere Verbesserungen wie die Einrichtung eines

---

<sup>39</sup> Unter einer Leibesvisitation wird das Abtasten über der Kleidung und eine Sichtung des Gepäcks verstanden, welche sowohl bei Erwachsenen als auch bei Kindern und Jugendlichen erfolgt.



Spielplatzes oder die unter den gegebenen Umständen mögliche Begrünung des Innenhofes durch die AOZ umgesetzt. Eine wesentliche Änderung wird zudem mit dem Umbau der Küche erreicht, welche es künftig erlaubt, Gesuchstellende in die Essenszubereitung einzubeziehen.

Die wesentlichen baulichen Unzulänglichkeiten im Hinblick auf die Aufenthaltsqualität bleiben dennoch bestehen und erfordern grössere Investitionen. In dieser Hinsicht sollte sich die Stadt als Erstellerin des Gebäudes in der Pflicht sehen, auf ihre Kosten Anpassungen insbesondere an der Sozialraumgestaltung vorzunehmen, um das bei der Abstimmung abgegebene Versprechen der Schaffung eines BAZ mit «wohnlichen und dörflichen Charakters» einzulösen. Gleichwohl wird der Bau mittlerweile vom SEM genutzt, weshalb Verbesserungen einer Koordination und Zusammenarbeit mit dem SEM bedürfen.

**Empfehlung 6** Dem Verwaltungsrat wird empfohlen, bei der Stadt Zürich als Bauherrin die Finanzierung grundlegender Anpassungen insbesondere der Sozialraumgestaltung einzufordern.

Trotz dieser Kritik sind die positiven Aspekte des neuen Gebäudes nicht ausser Acht zu lassen: Dieses bietet sowohl den Gesuchstellenden wie auch den Mitarbeitenden mehr Sicherheit und ist moderner und hygienischer als die Baracken im Juch. Die zentrale Lage ermöglicht es den Kindern und Jugendlichen zudem, die öffentliche Schule besuchen.

## 6.5 Betrieb und Akteure BAZ Zürich

Während im Testbetrieb Juch die AOZ die Leitung innehatte und sowohl für die Betreuung, den Hausdienst und mehrheitlich auch für den Sicherheitsdienst verantwortlich war, werden diese Aufgaben im BAZ Zürich durch verschiedene Organisationen und Akteurinnen und Akteuren wahrgenommen. Dies bedingt eine enge Abstimmung untereinander und ein übereinstimmendes Rollenverständnis. Die Zusammenarbeit funktionierte insbesondere zu Beginn nur unzureichend, indem teilweise stark divergierende Auffassungen über die Ausführung des SEM-Auftrags bestanden haben. Auch wenn im BEKO die Verantwortlichkeiten der einzelnen Berufsgruppen geregelt waren, bestanden in der praktischen Umsetzung Unklarheiten bei der Aufgabenteilung zwischen SEM, Betreuung, Sicherheitsdienst und Hausdienst: Wer macht was? Wer trägt wofür die Verantwortung? Wer hat bei Differenzen Entscheidungskompetenz?

### 6.5.1 Mitarbeitende Betreuung

Aufgrund der Medienberichterstattung ist bekannt, dass ein Teil der Mitarbeitenden der Betreuung die strikte Art und Weise der Umsetzung des SEM-Auftrags nicht mit ihrer inneren Haltung und ihrer Vorstellung, wie Asylsuchende behandelt und betreut werden sollten, vereinbaren konnten. Aus Gesprächen ergab sich, dass ein anderer Teil der Mitarbeitenden hingegen froh war, dass der «regellose Zustand» im Juch nun durch klare Vorgaben abgelöst wurde und sie sich bei der Arbeit sicher fühlen konnten. Dass sie von der anderen Mitarbeitergruppe mehr oder weniger direkt als «Komplizen eines menschenverachtenden Systems» bezeichnet worden seien, sei für sie schwer zu ertragen gewesen, weil sie doch ebenfalls ihr Bestes geben würden, um die Gesuchstellenden gut zu betreuen. Dieser ideologische Konflikt hat zwar bereits im Juch bestanden, spitzte sich jedoch mit dem Wechsel ins BAZ Zürich zu. Während die Stim-

men der «systemkritischen» Mitarbeitenden in Medien und Politik breites Gehör fanden, habe sich niemand dafür interessiert, dass es auch andere Wahrnehmungen gab. Der Aussage in der Presse, dass es im BAZ Zürich nur zwei Arten von Mitarbeitenden gebe, nämlich «gebrochene und noch nicht gebrochene»<sup>40</sup>, steht die Aussage gegenüber, dass es auf der einen Seite Mitarbeitende gebe, welche die Rahmenbedingungen des SEM persönlich ablehnen, das Asylwesen «von innen» ändern möchten und daran scheitern würden. Auf der anderen Seite gebe es Mitarbeitende, welche die Vorgaben akzeptieren und gerne im BAZ Zürich arbeiten würden. Auch diese würden jedoch ihre Arbeit kritisch hinterfragen und Verbesserungsvorschläge einbringen. Änderungen an den Rahmenbedingungen seien aber letztlich Sache der Politik. Bei einigen Gesprächspartnerinnen und -partner entlud sich auch Frustration über die von ihnen als einseitig wahrgenommene Darstellung in den Medien und darüber, dass sie sich deshalb im Freundeskreis für ihren Arbeitsort rechtfertigen mussten. Durch die anonymen Quellen sei zudem auch eine Idealisierung der Gesuchstellenden vorgenommen worden. In der Realität sei zwar der Umgang mit den meisten tatsächlich problemlos, aber man müsse auch auf diejenigen vorbereitet sein, welche sich nicht zuletzt aufgrund von Alkohol- oder Drogenkonsum aggressiv verhalten würden oder kriminell seien. Ebenso müsse man – ohne die Situation der Geflüchteten zu verharmlosen – nüchtern sehen, dass Selbstverletzungen auch als Druckmittel im Verfahren eingesetzt würden. Je nach Herkunftsländer der Gesuchstellenden gäbe es zudem kritische Konstellationen, insbesondere bei Gesuchstellenden, denen bereits von Beginn weg bewusst sei, dass sie kein Bleiberecht erhalten würden. So würden denn auch nicht alle mit guten Absichten in die Schweiz kommen. Darüber habe aber niemand etwas geschrieben, weil es nicht ins Bild gepasst habe, wurde bilanziert.

All dies hat dazu geführt, dass zwischen den Mitarbeitenden eine eigentliche Misstrauenskultur entstanden ist, welche die ohnehin schon schwierige Teambildung am neuen Ort zusätzlich erschwerte. Auch wenn sich die Zusammenarbeit gemäss der Mitarbeitendenumfrage inzwischen wesentlich verbessert hat, ist es unabdingbar, dass bei der Rekrutierung neuer Mitarbeitender nicht nur der Arbeitsinhalt geklärt, sondern insbesondere auch die Rahmenbedingungen mit dem limitierten Handlungsspielraum klar aufgezeigt wird. Dabei soll es nicht darum gehen, keine kritischen Mitarbeitenden einzustellen, sondern zu verhindern, dass sich Mitarbeitende aufgrund falscher Erwartungen zum Stellenantritt entschliessen, innert kurzer Zeit resignieren und die Organisation wieder verlassen, was letztlich für alle Beteiligten belastend und unbefriedigend ist.

**Empfehlung 7** Der AOZ wird empfohlen, in Rekrutierungsprozessen grossen Wert auf die Klärung der Erwartungen der Bewerbenden an die Stelle zu legen und ihnen mit Probetagen eine möglichst umfassende Sicht der Arbeit zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere in Rekrutierungsprozessen betreffend die Betreuung in Kollektivunterkünften.

<sup>40</sup> Vgl. Tages-Anzeiger vom 18. Juni 2021, S. 16.

Nicht nur die Rekrutierung, sondern auch die Art und Weise der Einführung der neuen Mitarbeitenden ist ein wesentliches Element für eine gute Zusammenarbeit im Betrieb. In diesem Zusammenhang fiel in der Umfrage der tiefe Wert bei der Frage: «Ich bin in meine Aufgabe und mein Aufgabengebiet umfassend eingeführt worden» auf (Wert: 3.4 von 6). Ein Einführungskonzept hat gefehlt, weshalb auch im SEM-Audit-Bericht vom 13. September 2021 der fehlende Prozess zur Einführung neuer Mitarbeitender moniert wurde. Ein notwendiges Einführungskonzept wurde in der Zwischenzeit jedoch erarbeitet und dem SEM zugestellt.

**Empfehlung 8** Der Direktion der AOZ wird empfohlen, das Einführungskonzept für neue Mitarbeitende umgehend zu implementieren und mittels Controlling dessen Wirksamkeit sicherzustellen.

Nicht nur zu Beginn des Betriebs des BAZ Zürich, sondern auch nach wie vor wird von den Mitarbeitenden die – nicht vorhandene – digitale Infrastruktur als nervenaufreibend empfunden. Während im Juch Dossiers elektronisch geführt werden konnten, müssen im BAZ viele Daten händisch erfasst werden. Dies absorbiert viel Zeit und ist fehleranfällig. Das SEM hat den Handlungsbedarf erkannt und ist dabei, ein System zu entwickeln, welches einheitlich in allen BAZ implementiert werden soll. Auf eine Empfehlung kann diesbezüglich deshalb verzichtet werden.

Zum schwierigen Start im BAZ Zürich hat auch beigetragen, dass es in diesem Zeitraum zu mehreren Wechseln in der Führung kam. Aus den Akten sowie Gesprächen mit betroffenen Mitarbeitenden ergab sich, dass verschiedene und voneinander unabhängige Ursachen zu den Kündigungen durch die Mitarbeitenden oder Entlassungen seitens AOZ geführt haben. Es liess sich darin kein roter Faden erkennen, da die Gründe sehr heterogen waren, so u.a. Überforderung mit der Führungsaufgabe, unterschiedliche Vorstellungen der Zusammenarbeit oder ein Fehlverhalten am Arbeitsplatz. Es liessen sich somit keine systematischen Ursachen eruieren, welche zu diesen Wechseln geführt haben. Durch die häufigen Abgänge und die damit verbundenen Vakanzen wuchs der Druck auf die verbliebenen Angestellten weiter an und die Leitungswechsel benötigten von den Mitarbeitenden auch eine Adaptionszeit. Insgesamt wurde dadurch viel Energie verbraucht und dies in einer Zeit, in welcher die Organisation Konstanz dringend benötigt hätte. In den Gesprächen wurde jedoch immer wieder betont, dass der jetzige ad Interim-Leiter Ruhe und Struktur ins BAZ Zürich gebracht habe.

Die Leitung eines BAZ sowie eine Teamleitung innerhalb eines BAZ stellt für eine Führungsperson eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Ein grosser Teil der Mitarbeitenden weist einen Migrationshintergrund auf, wodurch Teams von Mitarbeitenden mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen, Sprachen und Ausbildungen geführt werden müssen. Was für den Kontakt mit den Gesuchstellenden von Vorteil ist, kann in der Zusammenarbeit zu Missverständnissen führen. Für die Mitarbeitenden selbst ist die Betreuung von Asylsuchenden emotional anspruchsvoll. Durch die Betreuung entsteht eine (berufliche) Beziehung zwischen den Mitarbeitenden und den Gesuchstellenden, welche jedoch immer nur von kurzer Dauer ist. Dadurch müssen sich die Mitarbeitenden konstant auf neue Gesuchstellende mit ihren Schicksalen einstellen. Ablehnende Entscheide können auch für die Mitarbeitenden schwer zu akzeptieren sein. Ebenso können die Betreuerinnen und Betreuer belastende Situationen erleben wie gewalttätige Auseinandersetzungen, Selbstverletzungen oder Suizidversuche. Nach solchen Geschehnissen sind die Führungspersonen besonders gefordert, ihren Mitarbeitenden die notwendige Unterstützung zu bieten. Um diese Verantwortung wahrnehmen zu können, müssen sie über die notwendigen Führungswerkzeuge verfügen und ihrerseits

in ihrer Aufgabe unterstützt und gefördert werden. In diesem Bereich besteht gemäss Schilderungen weiterhin Verbesserungspotenzial.

**Empfehlung 9** Der Direktion der AOZ wird empfohlen, die Führungskompetenzen ihrer Leitungspersonen mit Weiterbildungen zu stärken und sie in ihrer Aufgabe mit geeigneten Angeboten (z.B. Coaching) und Führungsgefässen zu unterstützen.

Gerade im Umgang mit belastenden Situationen scheint es Handlungsbedarf zu geben. So schilderte eine ehemalige Mitarbeiterin in einem Medienbericht, dass sie sich nach einem für sie traumatischen Erlebnis im Zusammenhang mit einer Selbstverletzung einer Gesuchstellerin alleine gelassen fühlte.<sup>41</sup> Von den Umfrageteilnehmenden wurde die Frage, wie sie die Unterstützung bei der Verarbeitung von belastenden Situationen beurteilen, als nicht genügend bezeichnet (3.95 von 6 Punkten). Dies erstaunt, da entsprechende Konzepte über den Umgang mit belastenden Situationen und insbesondere auch konkrete Unterstützungsangebote vorhanden sind und die Mitarbeitenden in der Umfrage angegeben zu haben, diese zu kennen (5.26 von 6 Punkten). Hier erscheint es angezeigt, die Ursachen abzuklären, weshalb die Hilfe dennoch nicht in Anspruch genommen wird und wie die Führung die Unterstützung der Mitarbeitenden verstärkt proaktiv angehen kann.

**Empfehlung 10** Es wird der Leitung Betreuung des BAZ Zürich empfohlen, die Ursachen abzuklären, weshalb Mitarbeitende Unterstützungsangebote nur teilweise in Anspruch nehmen und eine proaktive Unterstützungsrolle der Führungspersonen gegenüber betroffenen Mitarbeitenden einzufordern.

In praktisch allen Gesprächen mit aktuellen und ehemaligen Mitarbeitenden wurde auf die zu knappen Personalressourcen hingewiesen. Diese Aussagen widerspiegeln sich in der Mitarbeitendenumfrage, in welcher die Frage «In meinem Team sind genügend Personen, um die anfallenden Aufgaben zu erledigen» mit 3.2 von 6 Punkten bewertet wurde. In der Folge erzielte denn auch die Frage, ob für die Anliegen der Gesuchstellenden genügend Zeit zur Verfügung stehe, einen Wert von 3 von 6 Punkten. Da das SEM den Betreuungsschlüssen festlegt, kann die AOZ auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen nur mittelbar Einfluss nehmen. Dass sich jedoch entsprechende Gespräche lohnen, zeigt sich darin, dass es gelungen ist, dass das SEM zusätzliche Personalressourcen für Konfliktpräventions-Betreuende (KPB) gewährte und im BAZ Zürich durch die Einstellung eines Kochs das Betreuungspersonal entlastet wird.

**Empfehlung 11** Der Direktion der AOZ wird empfohlen, sich weiterhin beim SEM dafür einzusetzen, dass der Betreuungsschlüssel so festgelegt wird, dass den Mitarbeitenden genügend Zeit für eine befriedigende Erledigung ihrer Aufgaben und insbesondere zur Betreuung der Gesuchstellenden zur Verfügung steht.

---

<sup>41</sup> Vgl. Tages-Anzeiger vom 18. Juni 2021, S. 17.

### 6.5.2 Sicherheitsdienst

Nebst dem Bau, welcher Anlass zu Kritik gab, war es in erster Linie die Art und Weise der Umsetzung des Sicherheitsdienstes, welche Ursache für die mediale Berichterstattung nach der Inbetriebnahme des BAZ Zürich war.

Während im Juch der Umgang mit den Gesuchstellenden grundsätzlich auf Vertrauen beruhte, standen im BAZ Zürich die Kontrolle und die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung im Vordergrund. Dies manifestierte sich nicht nur an den nunmehr uniformierten Sicherheitsmitarbeitenden, sondern insbesondere auch an den Eingangskontrollen, welche nicht nur die Überprüfung der Personalien, sondern auch eine Leibesvisitation umfassen. Diese Kontrollen wurden von einem Teil der AOZ-Mitarbeitenden wie auch der Gesuchstellenden als schikanös wahrgenommen, als würden die Gesuchstellenden unter Generalverdacht gestellt.

Aufgrund verschiedener Berichte muss davon ausgegangen werden, dass das Sicherheitspersonal zu Beginn zu wenig auf den Umgang mit vulnerablen Personen sensibilisiert und geschult war und die Durchsetzung des Sicherheitsaspekts Vorrang vor allem hatte. So kam es beispielsweise am Anfang dazu, dass Schülerinnen und Schülern Bleistifte abgenommen wurden, da diese als Waffen hätten missbraucht werden können. Was aus der Warte des Sicherheitspersonals als notwendig erschien, stiess bei Bevölkerung und Politik auf Unverständnis und führte zu den ersten Medienberichten, hitzigen Diskussionen im Zürcher Parlament und den bereits genannten dezidierten Aussagen des Vorstehers des Sozialdepartements. Die AOZ stand dabei (neben der Stadt Zürich) im Fokus, obschon der Sicherheitsdienst durch eine Drittfirma ausgeführt wird, welche im Auftrag und gemäss Vorgaben des SEM agiert und die AOZ somit nicht Verursacherin der kritisierten Umstände war.

Die generelle Handhabung der Sicherheit in Bundesasylzentren durch private Firmen wurde aufgrund von Vorfällen in verschiedenen BAZ (wovon jedoch keiner aus dem BAZ Zürich war) medial landesweit thematisiert,<sup>42</sup> insbesondere die Anwendung von Gewalt oder die Einschliessung von Bewohnenden in «Besinnungsräumen». Diese Thematik wurde im Auftrag des SEM von Alt-Bundesrichter Oberholzer umfassend untersucht.<sup>43</sup> Dieser attestiert (wie bereits die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter, welche die Situation in den Bundesasylzentren regelmässig und systematisch prüft), dass die Unterbringung und Betreuung (inkl. Sicherheitsdienst) in den Bundesasylzentren menschen- und grundrechtskonform ist. Alt-Bundesrichter Oberholzer macht aber auch Empfehlungen. So kam er in seinem Bericht zum Schluss, dass «die weitgehend vollständige Ausgliederung der Sicherheitsaufgaben an private Dienstleistungserbringer – verbunden mit der fehlenden Klärung ihrer Befugnisse zur Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeiliche Massnahmen sowie der nicht für polizeiliche Aufgaben ausgerichteten Ausbildung ihrer Mitarbeitenden – eines der zentralen Probleme darstellen dürfte»<sup>44</sup>, zumal sich diese Sicherheitsunternehmen in ihrem ordentlichen Geschäftsbereich primär Aufgaben im Bereich der Objektbewachung, des Personenschutzes und des Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen widmen würden.<sup>45</sup> Alt-Bundesrichter Oberholzer empfahl dem SEM deshalb, «mögliche Alternativen zur

---

<sup>42</sup> Vgl. u.a. Rundschau vom 5. Mai 2021 – Thema: "Gewaltzone Asylheim" ([https://m.srf.ch/programm/tv/sendung/P940234379527\\_T938403507812](https://m.srf.ch/programm/tv/sendung/P940234379527_T938403507812)).

<sup>43</sup> Bericht über die Abklärungen von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in Bundesasylzentren von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer vom 30. September 2021.

<sup>44</sup> Bericht Oberholzer S. 63.

<sup>45</sup> Bericht Oberholzer, S. 63.



weitgehend vollständigen Ausgliederung der Sicherheitsaufgaben an private Leistungserbringer zu überprüfen und seine heutigen Prozesse zur Einflussnahme auf die privaten Leistungserbringer zu überdenken»<sup>46</sup>. So könnten die eigentlichen Schlüsselpositionen in den Zentren mit Angestellten des Bundes (oder der Kantone) besetzt werden und allein diesen Entscheidungs- und Verfügungsbefugnisse gegenüber den Asylsuchenden eingeräumt werden.<sup>47</sup>

Bei aller (berechtigter) Kritik an der Art und Weise der Ausübung der Sicherheitsvorkehrungen soll trotzdem darauf hingewiesen werden, dass in der medialen Berichterstattung diejenigen Stimmen der Mitarbeitenden, welche froh um die verstärkten Sicherheitsvorkehrungen waren, kaum Beachtung fanden. Die Tatsache, dass es im Gegensatz zum Juch nun stark erschwert sei, Waffen in die Unterkunft zu schmuggeln, gebe ihnen ein grösseres Sicherheitsgefühl bei der Arbeit, insbesondere, wenn sie bei Konfliktsituationen einschreiten müssten. Das Gleiche gelte auch im Hinblick auf Asylsuchende, welche stark alkoholisiert seien oder unter anderen Drogen stehen würden und nun bereits beim Eingang zum Zentrum erkannt würden und dadurch das Konfliktpotenzial abnehme. Ebenso könnten sich keine unbekannten Personen mehr im Zentrum aufhalten. Auch Gesuchstellende, welche nach ihrer Flucht weiterhin bedroht würden oder die damit rechnen müssen, dass ihre Angehörigen im Ursprungsland Repressalien ausgesetzt wären, wenn der Aufenthaltsort der Geflüchteten bekannt würde, würden sich durch die Kontrollen sicherer fühlen und ihre Anonymität ist aufgrund des eingeschränkten Zugangs Dritter in das BAZ Zürich besser gewahrt.

In den Berichten teilweise unerwähnt blieben – nebst dem Mitbringen möglicher Waffen – weitere Gründe für die Eingangskontrollen: So ist der Umstand, dass Quittungen für Waren gezeigt werden müssen, Teil einer Vereinbarung mit dem örtlichen Gewerbe, um Diebstahl und Hehlerei zu verhindern. Die Erfahrungen aus dem Betrieb Juch haben gezeigt, dass in diesem Bereich durchaus Handlungsbedarf besteht. Und mit der Erfassung der Gesuchstellenden beim Verlassen des BAZ soll die Anwesenheit bei Terminen (mit Rechtsvertreterinnen und -vertretern, Dolmetschenden, Medizin, Pflege etc.) gewährleistet werden, was insbesondere auch im Interesse der Gesuchstellenden ist.

Es brauchte einige Zeit, bis die Anlaufschwierigkeiten zwischen den Akteurinnen und Akteuren verbessert werden konnte, und ein intensiver Austausch zwischen der Leitung Betreuung und der Leitung Sicherheit ist und bleibt unabdingbar. In der Mitarbeitendenumfrage wird die Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsdienst mit 4.35 von 6 Punkten bewertet, was im Hinblick auf die Vorgeschichte positiv überrascht.

### 6.5.3 Hausdienst

Der Hausdienst wird im BAZ Zürich ebenfalls durch eine Drittfirma wahrgenommen, was ebenfalls eine spürbare Änderung gegenüber dem Juch-Alltag darstellt. Die kurzen Wege des eigenen Hausdienstes im Juch wurden durch Prozesse abgelöst, in welche das SEM und das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) eingebunden sind. Dies wird von den Mitarbeitenden häufig als umständlich und zeitintensiv wahrgenommen. Die «Bürokratie» habe im Vergleich zu früher stark zugekommen. Zudem würden die heutigen Prozesse teilweise zu langen Wartezeiten führen, bis Reparaturen ausgeführt würden und es brauche viel Geduld, bis Anliegen (beispielsweise Anschaffungen oder die Einrichtung eines Spielplatzes) umgesetzt werden könnten. Gerade bei

---

<sup>46</sup> Bericht Oberholzer, Empfehlung 2, S. 65.

<sup>47</sup> Bericht Oberholzer, S. 63.

kleineren Ausgaben oder Anschaffungen erscheint der heutige Prozess als unverhältnismässig und die dafür benötigte Zeit könnte gewinnbringender eingesetzt werden.

**Empfehlung 12** Der Direktion der AOZ und der Leitung Betreuung des BAZ Zürich wird empfohlen, sich bei SEM dafür einzusetzen, dass dem BAZ Zürich ein Budget für Ausgaben und Anschaffungen in eigener Kompetenz gewährt wird.

#### 6.5.4 SEM als Zentrumsleitung

Dem SEM obliegt die Zentrumsleitung und somit auch die Hauptverantwortung für Vorkommnisse innerhalb des BAZ Zürich. In den Gesprächen kam hervor, dass das SEM zu Beginn des Betriebs des BAZ Zürich vor Ort wenig spürbar gewesen sei, was gerade in dieser schwierigen Anlaufphase von besonderer Bedeutung gewesen wäre.

Auch Alt-Bundesrichter Oberholzer kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass die Präsenz des SEM vor Ort wichtig sei: «Trotz Ausgliederung der Betreuung und Sicherheit an private Dienstleistungserbringer trägt das SEM die Verantwortung für den Betrieb der Bundesasylzentren. Es könnte sich deshalb als nützlich erweisen, mit einer Verstärkung der Präsenz vor Ort anbahnende Probleme frühzeitig zu erkennen, direkten Einfluss auf die betrieblichen Abläufe zu nehmen und eine verstärkte Kontrolle im betrieblichen Alltag auszuüben.»<sup>48</sup>.

Im BAZ Zürich habe sich – insbesondere im Nachgang zur Berichterstattung – die Situation geändert. Die heutige seitens SEM zuständige Zentrumsleitung sei häufig vor Ort und stünde bei Anliegen zur Verfügung. Aufgrund dessen besteht keine Notwendigkeit für eine entsprechende Empfehlung.

#### 6.6 Entwicklungen seit der Eröffnung

In den rund zwei Jahren Betrieb des BAZ Zürich konnten durch Reorganisationen in der AOZ verschiedene Verbesserungen erzielt werden. Nebst der Bildung der Abteilung «Betreuung in Bundesasylzentren» (BEB) im Juni 2020 wurde der Bereich «Pflege» aus dem Bereich «Betreuung» herausgelöst und unter eine eigene Leitung gestellt. Diese untersteht nun direkt der Bereichsleiterin BEB, wodurch die Wege kürzer wurden und die Führungsspanne der Leitung des BAZ Zürich verkleinert werden konnte. Die Bereiche können zudem dank der Verstärkung der Zentralen Dienste besser unterstützt werden. Ebenso wurden die Prozesse und Arbeitsabläufe innerhalb des BAZ Zürich geschärft und sie haben sich in der Zwischenzeit besser eingespielt.

Auch im Bereich der Betreuung konnten Änderungen umgesetzt werden. Nebst der bereits genannten ist besonders hervorzuheben, dass neu ein Teil des Sicherheitspersonals nach einer erfolgreichen Testphase durch Konfliktpräventions-Betreuende (KPB), auch «Floorwalker» genannt, ersetzt wird. Die KPB erfüllen grundsätzlich das Profil von regulären Betreuungsmitarbeitenden. Der Fokus ihrer Tätigkeit liegt aber insbesondere in der Prävention und Deeskalation von Konflikten durch einen engen Kontakt mit (auffälligen) Asylsuchenden sowie der Erkennung und Benennung von Auslösern von Konflikten. Dadurch wird die Bedeutung der Betreuung insgesamt gestärkt.

---

<sup>48</sup> Bericht Oberholzer, S. 101.



Im Hinblick auf die Gestaltung des Gebäudes wurden auf Initiative der AOZ hin verschiedene Anpassungen vorgenommen: So wurde beispielsweise mit der im Nachbarareal beheimateten Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) in den Innenräumen wie auch an Wänden des Innenhofs farbliche Anpassungen vorgenommen. Zudem wurde ein Spielplatz eingerichtet, mit Pflanzen Akzente gesetzt und ein Architekturbüro erarbeitet derzeit Pläne für eine Nutzung der Terrasse. Sehr erfreulich ist auch, dass eine neue Produktionsküche eingebaut wird, welche den Gesuchstellenden Beschäftigungsmöglichkeiten bietet und das Betreuungspersonal zeitlich entlastet.

In der Zwischenzeit scheint sich auch die Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitenden wesentlich verbessert zu haben. So wird in der Mitarbeitendenumfrage die Zusammenarbeit im eigenen Team mit 4.7 und Zusammenarbeit zwischen den Teams mit 4.5 von 6 Punkten bewertet. In diesem Bereich besteht jedoch weiteres Verbesserungspotenzial. Sehr erfreulich ist hingegen, dass die Fragen nach dem Zugehörigkeitsgefühl zum BAZ Zürich und ob sich der/die Mitarbeitende in der Regel freue, zur Arbeit zu gehen, mit 5.32 respektive 5.26 von 6 Punkten hohe Werte erzielt haben.

## 7 Fazit

Durch die Abklärungen sowie die Gespräche mit Vertretungen der Vergleichs-BAZ hat sich gezeigt, dass das BAZ Zürich in verschiedener Hinsicht ein Sonderfall darstellt. So war das BAZ Zürich, im Unterschied zu anderen BAZ, von Beginn weg Teil der politischen Diskussion. Die Gründe hierfür liegen insbesondere in dessen Vorgeschichte: Weil die Stadt Zürich Erstellerin des Gebäudes ist, wurde ein Objektkredit mit einer Volksabstimmung notwendig, was eine breite politische und öffentliche Debatte mit sich brachte. Die Stadt stellte sich zudem zur Verfügung, um das geplante beschleunigte Verfahren im Asylwesen zu erproben, wofür sie den Testbetrieb auf dem Juch-Areal einrichtete. In diesem genossen die Gesuchstellenden grosse Freiheiten – mit verschiedenen Vor- und Nachteilen. Der Wechsel in das BAZ Zürich mit weniger Handlungsspielraum sowie der Aufteilung der Aufgaben auf verschiedene Akteurinnen und Akteure stellte einen Bruch zum bisherigen Alltag dar. Schwierige Umstände beim Umzug, mangelnde personelle Ressourcen und ein unzureichendes Change-Management führten dazu, dass die Mitarbeitenden nur ungenügend auf die neue Arbeitssituation vorbereitet waren. Ebenso stand der nüchterne Funktionsbau des BAZ Zürich mit verschiedenen baulichen und konzeptionellen Mängeln in starkem Kontrast zum «Baracken-Dorf» im Juch. Dies alles löste bei einem Teil der Mitarbeitenden einen eigentlichen Kulturschock aus und führte dazu, dass sie sich mit ihrer Tätigkeit nicht mehr identifizieren konnten. Der Führung gelang es auch aufgrund verschiedener personeller Wechsel nicht, die Mitarbeitenden in dieser belastenden Situation ausreichend aufzufangen. Ein Teil von ihnen wandte sich in der Folge an die Presse.

Auch wenn der Testbetrieb Juch und der Umzug und Aufbau des neuen BAZ Zürich ein singuläres Ereignis in der Geschichte der AOZ darstellt, so zeigte sich in den Gesprächen und insbesondere auch in der Mitarbeitendenumfrage, dass in den Bereichen Einbezug der Mitarbeitenden in Veränderungsprozesse, Führung oder auch Kommunikation weiterhin Handlungsbedarf besteht. Auch ist es notwendig, im Rekrutierungsprozess der Klärung der Erwartungen der Bewerbenden hohes Gewicht beizumessen und die Rahmenbedingungen wie auch den Handlungsspielraum klar aufzuzeigen. Ebenso trägt eine enge Begleitung beim Einstieg in die neue Tätigkeit dazu bei, dass Frustrationen und Überforderungssituationen vorgebeugt werden kann.

Auf der politischen Ebene spielt zudem der Kontrast zwischen der urbanen, politisch stark links ausgerichteten Standortgemeinde Zürich zum politisch bürgerlich geprägten Umfeld auf Bundesebene eine wichtige Rolle. Während die politische Mehrheit in Stadt- und Gemeinderat Zürich eine offene Willkommenskultur pflegen möchte und entsprechende Erwartungen an die AOZ formuliert, werden die Rahmenbedingungen des Asylwesens durch den Bundesrat sowie National- und Ständerat definiert. Diese verfolgen zumindest teilweise nicht die gleichen Stossrichtungen wie die Stadt Zürich. Zudem können die Gemeinderätinnen und Gemeinderäten mittels Vorstössen aktiv eine asylpolitische Debatte lancieren und ihre Forderungen öffentlichkeitswirksam platzieren. Dadurch steht die AOZ – und insbesondere der Betrieb des BAZ Zürich – regelmässig im Fokus der Medien und Bevölkerung. Die Gespräche mit den Verantwortlichen der Vergleichs-BAZ haben ergeben, dass man an jenen Standorten seitens Exekutiv- und/oder Legislativbehörden eher froh zu sein scheint, wenn das jeweilige BAZ in der Öffentlichkeit möglichst wenig wahrgenommen wird.

Herausforderungen, welche nicht nur den Betrieb in Zürich, sondern auch die anderen BAZ-Standorte betreffen, liegen einerseits in den vertraglichen Vorgaben des SEM,

welche den Betreiberinnen der Asylzentren nur einen beschränkten eigenen Gestaltungsspielraum ermöglichen. Andererseits sind innerhalb der BAZ verschiedene Akteure für die Wahrnehmung der Betreuung, der Sicherheit oder des Unterhalts zuständig. Die Zentrumsleitung obliegt zudem dem SEM. Dies bedingt eine enge Abstimmung untereinander und ein übereinstimmendes Rollenverständnis. Gerade im BAZ Zürich funktionierte diese Zusammenarbeit insbesondere zu Beginn nur unzureichend, indem teilweise stark divergierende Auffassungen über die Ausführung des SEM-Auftrags bestanden haben. So wurde die AOZ auch für Vorkommnisse und Umstände kritisiert, welche nicht in ihrem Verantwortungsbereich lagen.

Eine Herausforderung stellte für die AOZ das rasche Wachstum der Aufgabengebiete und damit auch des Personalbestands dar. Dieses hat die «Kernorganisation» mit den Support-Funktionen teilweise überfordert und so den Mitarbeitenden, insbesondere auch den Führungspersonen, in der anspruchsvollen Startphase des BAZ Zürich zu wenig Unterstützung geboten. Zwar hat der Stadtrat bis Ende 2023 ein Moratorium für die Bewerbung auf neue Verträge mit Dritten beschlossen. Nichtsdestotrotz sollte auch nach Ablauf dieser Frist ein besonderes Augenmerk daraufgelegt werden, ob die Organisation genügend robust aufgestellt ist, um ein weiteres (freiwilliges) Wachstum erfolgreich bewältigen zu können.

Ein in personeller wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht relevanter Faktor ist die vom SEM vorgegebene Gewährung der «Schwankungstauglichkeit». Diese verpflichtet die AOZ, je nach Belegungsstufe innerhalb von drei Monaten den Personalbestand in den BAZ um bis zu 30 Prozent zu erhöhen oder zu senken. Dies führt dazu, dass teilweise nur befristete Anstellungen erfolgen können oder auch Kündigungen ausgesprochen werden müssen. Die Fluktuation ist deshalb deutlich höher als in anderen Unternehmen. Weist der Bund einem BAZ mehr Gesuchstellende zu, als gemäss Belegungsstufe vorgesehen sind, wird die AOZ vor den Entscheid gestellt, den Betreuungsschlüssel beizubehalten und so die zusätzliche Arbeit auf die bisherigen Angestellten zu verteilen, oder aber sie stellt auf eigenes wirtschaftliches Risiko zusätzliches Personal ein. Diese Situation birgt für die Mitarbeitenden ein hohes Überforderungspotenzial und ist für die AOZ insbesondere auch in wirtschaftlicher Hinsicht unbefriedigend. Es ist deshalb zu hoffen, dass das SEM bei der nächsten Submission dieser Tatsache Beachtung schenkt und die Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer der BAZ für zusätzliche Aufwände entschädigt.

Aufgrund der vorgenommenen Abklärungen kann trotz der gemachten Feststellungen insgesamt ein positives Fazit gezogen werden: Bei der AOZ handelt es sich um eine selbstkritische Organisation, die sich proaktiv der Kritik stellt und den Willen hat, sich kontinuierlich weiterzuentwickeln. So wurden seit der Aufnahme des Betriebs des BAZ Zürich verschiedene organisatorische Anpassungen in der Führungsstruktur umgesetzt. Aber auch vor Ort im BAZ Zürich wurden – innerhalb des übergeordneten organisatorischen Rahmens und der baulichen Gegebenheiten – Verbesserungen vorgenommen oder in die Wege geleitet und es konnte zusätzliches Personal eingestellt werden. Die AOZ setzt sich zudem beim SEM insbesondere auch im Hinblick auf künftige Submissionen aktiv für eine Anpassung der Vorgaben ein. Insgesamt kann deshalb festgehalten werden, dass es sich bei der AOZ im Hinblick auf den untersuchten Bereich der Betreuung in Asylzentren um eine grundsätzlich gut funktionierende Organisation handelt und keine grundlegenden Anpassungen oder Massnahmen angezeigt sind. Vielmehr kann die Organisation darin bestärkt werden, den eingeschlagenen Weg der kontinuierlichen Verbesserungen weiterhin zu verfolgen.

## 8 Zusammenfassung Feststellungen und Empfehlungen

### 8.1 Feststellung und Empfehlung 1: Vertretung Stadtrat im VR AOZ überprüfen

Der Stadtrat nimmt Einsitz in den Verwaltungsrat der AOZ. Dies kann zu Interessens- und Zielkonflikten führen, was im Hinblick auf die Corporate Governance kritisch zu beurteilen ist.

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Empfehlung 1</b> | Dem Verwaltungsrat wird empfohlen, im Rahmen der anstehenden Revision der VO AOZ mit dem Stadtrat zu klären, ob dieser im Hinblick auf die Corporate Governance künftig seine Einflussnahme und politische Steuerung ausschliesslich durch die strategischen Vorgaben mittels Eigentümerstrategie, seiner Aufsichtsinstrumente sowie der Leistungsverträge mit der AOZ wahrnehmen und dadurch auf eine Einsitznahme in den VR verzichten könnte. |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 8.2 Feststellung und Empfehlung 2: Weiteres Wachstum kritisch hinterfragen

Die AOZ ist innert kurzer Zeit sehr stark gewachsen. Dies brachte grosse Herausforderungen hinsichtlich der Prozesse, der personellen Ressourcen sowie der organisatorischen und führungsmässigen Unterstützung der Mitarbeitenden mit sich, welche teilweise noch anhalten.

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Empfehlung 2</b> | Insbesondere im Hinblick auf die Teilnahme an der Submission für zusätzliche BAZ-Mandate oder dem (freiwilligen) Aus- oder Aufbau weiterer Geschäftsfelder soll durch die strategische und operative Führung kritisch hinterfragt werden, ob die Organisation genügend robust für das angestrebte Wachstum ist oder ob vorerst nicht eine Konsolidierung der bestehenden Organisation verfolgt werden soll. |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 8.3 Feststellung und Empfehlung 3: Rückerstattung zusätzlicher Kosten für Gewährleistung Betreuungsschlüssel beim SEM einfordern

Das SEM gibt drei Belegungsstufen vor, aufgrund derer der notwendige und zulässige Personalbestand in den BAZ berechnet wird. Es teilt der AOZ jeweils drei Monate im Voraus die Belegungsstufe mit. Die AOZ muss somit innert kurzer Zeit den Personalbestand erhöhen oder senken können («Schwankungstauglichkeit»). Das SEM kann jedoch eine Anzahl Zuweisungen an die BAZ vornehmen, welche den festgelegten Betreuungsschlüssel übersteigen. Die AOZ kann in diesem Fall entweder auf Kosten des Personals und der Betreuungsqualität den Personalbestand beibehalten oder aber den Personalbestand auf eigene Kosten und eigenes Risiko anheben. Da das SEM durch die Zuweisung einer zu hohen Anzahl Gesuchstellenden oder einer zu hohen Anzahl einer bestimmten Gruppe (z.B. UMA) verursacht, dass die AOZ ohne zusätzliches Personal ihre vertraglichen Vorgaben und ihre Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeitenden nicht einhalten kann, ist es legitim, die Rückerstattung der zusätzlich anfallenden Kosten einzufordern.

**Empfehlung 3** Der Direktion und dem Verwaltungsrat der AOZ wird empfohlen, beim SEM auf eine Änderung der Rahmenverträge hinzuwirken, damit die zusätzlichen Kosten, welche durch die Sicherstellung des Betreuungsschlüssels und damit für die Aufrechterhaltung der Qualität der Betreuung entstehen, verbindlich erstattet werden.

#### 8.4 **Feststellung und Empfehlung 4: Vergabekriterien schärfen und Qualität als Ausschreibungskriterium stärker gewichten**

Im Leistungsauftrag definiert der Stadtrat die AOZ explizit als Fachorganisation und verpflichtet den Verwaltungsrat, für Bewerbungen auf Drittverträge (qualitative) Kriterien auszuarbeiten. Dies entspricht auch einer breit abgestützt politischen Forderung. Höhere interne Qualitätsanforderungen können jedoch dazu führen, dass die AOZ bei Ausschreibungen wirtschaftlich nicht mehr konkurrenzfähig ist. Hinzu kommt, dass die heutigen qualitativen Submissionskriterien teilweise indirekte finanzielle Komponenten enthalten. Es wäre deshalb zu begrüßen, wenn das SEM die Ausschreibungskriterien inhaltlich schärfen würde. Ebenfalls entscheidend für den Zuschlag ist zudem, wie schwierig es ist, die volle Punktzahl bei den Qualitätskriterien zu erreichen. Nur bei hohen Ansprüchen an deren Erfüllung ist eine tatsächliche Differenzierung zwischen den Anbietern möglich.

**Empfehlung 4** Dem Verwaltungsrat der AOZ wird empfohlen, sich beim SEM dafür einzusetzen, dass bei den Vergabekriterien die Unterscheidung von qualitativen und quantitativen Kriterien geschärft wird und bei Submissionen den effektiven qualitativen Kriterien hohes Gewicht beigemessen wird.

#### 8.5 **Feststellung und Empfehlung 5: Verbesserung Kommunikation und Change-Management**

Die Kommunikation im Vorfeld des Umzugs vom Testbetrieb Juch ins BAZ Zürich und die damit einhergehenden Änderungen im Arbeitsalltag der Mitarbeitenden und Gestellenden war unzureichend und teilweise widersprüchlich. Zudem fand kein eigentlicher Change-Prozess statt. Auch wenn der Umzug vom Juch ins BAZ Zürich ein singuläres Grossereignis in der Geschichte der AOZ darstellt, so soll dem Aspekt einer transparenten, klaren und verständlichen Kommunikation grosse Beachtung geschenkt und bei wesentlichen Änderungen einem Change-Prozess genügend personelle und zeitliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

**Empfehlung 5** Dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der AOZ wird empfohlen, bei künftigen wesentlichen Änderungen in der Organisation oder deren Aufgabengebiete der Kommunikation hohes Gewicht und einem bewussten Change-Prozess genügend Zeit und Ressourcen beizumessen.

## 8.6 Feststellung und Empfehlung 6: Behebung konzeptioneller Mängel am Gebäude

Im Vorfeld der Abstimmung zum Bau des BAZ Zürich wurde das geplante Gebäude als «wohnlich» mit «dörflichem Charakter» beschrieben, welches «Schutz» ausstrahle. Dieses Versprechen löst der erstellte Bau offensichtlich nicht ein. Ins Auge sticht dabei insbesondere die ungenügende Sozialraumgestaltung. Anpassungen erfordern jedoch grössere Investitionen, für welche sich die Stadt als Erbauerin des Gebäudes in der Pflicht sehen sollte. Gleichwohl wird der Bau mittlerweile vom SEM genutzt, weshalb Verbesserungen einer Koordination und Zusammenarbeit mit dem SEM bedürfen.

**Empfehlung 6** Dem Verwaltungsrat wird empfohlen, bei der Stadt Zürich als Bauherrin die Finanzierung grundlegender Anpassungen insbesondere der Sozialraumgestaltung einzufordern.

## 8.7 Feststellung und Empfehlung 7: Erwartungen Stellenbewerbender im Rekrutierungsprozess klären

Der Handlungsspielraum von Mitarbeitenden für Anpassungen der Rahmenbedingungen in der Betreuung der Gesuchstellenden ist gering. Dies sollte im Bewerbungsprozess klar kommuniziert werden. So kann verhindert werden, dass Personen, welche sich mit dieser Motivation für eine Stelle bewerben, bei einer Anstellung nicht nach kurzer Zeit ernüchtert und frustriert sind und die Stelle wieder verlassen.

**Empfehlung 7** Der AOZ wird empfohlen, in Rekrutierungsprozessen grossen Wert auf die Klärung der Erwartungen der Bewerbenden an die Stelle zu legen und ihnen mit Probetagen eine möglichst umfassende Sicht der Arbeit zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere in Rekrutierungsprozessen betreffend die Betreuung in Kollektivunterkünften.

## 8.8 Feststellung und Empfehlung 8: Einführungskonzept neue Mitarbeitende

Die Art und Weise der Einführung der neuen Mitarbeitenden wurde in der Mitarbeitendenumfrage als klar ungenügend bezeichnet; ein entsprechendes Einführungskonzept hat gefehlt. Dieses wurde jedoch vor kurzem erarbeitet.

**Empfehlung 8** Der Direktion der AOZ wird empfohlen, das Einführungskonzept für neue Mitarbeitende umgehend zu implementieren und mittels Controlling dessen Wirksamkeit sicherzustellen.

## 8.9 Feststellung und Empfehlung 9: Führungskompetenzen der Leitungspersonen stärken

Die Leitung eines BAZ sowie eine Teamleitung innerhalb eines BAZ stellt für eine Führungsperson eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Dies zum einen durch die heterogene Zusammensetzung der Teams, zum andern aber auch durch den Arbeitsinhalt an sich. Um diese Verantwortung wahrnehmen zu können, müssen die Führungspersonen selbst über die notwendigen Führungswerkzeuge verfügen und ihrerseits in ihrer Aufgabe unterstützt und gefördert werden.

**Empfehlung 9** Der Direktion der AOZ wird empfohlen, die Führungskompetenzen ihrer Leitungspersonen mit Weiterbildungen zu stärken und sie in ihrer Aufgabe mit geeigneten Angeboten (z.B. Coaching) und Führungsgefässen zu unterstützen.

## 8.10 Feststellung und Empfehlung 10: Unterstützungsangebote fördern und Führungsverantwortung einfordern

Unterstützungsangebote für die Verarbeitung von belastenden Situationen werden von den Mitarbeitenden nur teilweise in Anspruch genommen. Die Gründe dafür sind zu klären. Zudem ist von den Führungspersonen eine proaktive Rolle gegenüber Mitarbeitenden, welche eine belastende Situation erlebt haben, einzufordern.

**Empfehlung 10** Es wird der Leitung Betreuung des BAZ Zürich empfohlen, die Ursachen abzuklären, weshalb Mitarbeitende Unterstützungsangebote nur teilweise in Anspruch nehmen und eine proaktive Unterstützungsrolle der Führungspersonen gegenüber betroffenen Mitarbeitenden einzufordern.

## 8.11 Feststellung und Empfehlung 11: Mehr personelle Ressourcen beim SEM einfordern

Die personellen Ressourcen werden generell als zu knapp beschrieben. Insbesondere für die Zufriedenheit der Mitarbeitenden stellt es ein wichtiger Faktor dar, dass sie genügend Zeit für die Erfüllung ihrer Aufgaben und insbesondere die Betreuung der Gestuchstellenden haben. Da das SEM den Betreuungsschlüssen festlegt, kann die AOZ auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen nur mittelbar Einfluss nehmen.

**Empfehlung 11** Der Direktion der AOZ wird empfohlen, sich weiterhin beim SEM dafür einzusetzen, dass der Betreuungsschlüssel so festgelegt wird, dass den Mitarbeitenden genügend Zeit für eine befriedigende Erledigung ihrer Aufgaben und insbesondere zur Betreuung der Gestuchstellenden zur Verfügung steht.



## 8.12 Feststellung und Empfehlung 12: Anschaffungskredit

Bei Anschaffungen sieht der heutige Prozess vor, dass das SEM, das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) sowie allenfalls auch noch die Stadt Zürich begrüsst werden müssen. Gerade bei kleineren Ausgaben ist dies unverhältnismässig und benötigt Zeit, welche gewinnbringender eingesetzt werden könnte.

**Empfehlung 12** Der Direktion der AOZ und der Leitung Betreuung des BAZ Zürich wird empfohlen, sich bei SEM dafür einzusetzen, dass dem BAZ Zürich ein Budget für Ausgaben und Anschaffungen in eigener Kompetenz gewährt wird.

## 9 Schlussbemerkung

Die mit der Erstellung des vorliegenden Berichts beauftragte Firma Res Publica Consulting AG (RPC) hat mit der Abgabe dieses Berichts den vereinbarten Auftrag abgeschlossen. Wir haben die AOZ als lernende Organisation kennengelernt, welche bereits zu Beginn unserer Arbeiten ein hohes Problembewusstsein aufwies und verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet hat, um die Organisation, aber insbesondere auch den Bereich Betreuung in den BAZ weiterzuentwickeln und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Gemäss unserer beruflichen Erfahrung ist dies nicht selbstverständlich.

Der Bericht wurde ohne Beeinflussung durch die Auftraggeberschaft oder andere involvierte Stellen verfasst. Wir danken allen Beteiligten für die gute Zusammenarbeit, insbesondere den Interview-Partnerinnen und -partnern für die offenen und vertrauensvollen Gespräche.

Die Verfasserinnen waren um Objektivität in der Darstellung der Situation bemüht. Nichtsdestotrotz widerspiegeln die Feststellungen und Empfehlungen zumindest auch teilweise die persönlichen Eindrücke der Verfasserinnen und müssen deshalb von den Betroffenen oder Verantwortlichen nicht geteilt werden.

Bern, 12. Mai 2022

Res Publica Consulting AG



Yvonne Beutler  
Partner / Mitglied VR



Claudia Peter  
Partner/COO



Silvia Froidevaux  
Senior Consultant

## Anhang 1: Quellenverzeichnis

### Bund

- Asylgesetz vom 26. Juni 1998, Stand 1. Januar 2021 (AsylG); SR 142.31
- Betriebs- und Betreuungskonzept Juchareal / Testphase Juchareal/Förrlibuckstrasse Bundesverfahrenszentrum (Anhang 1 zur Vereinbarung zwischen Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Stadt Zürich über die Durchführung der Testphase nach Artikel 112b Asylgesetz) vom 30. Mai 2013
- Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Stadt Zürich über die Durchführung der Testphase nach Art. 112b AsylG (Bereitstellung und Führung von Unterkünften zur Unterbringung von Asylsuchenden) vom 31. Mai / 10. Juli 2013
- Verordnung über die Durchführung von Testphasen zu den Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 4. September 2013, Stand 1. März 2017 (TestV); SR 142.318.1
- Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 3. September 2014, BBl 2014 7991.
- Bericht «Evaluation Testbetrieb», Zusammenfassung der Evaluationsergebnisse, Staatssekretariat für Migration SEM, vom November 2015
- Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen 4. Dezember 2018, Stand am 1. März 2019; SR 142.311.23
- Betriebskonzept Unterbringung (BEKO), Version 3.0 vom 1. Januar 2021
- SEM Vertrag BAZ Zürich Betreuung vom 15. Februar 2021
- SEM-Audit-Bericht vom 13. September 2021
- Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren, erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer vom 30. September 2021

### Kanton

- Handbuch Anstalten, Gemeindeamt Kanton Zürich, vom März 2019

### Stadt Zürich

- Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021 (GO); AS 101.100
- Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD) vom 10. Juli 2013; AS 177.300
- STRB Nr. 446/2015 vom 20. Mai 2015 446 Sozialdepartement, Bundesverfahrenszentrum Duttweiler-Areal, Rahmenvereinbarung mit dem Staatssekretariat für Migration
- Rahmenvereinbarung zwischen dem SEM und dem Bundesamt für Bauten und Logistik BBL sowie der Stadt Zürich betreffend die Bereitstellung von Anlagen und Dienstleistungen für ein Verfahrenszentrum des Bundes auf dem Duttweilerareal der Stadt Zürich vom 20./21. Mai 2015
- Verordnung über die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 2. März 2005, mit Änderungen vom 21. März 2018 (VO AOZ); AS 851.160

- Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance) vom 30. Oktober 2019; STRB Nr. 941/2019 («Richtlinie»)
- Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 30. Oktober 2019 (941/30.11.2019): Finanzverwaltung, Richtlinien zum Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance), Erlass und Umsetzung
- Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 2. Juni 2021 (561/02.06.2021): Sozialdepartement, Eigentümerstrategie zur Asyl-Organisation Zürich (AOZ) 2021–2024, Neuerlass
- Eigentümerstrategie zur Asyl-Organisation Zürich (AOZ) 2021–2024 (Beilage zur STRB Nr. 561/2021) vom 2. Juni 2021
- Leistungsauftrag an die Asyl-Organisation Zürich vom 25. August 2021; AS 851.161
- Unterbringungsreglement der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 1. Januar 2022; AS 851.166
- Betreuungsreglement der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 1. Januar 2022; AS 851.167
- Gesundheitsversorgungsreglement der Asyl-Organisation (AOZ) vom 1. Januar 2022; AS 851.168
- Informations- und Beschwerdemanagementreglement der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vom 1. Januar 2022; AS 851.169
- Weisung vom 23.11.2016 Sozialdepartement, Liegenschaftenverwaltung, Amt für Hochbauten, Erstellung Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal, Objektkredit (2016/403)
- Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat betreffend GR Nr. 2017/7 vom 18. Januar 2017
- Abstimmungszeitung der Stadt Zürich vom 5. Juni 2005
- Abstimmungszeitung Stadt Zürich für die Abstimmungen vom 24. September 2019
- Medienmitteilung Stadtrat Zürich «Bau des neuen Bundesasylzentrums wird ausgeschrieben» vom 14. April 2016 ([https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen\\_aktuell/2016/april/160414a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2016/april/160414a.html))
- Postulat 2013/40 vom 6. Februar 2013 betreffend Evaluationsbericht nach Ende Testphase
- Postulat 2017/78 betreffend Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal, Ausarbeitung eines Betriebskonzepts und einer Hausordnung nach liberalen und offenen Kriterien sowie mit einer lokalen Gestaltungsfreiheit
- Motion «Asyl-Organisation Zürich (AOZ), Revision der gesetzlichen Grundlagen betreffend Geschäftsfeld, Führung und Übertragung der Aufsicht an den Gemeinderat» (GR Nr. 2020/273)
- Postulat 2021/308 betreffend Auflösung des Bundesasylzentrums Duttweiler und Aushandlung einer menschenwürdigen Unterbringung von Asylsuchenden in der Stadt vom 7. Juli 2021
- Auszug aus dem substanziellen Protokoll 151. Ratssitzung vom 12. April 2017 (Gemeinderat Zürich)
- Auszug aus dem substanziellen Protokoll 154. Ratssitzung vom 17. Mai 2017 (Gemeinderat Zürich)

- Auszug aus dem substanziellen Protokoll 105. Ratssitzung vom 26. August 2020 (Gemeinderat Zürich)
- Auszug aus dem substanziellen Protokoll 162. Ratssitzung vom 8. September 2021 (Gemeinderat Zürich)

## **AOZ**

- AOZ Geschäftsbericht 2019
- AOZ Geschäftsbericht 2020
- AOZ Leitlinien für den Umgang mit Gewalt- und Bedrohungssituationen vom 18. März 2011
- AOZ Meldung bei schwerwiegenden Vorkommnissen vom 1. Dezember 2016
- Leitsätze für die Betreuung in Zentren vom 13. Juni 2016
- Protokolle des Verwaltungsrats (Auszüge betr. BAZ Zürich) der Jahre 2019-2021
- Protokolle Leitungssitzungen BAZ der Jahre 2019-2021
- Bildungsreglement der AOZ vom 1. Januar 2019
- Prozesshandbücher Eintritt, Zentrumsalltag, Austritt BAZ vom Juni 2019
- AOZ Schutzkonzept sexualisierte Gewalt vom 26. April 2021 (mit Flyer und Verhaltenskodex)
- Broschüre «Weiterbildungsveranstaltungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zentren 2021»

## **Medien**

- NZZ vom 3. Juli 2013
- Tages-Anzeiger vom 14. April 2014
- Tages-Anzeiger vom 13. April 2017
- Das Lamm, 13. November 2019
- NZZ, 14. November 2019
- NZZ vom 15. November 2019
- Tages-Anzeiger vom 15. November 2019
- Tages-Anzeiger vom 20. November 2019
- Tages-Anzeiger vom 22. November 2019
- Tages-Anzeiger vom 23. November 2019
- Rundschau vom 5. Mai 2021
- Tages-Anzeiger vom 18. Juni 2021
- Tages-Anzeiger vom 19. Juni 2021
- Tages-Anzeiger vom 9. September 2021
- NZZ vom 9. September 2021
- p.s. vom 10. September 2021

- NZZ vom 24. September 2021
- NZZ vom 28. September 2021

## Anhang 2: Fragekatalog Mitarbeitendenumfrage

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                     | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu    | Das trifft grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Meine Arbeit entspricht meinen beruflichen Interessen.                                              | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Bei meiner Arbeit kann ich meine Kenntnisse und Fähigkeiten einsetzen.                              | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Wenn ich nach der Arbeit nach Hause gehe, habe ich das Gefühl, etwas Sinnvolles geleistet zu haben. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                         | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu    | Das trifft grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Meine Arbeitssituation (Arbeitszeit, Arbeitsort etc.) ermöglicht es mir, Arbeit und Privatleben in Einklang zu bringen. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Team sind genügend Personen, um die anfallenden Aufgaben zu erledigen.                                        | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich habe genügend Zeit, um meine Aufgaben zu erledigen.                                                                 | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich arbeite gerne im Schichtbetrieb.                                                                                    | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                      | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu    | Das trifft grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| In meinem Arbeitsumfeld sind die Verantwortlichkeiten klar geregelt. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld sind die Arbeitsabläufe gut strukturiert.    | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                                                                                    | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu    | Das trifft grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Im BAZ Zürich orientieren sich die Mitarbeitenden an gemeinsamen Werten.                                                                                                           | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Zusammenarbeit in meinem Team funktioniert gut.                                                                                                                                | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Zusammenarbeit zwischen den internen Teams im BAZ Zürich funktioniert gut.                                                                                                     | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Zusammenarbeit zwischen den Teams des BAZ Zürich und der AOZ funktioniert gut.                                                                                                 | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsdienst funktioniert gut.                                                                                                                     | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Zusammenarbeit mit den Schulbehörden und anderen externen Stellen funktioniert gut.                                                                                            | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld können die Mitarbeitenden offen über Fehler informieren, damit daraus gelernt werden kann.                                                                 | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Wenn ich eine belastende Situation erlebt habe, werde ich bei der Verarbeitung unterstützt (z.B. Gespräche mit Vorgesetztem / Vorgesetzter, im Team oder mit externer Fachperson). | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |



Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                       | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Ich bin in meine Aufgabe und mein Aufgabengebiet umfassend eingeführt worden.                         | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die AOZ reagiert rasch auf wichtige Veränderungen, welche im Zusammenhang mit dem SEM-Auftrag stehen. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Veränderungsprozesse werden aktiv kommuniziert.                                                   | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Das angestrebte Ziel der Veränderung ist mir jeweils klar.                                            | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich werde in Veränderungsprozesse einbezogen.                                                         | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Im BAZ Zürich fliessen die langfristigen Ziele in meine Arbeit ein.                                   | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Für Veränderungsprozesse wird im BAZ Zürich genügend Zeit zur Verfügung gestellt.                     | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                 | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Ich werde bei meiner Arbeit durch geeignete Arbeitsinstrumente unterstützt.                                     | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld können die Mitarbeitenden mit den zur Verfügung gestellten Arbeitsinstrumenten umgehen. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                                         | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| In meinem Arbeitsumfeld entwickeln die Mitarbeitenden neue Ideen.                                                                       | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld dürfen die Mitarbeitenden aus eigener Initiative Neues ausprobieren, auch wenn der Erfolg nicht garantiert ist. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                          | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| In meinem Arbeitsumfeld haben die Interessen der Mitarbeitenden einen hohen Stellenwert. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Mitarbeitenden sind mit den Dienstleistungen / Angeboten des BAZ Zürich zufrieden    | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                            | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu    | Das trifft grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Meiner Ansicht nach sind die Gesuchstellenden mit den Dienstleistungen/Angeboten des BAZ Zürich zufrieden. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die vorgegebenen fachlichen Standards im Umgang mit Gesuchstellenden werden eingehalten.                   | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Gesuchstellenden werden respektvoll behandelt.                                                         | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld haben die Interessen der Gesuchstellenden einen hohen Stellenwert.                 | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Meiner Ansicht nach fühlen sich die Gesuchstellenden durch die Mitarbeitenden gut betreut.                 | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Meiner Ansicht nach sind die Gesuchstellenden mit ihrer Wohnsituation im Gebäude des BAZ Zürich zufrieden. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich habe in der Regel genügend Zeit für die Anliegen der Gesuchstellenden.                                 | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Es gelingt mir, eine professionelle Nähe/Distanz zu den Gesuchstellenden zu wahren.                        | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                                                             | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu    | Das trifft grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Ich kenne die Grundlagen des SEM-Auftrages (z.B. Betriebskonzept, UMA-Handbuch).                                                                            | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich kenne das 'Schutzkonzept der AOZ zur Prävention sexualisierter Gewalt an Klient*innen'.                                                                 | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich kenne das 'Konzept zur Gewaltprävention in den Bundesasylzentren' des SEM.                                                                              | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich weiss, wohin ich mich bei Beobachtungen von Grenzüberschreitungen resp. -verletzungen und / oder (z.B. sexuelle Belästigungen oder Gewalt) wenden kann. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                              | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu    | Das trifft grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Ich habe ausreichende Entscheidungsmöglichkeiten, um meine Aufgaben zu erledigen.                            | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld werden die Mitarbeitenden ermutigt, Ideen einzubringen und Verbesserungen anzuregen. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld werden gute Ideen der Mitarbeitenden umgesetzt.                                      | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                           | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu    | Das trifft grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Mein Vorgesetzter / meine Vorgesetzte gibt klare Aufträge.                                                                | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Mein Vorgesetzter / meine Vorgesetzte anerkennt gute Leistungen.                                                          | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Mein Vorgesetzter / meine Vorgesetzte informiert ausreichend über die Dinge, die für die Arbeit wichtig sind.             | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Mein Vorgesetzter / meine Vorgesetzte gibt regelmässig Feedback zu meinen Leistungen.                                     | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich kann meinem Vorgesetzten / meiner Vorgesetzten offen Feedback geben und habe keine Nachteile dadurch.                 | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld entscheiden diejenigen Personen, welche über die notwendigen Informationen verfügen.              | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld dürfen die Mitarbeitenden im Rahmen ihrer Aufgaben und Kompetenzen Entscheide selbständig fällen. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Mein Vorgesetzter / meine Vorgesetzte geht mit gutem Beispiel voran.                                                      | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                           | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Die Geschäftsleitung der AOZ informiert die Mitarbeitenden über wichtige Veränderungen und Entwicklungen. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die Geschäftsleitung der AOZ lebt die gemeinsamen Werte vor.                                              | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                        | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| In der AOZ habe ich gute Möglichkeiten, mich beruflich weiterzuentwickeln.                             | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich kann die interne und externe Aus- und Weiterbildung besuchen, die ich für meine Arbeit benötige.   | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die AOZ unterstützt mich ausreichend (z. B. Supervision, Gespräche, Teamcoaching, Abteilung Personal). | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                              | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Meine Leistung und mein persönliches Engagement werden in der Gesamtvergütung (inkl. Sozialleistungen) angemessen honoriert. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                      | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Die AOZ fördert aktiv die Gesundheit der Mitarbeitenden.             | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Meine Arbeit führt zu keinen nennenswerten psychischen Beschwerden.  | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Meine Arbeit führt zu keinen nennenswerten körperlichen Beschwerden. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                              | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| In meinem Team kann ich auf die Unterstützung der anderen Mitarbeitenden zählen.                                             | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Team werden Probleme offen angesprochen.                                                                           | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Bei einer unbefriedigenden Arbeitssituation werden Möglichkeiten gesucht, diese zu verbessern.                               | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Team ist ein hohes Mass an Vertrauen spürbar.                                                                      | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld verfügen die Mitarbeitenden über alle Kenntnisse und Fähigkeiten, die sie bei ihrer Arbeit brauchen. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In meinem Arbeitsumfeld habe ich einen schnellen Zugang zu den Informationen, die ich für meine Arbeit benötige.             | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                                 | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Bei meiner Arbeit gebe ich mich mit dem Erreichten nicht zufrieden, sondern bin motiviert, zusätzliche Leistungen zu erbringen. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich denke, dass ich in 2 Jahren noch im BAZ Zürich tätig bin.                                                                   | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Es liegt mir viel an der Zukunft des BAZ Zürich.                                                                                | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Ich habe ein starkes Zugehörigkeitsgefühl zum BAZ Zürich.                                                                       | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Bei einem vergleichbaren Job-Angebot innerhalb oder ausserhalb der AOZ würde ich beim BAZ Zürich bleiben.                       | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| In der Regel freue ich mich zur Arbeit zu gehen.                                                                                | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                               | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Mit meiner Arbeitssituation bin ich alles in allem zufrieden. | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                    | Das trifft überhaupt nicht zu | Das trifft grösstenteils nicht zu | Das trifft eher nicht zu | Das trifft eher zu grösstenteils zu | Das trifft vollumfänglich zu | Nicht beurteilbar     |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Im BAZ Zürich herrscht ein guter Spirit (Arbeitsklima / Stimmung). | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |
| Die AOZ ist eine attraktive Arbeitgeberin.                         | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/>             | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>        | <input type="radio"/> |

Ich würde die AOZ als Arbeitgeberin Freund\*innen oder Bekannten weiterempfehlen. (Nein=0, Ja=100)

0 = Nein  100 = Ja

Wie viel Verantwortung würden Sie bei Ihrer Arbeit gerne übernehmen? (0 = überhaupt keine / 100 = sehr viel)

0 = keine Verantwortung  100 = sehr viel Verantwortung

Wie viel Verantwortung wird Ihnen übertragen? (0 = überhaupt keine / 100 = sehr viel)

0 = keine Verantwortung  100 = sehr viel Verantwortung

Ich war bereits im Testbetrieb Juch tätig.

- ☐ ja  
☐ nein

Mein Arbeitsalltag im BAZ Zürich unterscheidet sich von demjenigen im Testbetrieb Juch (Halle 9). (wenig=0, stark=100)

0 = wenig  100 = stark

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Fragen?

|                                                                                                                                                                 | Das trifft<br>überhaupt nicht<br>zu | Das trifft<br>grösstenteils<br>nicht zu | Das trifft eher<br>nicht zu | Das trifft eher zu<br>grösstenteils zu | Das trifft<br>vollumfänglich<br>zu | Nicht<br>beurteilbar  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| Die mit dem Wechsel vom Testbetrieb Juch (Halle 9) zum BAZ Zürich verbundenen (möglichen) Änderungen meines Arbeitsalltags wurden im Vorfeld klar kommuniziert. | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>                   | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>                  | <input type="radio"/>              | <input type="radio"/> |
| Ich hatte die Möglichkeit, mich in den Veränderungsprozess betreffend Wechsel vom Testbetrieb Juch (Halle 9) zum BAZ Zürich einzubringen.                       | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>                   | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>                  | <input type="radio"/>              | <input type="radio"/> |
| Es wurden durch die Führungspersonen ausreichend Massnahmen getroffen, um mich auf die (möglichen) Änderungen in meinem Arbeitsalltag vorzubereiten.            | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>                   | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>                  | <input type="radio"/>              | <input type="radio"/> |
| Die kommunizierten (möglichen) Änderungen meines Arbeitsalltags decken sich mit der Realität im BAZ Zürich.                                                     | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>                   | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>                  | <input type="radio"/>              | <input type="radio"/> |
| Die Gesuchstellenden wurden auf den Wechsel vom Testbetrieb Juch (Halle 9) ins BAZ Zürich gut vorbereitet.                                                      | <input type="radio"/>               | <input type="radio"/>                   | <input type="radio"/>       | <input type="radio"/>                  | <input type="radio"/>              | <input type="radio"/> |