

Sitzung vom 3. Juli 2019

636. Anfrage (Aufsicht über die MNA-Heime für unbegleitete Minderjährige [MNA])

Kantonsrat Manuel Sahli, Winterthur, und Kantonsrätin Laura Huonker, Zürich, haben am 27. Mai 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Am 23. Mai 2019 veröffentlichte der Tages-Anzeiger unter dem Titel «Kleidergeld für junge Flüchtlinge gestrichen – jetzt fliegen die Fetzen» einen besorgniserregenden Artikel, der über Missstände bei der Betreuung sogenannter MNAs berichtet wird.

Anlässlich der Schliessung des Heims berichtet der Tages-Anzeiger über Missstände und Kommunikationsprobleme zwischen der Sicherheitsdirektion von Mario Fehr und der Bildungsdirektion von Silvia Steiner. Ausserdem wechselte die Aufsicht über die Heime zur Sicherheitsdirektion. Es geht hierbei um die Missstände bei der Unterbringung der Jugendlichen. Zuletzt hat die Sicherheitsdirektion ohne Rücksprache mit den Beiständen der unbegleiteten Jugendlichen die Leistungsvereinbarungen deutlich verschärft. Offenbar haben die Beistände, die bei unbegleiteten minderjährigen Jugendlichen den Vormund über die Jugendliche innehaben diesen Leistungsauftrag nicht mal zu Gesicht bekommen.

So wurde den Jugendlichen unter anderem das Kleidergeld von lediglich 30 Franken im Monat gestrichen. Anstatt mit dem kleinen Budget selbst Kleider einkaufen zu können, müssen die Jugendlichen ihre Kleider aus gespendeten Kleider holen und diesen Bezug in ihrer Akte vermerken lassen. Das sind äusserst fragwürdige und für die betreffenden Jugendlichen erniedrigende Vorgänge, auch für Triviales wie den Schulmittagstisch muss eine formelle Kostengutsprache eingeholt werden.

Ebenfalls fragwürdig sind die laufenden Umplatzierungen der Jugendlichen, die für diese nur schwer verarbeitbar sind. Gemäss UN-Kinderrechtskonventionen ist Flüchtlingskindern «derselbe Schutz wie jedem anderem Kind zu gewähren, dass aus irgendwelchen Gründen dauernd oder vorübergehend auf seiner familiären Umgebung herausgelöst ist». Dies ist unter solchen Umständen nicht gegeben und dementsprechend müsste die Sicherheitsdirektion hier intervenieren. Wenn jedoch die Aufsicht und die finanzielle Kontrolle bei der gleichen Direktion liegen, wirft dies Fragen auf.

Wir bitten den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Gemäss Vernehmen gab es einen Wechsel der Aufsicht über die MNA-Zentren vom Amt für Jugend und Berufsberatung (Bildungsdirektion) zum kantonalen Sozialamt (Sicherheitsdirektion). Ist dem so?
2. Was sind die Gründe für diesen Wechsel, gab es Differenzen zwischen den Direktionen?
3. Wie wird die Aufsicht durch das Sozialamt sichergestellt? Gab es einen Personalwechsel zur neuen Direktion? Wurden neue Mitarbeiter eingestellt?
4. Offenbar gab es noch im Oktober/November 2018 eine Neuausschreibung der MNA-Einrichtungen. Was sind die Gründe für die Neuausschreibung? Wurden anlässlich der Neuausschreibung neue Vorschriften gemacht? Steht der Wechsel der Aufsicht mit der Ausschreibung in Zusammenhang?
5. Welche Massnahmen wurden nach dem Wechsel der Aufsicht durch das Sozialamt durchgeführt? Wurden Prüfungen der verschiedenen MNA-Heimen und Aussenstellen durchgeführt? Wenn ja, gab es Missstände?
6. Welche Vorschriften gelten heute für den Betrieb und Unterhalt von MNA-Heimen und Aussenstellen der MNA-Heime und der Betreuung der Bewohner?
7. Stimmt es, dass die Beistände gemäss Bericht des Tages-Anzeigers bei der Ausarbeitung der neuen Richtlinien nicht beigezogen wurden? Falls sie informiert wurden, wann und auf welchem Weg?
8. Stimmt es, dass die Beistände gemäss Bericht des Tages-Anzeigers bis heute nicht über den Inhalt der Richtlinien informiert wurden? Falls sie informiert wurden, wann und auf welchem Weg?
9. Wie hält die Sicherheitsdirektion die Streichung des Kleidergelds und die Umplatzierungen mit der UN-Kinderrechtskonvention für vereinbar bezüglich ihrer Forderung der Gleichbehandlung aller Kinder? Gibt es aus der Praxis allenfalls Vorbilder anderer Heimeinrichtungen im Kanton Zürich oder anderen Kantonen, welche nach eben diesem Verfahren lediglich Kleider aus Kleiderspenden abgeben?
10. Wie viele Umplatzierungen von MNAs wurden in den letzten Jahren vorgenommen? Wir bitten um Angaben für die Jahre 2015 bis 2019 in Kombination von Anzahl MNAs und Anzahl Umplatzierungen.
11. Was waren die Gründe für solche Umplatzierungen?
12. Welche Vorschriften gelten für den Betrieb und Unterhalt von MNA-Heimen und Aussenstellen der MNA-Heime und der Betreuung der Bewohner?

13. Heime brauchen eine Bewilligung. Welche Regelungen gelten für Einrichtungen für MNA? Wir bitten um eine Liste aller MNA-Unterkünfte mit Angabe der Bewilligungsbehörde und des Zeitpunkts der Bewilligung und der Kontrollen der Unterkünfte?
14. Welche Behörde hat die bestehenden sowie die 2017 und 2018 geschlossenen Einrichtungen bewilligt? Wir bitten um eine Liste aller MNA-Unterkünfte mit Angabe der Bewilligungsbehörde und des Zeitpunkts der Bewilligung und der Kontrollen.
15. Wie wird in den Vorschriften sichergestellt, dass der durch die UN-Kinderrechtskonvention gewährte besondere Schutz von unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlingen eingehalten wird?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Manuel Sahli, Winterthur, und Laura Huonker, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3 und 5:

Bei den Zentren für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (MNA-Zentren) handelt es sich um kantonale Einrichtungen im Asylbereich. Das Kantonale Sozialamt vollzieht die dem Kanton in der Betreuung, Unterbringung und Unterstützung der Asylsuchenden übertragenen Aufgaben (§ 4 Asylfürsorgeverordnung, AfV, LS 851.13). Die Sicherheitsdirektion ist gemäss § 5 AfV für die Aufsicht über die Betreuung, Unterbringung und Unterstützung von Asylsuchenden zuständig. Es ist allerdings zutreffend, dass die Bildungsdirektion im Zeitraum von 2006 bis 2014 das MNA-Zentrum Lilienberg vorübergehend bewilligt und beaufsichtigt hat.

Die Aufsicht wird durch angekündigte wie auch unangekündigte Besuche der Zentren durchgeführt, bei denen Augenschein genommen wird und auch Unterlagen eingesehen sowie Personen befragt werden können. Zudem hat die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) regelmässig Bericht zu erstatten und das Sozialamt unverzüglich über besondere Vorkommnisse zu informieren. Des Weiteren geht das Sozialamt Hinweisen von Dritten nach. Es wurden für die Aufsichtsaufgaben keine neuen Mitarbeitenden in der Sicherheitsdirektion eingestellt.

Zu Frage 4:

Aufgrund der Neustrukturierung des Asylbereichs auf Bundesebene, die am 1. März 2019 in Kraft trat, wurden im August 2018 die Dienstleistungsaufträge betreffend den Betrieb von Durchgangszentren, Rückkehrzentren und MNA-Strukturen öffentlich ausgeschrieben. Für den Betrieb

von MNA-Strukturen erhielt die AOZ, die langjährige Erfahrung in der spezialisierten Betreuung von MNA nachweisen kann, den Zuschlag. Der aktuelle Auftrag unterscheidet sich insbesondere in zwei Punkten vom vormaligen: Neu erhalten MNA, die als Flüchtlinge anerkannt sind, besonders intensive Unterstützung bei der beruflichen und sozialen Integration und im Hinblick auf die Erreichung der Volljährigkeit bei der Suche nach einer geeigneten Unterkunft in einer Gemeinde. Zudem steht den MNA vor Ort eine ausgebildete Pflegefachperson zur Verfügung, welche die gesundheitliche Grundversorgung (einschliesslich Gesundheitsprävention) sicherstellt und die Koordination mit anderen Gesundheitsfachpersonen bzw. -stellen übernimmt. Diese Änderungen führen zu einer qualitativen Verbesserung.

Zu Fragen 7 und 8:

Die von der AOZ zu erbringenden Leistungen waren bereits in der Ausschreibung publiziert und wurden nach dem Zuschlag zwischen AOZ und Kantonalem Sozialamt vertraglich vereinbart. Die Aufgaben der Beistandspersonen sind von der Ausschreibung nicht betroffen, diese sind gesetzlich geregelt. Entsprechend bestand kein Bedarf, die Beistandspersonen substanziell in den Vergabeprozess bzw. die Erarbeitung der Leistungsvereinbarung einzubeziehen. Die Unterstützungsrichtlinien hingegen wurden den Beistandspersonen aber selbstverständlich zur Kenntnis gebracht. Operative Fragen werden zudem an regelmässigen Koordinationssitzungen zwischen AOZ, Beistandspersonen und Asylkoordination geklärt. Zudem sind sich die Beistandspersonen und die Asylkoordination gewohnt, im Einzelfall niederschwellig zusammenzuarbeiten, und es besteht ein reger Austausch. Die gegenseitige Information ist unter Achtung der unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten wie auch des Amtsgeheimnisses sichergestellt.

Zu Frage 9:

Es trifft nicht zu, dass das Kleidergeld gestrichen wurde. Diese Aussage im zitierten Artikel des Tages-Anzeigers ist falsch. Bei den Flüchtlingen hat sich nichts geändert, sie erhalten ihre Unterstützungsleistungen weiterhin in Form von Geldmitteln, einschliesslich des Kleidergelds. Vorläufig Aufgenommene ab 16 Jahren erhalten Fr. 20 Kleidergeld pro Monat und haben zusätzlich die Möglichkeit, sich aus der Kleiderkammer zu bedienen. Die Betreiber der Asylzentren erhalten immer wieder Sachspenden und kaufen als Ergänzung zu den Spenden Kleidungsstücke für die Kleiderkammer.

Zu Fragen 10 und 11:

Wie die Sicherheitsdirektion am 21. Mai 2019 mitgeteilt hat, hat die Zahl der MNA stark abgenommen. Am 1. Januar 2017 waren in den kantonalen Strukturen 358 MNA untergebracht, am 1. August 2019 werden es noch knapp 120 MNA sein. Die Zahl der MNA hat abgenommen und wird noch weiter abnehmen, weil die Zuwanderung gering ist, sich der Anteil der MNA an den Zugewanderten beinahe halbiert hat und weil viele MNA, die in den letzten Jahren in die Schweiz kamen, volljährig wurden oder es bald werden. Bund und Kantone müssen im Asylwesen stets mit Schwankungen umgehen, weshalb der Platzauf- wie auch der -abbau unvermeidlich ist.

Es gibt keine Statistik zur Zahl der Umplatzierungen. Die sozialpädagogische Triage und der Wechsel innerhalb der MNA-Strukturen erfolgt durch den Fachdienst der AOZ, der dabei die individuelle Situation und Bedürfnisse sowie fachliche und betriebliche Notwendigkeiten berücksichtigt. Die grosse Mehrheit der Umplatzierungen von MNA erfolgte in Zusammenhang mit dem starken Rückgang der MNA und der deshalb notwendigen Schliessung von Aussenstellen.

Zu Fragen 6 und 12–15:

Neben Kinderrechtskonvention, Bundesverfassung, Zivilgesetzbuch und Pflegekinderverordnung bilden das Asylgesetz und das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration den übergeordneten Rahmen für die Kantone (vgl. Ziff. 4 Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektion [SODK] vom 20. Mai 2016). Auf kantonaler Ebene finden sich die Rechtsgrundlagen im Sozialhilfegesetz, in der Asylfürsorgeverordnung und der Nothilfeverordnung.

Der Kanton Zürich wahrt bei der Unterbringung und Betreuung von MNA das übergeordnete Kindesinteresse und steht schon lange für eine massgeschneiderte Unterbringungs- und Betreuungspraxis. Er erfüllt damit die Empfehlungen der SODK. Namentlich erfolgt die Unterbringung der MNA unter Berücksichtigung von Alter, Entwicklungsstand und besonderen Bedürfnissen in einem MNA-Zentrum, bei Verwandten, in Pflegefamilien oder besonderen Einrichtungen. Die Mehrheit der MNA ist zwischen 16 und 18 Jahre alt. Die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde errichtet für alle MNA im Asylverfahren eine Beistandschaft. Diese Mandate werden in der Regel auf die Berufsbeiständigen und -beistände der Zentralstelle MNA des Amts für Jugend und Berufsberatung übertragen. Bei einem Wohnortwechsel bleiben die Mandate bis zur Volljährigkeit bestehen.

Beim MNA-Zentrum handelt es sich um eine kantonale Einrichtung im Asylbereich. Deshalb liegt die Zuständigkeit für die Aufsicht bei der Sicherheitsdirektion und bedürfen die kantonalen MNA-Zentren gestützt auf Art. 13 Abs. 2 Bst. a der Pflegekinderverordnung (SR 211.222.338) keiner Bewilligung und kommen die Bestimmungen zur Heimpflege nicht zur Anwendung.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion und die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli