



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 1. Juni 2022

GR Nr. 2022/211

Sozialdepartement, Bericht nach zwei Jahren Betrieb des Bundesasylzentrums Zürich, Bericht an den Gemeinderat

1. Zweck der Vorlage

Mit Verabschiedung der Weisung GR Nr. 2016/403 (Erstellung Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal, Objektkredit) hat der Gemeinderat den Stadtrat beauftragt, ihm zu den ersten zwei Betriebsjahren des Bundesasylzentrums auf dem Duttweiler-Areal (BAZ Zürich) Bericht zu erstatten. Dazu erteilte das Sozialdepartement (SD) KEK – CDC den Auftrag, einen «Bericht über die ersten zwei Betriebsjahre des BAZ Zürich» zu erstellen – auf Wunsch des Gemeinderats in Anlehnung an den vom SD zu einem früheren Zeitpunkt erstellten Bericht zum Zentrum Juch. Daneben erfolgten in den zwei Betriebsjahren des BAZ Zürich verschiedene weitere Berichte zu den Bundesasylzentren im Allgemeinen sowie dem BAZ Zürich im Speziellen, zum Beispiel im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) oder der Asyl-Organisation Zürich (AOZ). Diese sind ebenso relevant für eine Einschätzung zum Betrieb des BAZ Zürich. Basierend darauf entwickelte der Stadtrat die nun vorliegende Einschätzung zum zweijährigen Betrieb des BAZ Zürich, mit der er im Rahmen dieser Vorlage dem Anliegen des Gemeinderats hinsichtlich einer Berichterstattung zum Betrieb des BAZ Zürich nachkommt.

2. Ausgangslage

2.1 Das Bundesasylzentrum Zürich

Die Stadt Zürich nimmt seit vielen Jahren eine gestalterische Rolle im Schweizer Asylwesen ein. Als der Bund ankündigte, ein beschleunigtes Asylverfahren testen zu wollen, signalisierte die Stadt deshalb früh die Bereitschaft, sich als Standortgemeinde für einen solchen Testbetrieb zur Verfügung zu stellen. So kam es, dass die Stadt im Auftrag des SEM und die AOZ im Auftrag der Stadt ab dem 1. Januar 2014 auf dem Juch-Areal diejenigen Asylsuchenden unterbrachte und betreute, deren Verfahren Teil der Testphase waren.

Mit der definitiven Einführung des beschleunigten Asylverfahrens musste die Unterbringung der Asylsuchenden im Anschluss an die Testphase sichergestellt werden. Da das Juch-Areal aufgrund einer vorgesehenen anderweitigen Nutzung nur begrenzte Zeit zur Verfügung stehen konnte, bot der Stadtrat dem SEM auf dem Duttweiler-Areal die Möglichkeit eines Neubaus für ein BAZ an. In der im Mai 2015 unterzeichneten Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Stadt wurden die Leitlinien und Rahmenbedingungen für die Bereitstellung des BAZ Zürich festgelegt (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 446/2015). In dieser Vereinbarung wurde festgehalten, dass die AOZ den Betreuungsauftrag im BAZ Zürich erhält. Im Gegensatz zu anderen Bundesaufträgen in BAZ, für die die AOZ im Rahmen von Ausschreibungen den Zuschlag erhalten hat, wurde sie im Fall des BAZ Zürich seitens Stadt dazu verpflichtet, den Betreuungsauftrag im BAZ Zürich – gemäss erwähnter Rahmenvereinbarung zu Konkurrenzpreisen – zu übernehmen. Der Betreuungsauftrag des SEM sieht die Umsetzung des vorgegebenen, schweizweit geltenden Betriebskonzepts Unterbringung (BEKO) vor und umfasst unter anderem Aufgaben der Betreuung im Allgemeinen sowie der



2/15

Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen (MNA) im Besonderen, der Verpflegung, der Gesundheitsversorgung sowie der Schaffung einer Tagesstruktur mittels Beschäftigung.

Auf der Basis der genannten Rahmenvereinbarung erarbeitete die Stadt gemeinsam mit dem Bund eine Kreditweisung für den Bau des BAZ Zürich (STRB Nr. 961/2016). Die Baukosten sind der Stadt über die Miete durch den Bund für mindestens 15 Jahre abzugelten. Der Mietvertrag kann in gegenseitigem Einverständnis beider Parteien zweimal um fünf Jahre verlängert werden. Am 12. April 2017 stimmte der Gemeinderat der Weisung zur Erstellung des BAZ zu. Die Stadtzürcher Stimmbevölkerung sprach sich am 24. September 2017 mit einer Zustimmung von 70,4 Prozent für den Bau des BAZ Zürich aus.

Aufgrund von Bauverzögerungen beim BAZ Zürich und der vorgesehenen anderweitigen Nutzung des Juch-Areals konnte der nahtlose Übergang vom Zentrum Juch zum BAZ Zürich nicht direkt sichergestellt werden. Im dritten Quartal 2018 musste deshalb eine Zwischenlösung in der Halle 9 gefunden und zusätzlich das BAZ Embrach für die Unterbringung von Asylsuchenden genutzt werden. Am 1. November 2019 konnte das BAZ Zürich schliesslich auf dem Duttweiler-Areal eröffnet werden.

2.2 Auftrag des Gemeinderats zu einem Bericht über den zweijährigen Betrieb des BAZ Zürich

Der Gemeinderat hat zusammen mit der Bewilligung des Objektkredits für den Bau am 12. April 2017 verlangt, dass ihm der Stadtrat nach Ablauf von zwei Betriebsjahren einen ausführlichen Bericht zum BAZ Zürich vorlegt (GR Nr. 2016/403). In diesem Bericht müssen gemäss Auftrag insbesondere Aussagen zu Hausordnung und Betriebskonzept, zur externen Leistungserbringerin Sicherheit, zum Asylverfahren, zu vulnerablen Personen sowie zur Zusammenarbeit mit dem SEM gemacht werden. Dabei sollten nicht nur die Akteurinnen und Akteure zu Wort kommen, die mit dem Betrieb zu tun haben, sondern auch die Zivilgesellschaft sowie ehemals besonders kritische Stimmen wie beispielsweise solche aus der Interessensgruppe Duttweiler.

3. Berichte zum Betrieb der BAZ und des BAZ Zürich

Neben dem vom SD selbst in Auftrag gegebenen Bericht zu den ersten zwei Betriebsjahren (vgl. Kapitel 3.1) sind seit der Eröffnung des BAZ Zürich weitere Berichte erstellt worden, die für eine Beurteilung des Betriebs der BAZ im Allgemeinen sowie des BAZ Zürich im Speziellen von Bedeutung sind. Ab Kapitel 3.2 werden die aus Sicht des Stadtrats wichtigsten Berichte kurz gewürdigt. Diese fliessen in seine Einschätzung zu den zwei Betriebsjahren des BAZ Zürich ein.

3.1 Bericht von KEK – CDC im Auftrag des Sozialdepartements

Das SD erteilte Mitte 2019 KEK – CDC den Auftrag zur Erstellung eines Berichts zu den ersten zwei Betriebsjahren des BAZ Zürich. Der Bericht sollte gemäss Auftrag des Gemeinderats in Anlehnung an den früheren Bericht des SD zum Zentrum Juch (GR Nr. 2017/7) sowie unter Berücksichtigung der geltenden Zuständigkeiten im BAZ Zürich primär deskriptiven Charakter haben und auf bestehenden Daten, Dokumenten sowie Gesprächen mit Beteiligten aufbauen. Die Durchführung einer klassischen Evaluation obliegt aufgrund der Zuständigkeit für den Betrieb des BAZ Zürich dem SEM. Der Bericht deckt den Betriebszeitraum des BAZ Zürich vom 1. November 2019 bis zum 31. Oktober 2021 ab.



Der «Bericht über die ersten zwei Betriebsjahre des BAZ Zürich» beschreibt die Abläufe, Zuständigkeiten und Angebote innerhalb des BAZ wie auch die Situation rund um das BAZ. Um den Vergleich zur Testphase zu vereinfachen, wird die Darlegung, wie gewisse Themen im Zentrum Juch geregelt wurden, im Bericht speziell gekennzeichnet. Der Beschrieb des zweijährigen Betriebs konzentriert sich im ersten Kapitel auf Informationen zum Asylverfahren, zu den (vulnerablen) Bewohnerinnen und Bewohnern, zur Organisation der Unterkunft mit dem geltenden Betriebskonzept, der Betreuung, Gesundheitsversorgung, Sicherheit sowie zu den Beschäftigungs-, Lern- und Freizeitangeboten. Im zweiten Kapitel geht es um die mit dem BAZ Zürich verbundenen Akteurinnen und Akteure ausserhalb des BAZ wie die Schule, das Gemeinschaftszentrum Wipkingen (Begegnungsraum des BAZ), das Ambulatorium Kanonengasse, die Stadtpolizei und die Verbindungen ins Quartier. Nach dem ausführlichen Beschrieb des Betriebs folgt zum Schluss eine bewertende Einschätzung verschiedener Akteurinnen und Akteure von öffentlichen Stellen, aus dem Quartier und der Zivilgesellschaft sowie einer Gruppe von Bewohnerinnen und Bewohnern des BAZ Zürich. Der Bericht zeigt die Veränderungen des Betriebs im Verlauf der zwei Jahre auf, der aufgrund der Corona-Pandemie von einer ausserordentlichen Situation geprägt war.

Das SEM, dem der «Bericht über die ersten zwei Betriebsjahre des BAZ Zürich» zugestellt wurde, hat diesen zustimmend zur Kenntnis genommen.

3.2 Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) im Auftrag des SEM

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ist dafür verantwortlich, regelmässig die Situation von Personen zu überprüfen, denen die Freiheit entzogen wurde oder deren Bewegungsfreiheit aufgrund von behördlich angeordneten Massnahmen eingeschränkt ist. Die BAZ zählen zu den Einrichtungen, die behördlich angeordnet die Bewegungsfreiheit einschränken. Deshalb unternimmt die NKVF regelmässige Kontrollbesuche in den BAZ, führt vertrauliche Gespräche mit verschiedenen Mitarbeitenden im jeweiligen BAZ und fordert weiterführende Dokumente vom SEM ein. Der letzte «Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2020)»¹ wurde am 18. Januar 2021 veröffentlicht und basierte auf Besuchen in acht verschiedenen BAZ in den Jahren 2019 und 2020. Das BAZ Zürich war nicht Teil der überprüften BAZ – aber die Halle 9 in Zürich Oerlikon als Zwischenlösung vor der Eröffnung des BAZ Zürich.

Die NKVF konstatiert in ihrem Bericht, dass die Unterbringung der asylsuchenden Menschen in den BAZ grundsätzlich menschen- und grundrechtskonform ist. Gleichzeitig zeigt sie an verschiedenen Stellen Verbesserungspotenzial auf – wie etwa in Bezug auf die Erkennung von vulnerablen Menschen, den Umgang mit Beschwerden und Konflikten oder den Zugang zur psychiatrischen Grundversorgung. Die Kommission schlägt zum Beispiel eine stärkere Regulierung und umfassendere Schulung des Sicherheitspersonals, die Sicherstellung der Rechtssicherheit bei Disziplinar massnahmen, die Sensibilisierung aller Mitarbeitenden im Umgang mit vulnerablen Gruppen, eine Stärkung der Betreuung sowie

¹ <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2020/baz/ber-baz-de.pdf.download.pdf/ber-baz-de.pdf>



4/15

die frühere Durchführung von ersten Abklärungen bei psychisch auffälligen und besonders traumatisierten Menschen vor.

Das SD hat zum Bericht eine Stellungnahme verfasst², in der die Stadt einerseits zum Ausdruck bringt, dass zwar die bereits erfolgten oder geplanten Verbesserungen vom SEM wie die Entwicklung eines Gewaltpräventionskonzepts zu begrüßen sind. Es andererseits aber nichtsdestotrotz nach wie vor grosses Potenzial zur weiteren Verbesserung in den BAZ gibt. Insbesondere die Empfehlungen der NKVF bezüglich der Regulierung und umfassenderen Schulung des Sicherheitspersonals, die Stärkung der Betreuung und der adäquate Umgang mit besonders vulnerablen Personen werden von der Stadt geteilt.

3.3 Bericht von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer im Auftrag des SEM

Im Frühjahr 2021 erhoben der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter, diverse NGOs sowie verschiedene Medien schwerwiegende Vorwürfe gegenüber dem SEM. Es hiess, dass Asylsuchende in den BAZ systematisch unverhältnismässigem Zwang durch Mitarbeitende der privaten Sicherheitsdienste ausgesetzt seien, die als Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer Sicherheit in den BAZ arbeiten. Diese Vorfälle wurden anhand konkreter Beispiele von Gewaltanwendung durch das Sicherheitspersonal in den BAZ Boudry, Basel und Altstätten illustriert. Diese Vorwürfe nahm das SEM als Anlass, um Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer mit einer externen Untersuchung zu beauftragen. Er sollte die genannten Vorfälle prüfen sowie möglicherweise notwendigen Handlungsbedarf von Seiten SEM aufzeigen. Die Untersuchung basierte auf einem Aktenstudium sowie verschiedenen Gesprächen mit Mitarbeitenden der privaten Sicherheitsdienste und dem SEM. Der «Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren»³ wurde am 18. Oktober 2021 veröffentlicht.

Im Bericht werden zum einen die sieben Fälle in den drei BAZ Boudry, Basel und Altstätten im Detail beleuchtet und beurteilt. Daraus abgeleitet wurden zum anderen zwölf Empfehlungen an das SEM, die auf alle BAZ angewendet werden können. Da sich die Untersuchung ausschliesslich auf die Sicherheitsthematik fokussierte, beziehen sich auch die Empfehlungen in erster Linie darauf. Der grundlegendste Vorschlag besteht darin, die vollständige Auslagerung von sicherheitsbezogenen Aufgaben an private Sicherheitsdienstleistungen zu überdenken – wobei darauf verwiesen wird, dass gemäss einer Studie des Kompetenzzentrums für Menschenrechte die Auslagerung von solchen Staatsaufgaben grund- sowie menschenrechtssensibel und damit kritisch zu beurteilen ist. Wenn auf diese Auslagerung nicht verzichtet wird, so sollen im bestehenden System Anpassungen vorgenommen werden, die die Begleitung der sich im Einsatz befindenden privaten Sicherheitsdienstleistungen vorsehen. Konkret wäre in diesem Zusammenhang der Vorschlag, Bundes- oder kantonalen Angestellten mit polizeilicher Ausbildung entsprechende Entscheid- und Verfügungsbefugnisse nach Zwangsanwendungsgesetz zuzuweisen und sie in Schlüsselpositionen einzusetzen, sodass die privaten Sicherheitsdienstleistungen einzig zur Unterstützung beigezogen werden. Die derzeit bestehenden Mängel in der Rekrutierung sowie der

² <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2020/baz/stn-zh.pdf.download.pdf/stn-zh.pdf>

³ <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/verfahren/ber-oberholzer-sicherheit-baz-d.pdf.download.pdf/ber-oberholzer-sicherheit-baz-d.pdf>



Aus- und Weiterbildung der privaten Sicherheitsdienstleistenden könnten damit ebenfalls angegangen werden. Als Beispiel für eine verbesserte Organisation der Zuständigkeiten wird die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB) genannt.

Durch die vorgeschlagene grundlegende Anpassung, die genannten Staatsaufgaben nicht an private Sicherheitsdienstleistende zu delegieren, könnten weitere erkannte Problemfelder wie zum Beispiel die Anwendung von Disziplarmassnahmen gegenüber Asylsuchenden (Sinnhaftigkeit, Einheitlichkeit), die Rapportierung über besondere Vorkommnisse (Unabhängigkeit, institutionalisiertes Debriefing, systematische Auswertung) oder die vorübergehende Festhaltung von Personen im Besinnungsraum (formell-rechtliche Grundlage) angegangen werden. Zusätzlich würde eine verstärkte Präsenz des SEM als für die BAZ verantwortliche Institution unterstützend wirken. Die involvierten Akteurinnen und Akteure sollen dabei insbesondere in der Bewältigung und Prävention von Krisen gestärkt werden. Die Förderung der Sichtbarkeit des internen Beschwerdemeldesystems des Bundes würde zudem ermöglichen, dass Missstände jederzeit anonym eingegeben werden könnten. Aussagen zur Schaffung einer unabhängigen Melde- und Beschwerdestelle werden aufgrund der zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts hängigen politischen Vorstösse keine gemacht.

3.4 Bericht der Res Publica Consulting AG im Auftrag des Verwaltungsrats der AOZ

Als Leistungserbringerin Betreuung im BAZ Zürich steht die AOZ seit dem Betriebsbeginn des BAZ Zürich mit im Fokus, wenn der Betrieb des BAZ kritisiert wird. Im Juni 2021 wurde Kritik von (ehemaligen) Mitarbeitenden der AOZ medial aufgegriffen. Die aus Sicht der Bewohnerinnen und Bewohner wie auch der Mitarbeitenden formulierte Kritik bezog sich auf mögliche Missstände im BAZ Zürich. Der Verwaltungsrat der AOZ nahm diese Kritik ernst und entschied, den Vorwürfen im Rahmen einer externen Untersuchung nachzugehen. Das Ziel war es, die Auftragswahrnehmung der AOZ als Leistungserbringerin Betreuung im BAZ Zürich zu überprüfen, allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen und dessen Behebung in die Wege zu leiten. Der Verwaltungsrat der AOZ erteilte für diesen Auftrag Res Publica Consulting AG (RPC) ein Mandat. Die Analyse der Situation im BAZ Zürich wurde mittels zahlreicher Interviews mit Schlüsselpersonen, einer breiten Befragung unter den Mitarbeitenden sowie zur Verfügung gestellten Unterlagen durchgeführt. Dieser «Bericht zur Auftragswahrnehmung der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) im Bundesasylzentrum Zürich»⁴ liegt als Akte zu dieser Vorlage vor und wird zusammen mit dem «Bericht über die ersten zwei Betriebsjahre des BAZ Zürich» von KEK – CDC veröffentlicht.

RPC kommt in ihrem Bericht zum Schluss, dass die AOZ bezüglich ihrer Auftragswahrnehmung im untersuchten Bereich des BAZ Zürich grundsätzlich gut aufgestellt ist und keine grundlegenden Anpassungen vorgenommen werden müssen. Nichtsdestotrotz können Themen identifiziert werden, in denen die AOZ Verbesserungen vorantreiben kann. Das betrifft insbesondere den Umgang mit Wachstum, Veränderungsprozessen und Belastungssituationen, die Führung, die Rekrutierung und Einführung von Mitarbeitenden, die

⁴ <https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Medienmitteilungen/2022/juni/Bericht%20Auftragswahrnehmung%20AOZ%20im%20BAZ%20Z%C3%BCrich.pdf>



6/15

Kommunikation sowie die Rahmenbedingungen des Auftrags im BAZ Zürich. Dazu formulierte die RPC zwölf Empfehlungen zuhanden des Verwaltungsrats der AOZ.

Gemäss Schreiben der Verwaltungsratspräsidentin der AOZ an den Vorsteher des Sozialdepartements (VS) zum definitiven Bericht zur Auftragswahrnehmung der AOZ im BAZ Zürich vom 18. Mai 2022 wurden einerseits bereits einige Massnahmen in den von RPC erkannten Bereichen wie der Führung, Rekrutierung und Einführung von Mitarbeitenden ergriffen. Andererseits wird der Verwaltungsrat weitere Massnahmen auf der Basis des Berichts prüfen und umsetzen. Für die anstehende sorgfältige Prüfung der zu ergreifenden Massnahmen nutzt der Verwaltungsrat die kommenden Monate, in denen er mit dem SD im Austausch bleiben wird.

4. Einschätzung des Stadtrats nach zwei Jahren Betrieb BAZ Zürich

In die Einschätzung des Stadtrats fliessen die Erkenntnisse der aufgeführten Berichte wie auch eigene Überlegungen ein. Nachfolgend sollen ausgewählte Aspekte beleuchtet werden.

4.1 Einflussbereich der Stadt

Das BAZ Zürich steht in einem Spannungsfeld zwischen den flüchtlingspolitischen Vorstellungen des Bundes als Auftraggeber und Betreiber auf der einen Seite und der Stadt Zürich als Standortgemeinde des BAZ sowie Eigentümerin der AOZ auf der anderen Seite. Dieses Spannungsfeld widerspiegelt sich auch in der Rolle der AOZ, die einerseits als Leistungserbringerin Betreuung im BAZ Zürich Auftragnehmerin des Bundes ist und andererseits als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt gehört. Das bildet sich seit der Eröffnung des BAZ Zürich immer wieder in öffentlichen Diskussionen ab.

Aus Sicht des Stadtrats und der städtischen Politik steht letztlich die Frage im Zentrum, welche Einflussmöglichkeiten die Stadt in ihren Rollen wahrnehmen konnte und kann. Die in dieser Vorlage erwähnten Berichte zeigen aus Sicht des Stadtrats zweierlei:

Der Betrieb der BAZ generell und des BAZ Zürich im Besonderen befindet sich in einem stetigen Wandel. Es werden Diskussionen geführt, Berichte erstellt und Anpassungen im Betrieb vorgenommen. In diesem andauernden Veränderungsprozess des sich in Bundeszuständigkeit befindenden Betriebs des BAZ Zürich macht es einen Unterschied, ob sich die Stadtzürcher Politik in Vertretung der Standortgemeinde und der Eigentümerschaft der AOZ daran beteiligt oder nicht. Im Falle des BAZ Zürich ist der städtische Einfluss nicht zuletzt aufgrund der Tatsache legitimiert, dass der Stadt als Standortgemeinde gegenüber dem SEM gemäss der Verordnung des Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (AS 142.311.23) eine bestimmte Position zugewiesen ist sowie zahlreiche Schnittstellen zum BAZ mit den städtischen Regel- und Notstrukturen durch die Stadt bewirtschaftet werden. So war es denn als Standortgemeinde von Anfang an möglich, gewisse Anpassungen im BAZ Zürich wie beispielsweise bei den Ausgangszeiten auszuhandeln oder aber die Beschulung der Kinder und Jugendlichen in der Regelschule durchzusetzen.

Die AOZ ist wie bei all ihren Aufträgen im Leistungsbereich Dritte in erster Linie an die Vorgaben ihrer jeweiligen Auftraggeberin, im Fall des BAZ Zürich an die des SEM, gebunden. Dennoch gibt es für die Auftragserfüllung einen gewissen Spielraum, den das jeweilige



7/15

Mandat erlaubt. Zudem hat die AOZ die Möglichkeit, auf Verbesserungsbedarf hinzuweisen und dem SEM Anpassungsvorschläge zu unterbreiten. Dabei ist das Spannungsfeld, in dem sich die AOZ befindet, zu bedenken. Die Vorgaben ihrer Auftraggeberin, des SEM, decken sich keineswegs stets mit den Erwartungen ihrer Eigentümerin, der Stadt Zürich.

Obwohl die Stadt aufgrund der Zuständigkeiten – im Gegensatz zum Zentrum Juch – nicht die Verantwortung für den Betrieb des BAZ Zürich trägt, kann sie ihren Einfluss als Standortgemeinde zugunsten ihrer flüchtlingspolitischen Vorstellungen nutzen.

4.2 Ungenügend vorbereiteter Wechsel vom Zentrum Juch zum BAZ Zürich

Das BAZ Zürich auf dem Duttweiler-Areal hatte im November 2019 einen denkbar schlechten Start. Viele der beteiligten Akteurinnen und Akteure – von der AOZ über die Leistungserbringerin Sicherheit bis hin zur Stadt selber – haben sich unzureichend auf den Wechsel des Standorts und die damit verbundenen Veränderungen eingestellt. Es standen kulturelle, betriebliche sowie bauliche Herausforderungen an, die im Vorfeld zu wenig erkannt und reflektiert wurden. Als Beispiel dafür können die verschiedenen durchgeführten Evaluationen während der Testphase dienen, die sich auf das beschleunigte Asylverfahren beschränkten und keine systematische Evaluation des gesamten Betriebs beinhalteten, der neben dem Verfahren eben auch die Unterbringung, Betreuung, Gesundheitsversorgung, Sicherheit und Bildung im Zentrum Juch umfasste.

In der Testphase fungierte das Zentrum Juch als zentraler Ort für die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden. Es war im Gegensatz zum späteren BAZ allerdings eine Struktur in vollständiger Verantwortung der Stadt. Das heisst, die AOZ war für den gesamten Betrieb im Zentrum Juch verantwortlich und konnte gemeinsam mit der Stadt zentrale Themen wie Betreuung, Beschulung oder Sicherheit – im Gegensatz zum späteren Betrieb im BAZ Zürich – aus einer Hand gestalten. Insbesondere die Konsequenzen des Wechsels von einer aus einer Hand geführten kommunalen Unterkunft im Zentrum Juch zu einem BAZ unter Führung des SEM waren den Involvierten zu wenig bewusst. Das gilt nicht zuletzt auch für den Stadtrat.

Während bei der Planung und beim Bau des BAZ Zürich stets die Gemeinsamkeiten und die partnerschaftliche Zusammenarbeit betont wurden, traten mit der Eröffnung des BAZ Zürich grössere Differenzen zwischen der Stadt und dem SEM zum Betrieb des Zentrums zutage. Es zeigte sich, dass aufgrund der im Vergleich zum Zentrum Juch neuen Ausgangslage unterschiedliche Haltungen und Annahmen nicht rechtzeitig adressiert sowie diskutiert wurden. Mittlerweile konnte der Dialog mit dem SEM aber auf verschiedenen Stufen verbessert werden. Einige Differenzen bleiben bestehen, aber diese hindern die Beteiligten nicht daran, konkrete Lösungen für aktuelle Herausforderungen zu finden. So konnten anfängliche Startschwierigkeiten behoben und Verbesserungen für alle Involvierten erzielt werden. Der entsprechende Prozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen, sondern fortzuführen.

4.3 Der Bau

Der Bau auf dem Duttweiler-Areal wurde gemäss der Planung und den anschliessenden Beschlüssen von Stadtrat, Gemeinderat und Volk erstellt. Im Vorfeld der Planung bestand ein breit abgestütztes Anliegen darin, dass das BAZ Zürich nicht mit einem Zaun umgeben



8/15

sein sollte. Deshalb wurde die jetzige Bauform gewählt, bei der die Wohn- und Arbeitsbereiche begrenzend in einem Rechteck um den Innenhof angeordnet sind. Andere Faktoren, die zum Wohlbefinden der Bewohnerinnen und Bewohner beitragen könnten, wurden hingegen weniger berücksichtigt. Der Standort erlaubt eine gute Anbindung in die Stadt und das Gebäude fügt sich gut ins Quartier ein. Die Nähe insbesondere zur Schule der Unterstufe ermöglicht den Kindern und Jugendlichen aus dem BAZ Zürich einen kurzen Schulweg.

Ausstattung und Einrichtung im BAZ Zürich waren zum Zeitpunkt seiner Eröffnung mangelhaft und wurden mehrfach kritisiert. Es wäre sinnvoll gewesen, wenn die spätere Leistungserbringerin Betreuung stärker in die Planung involviert worden wäre und Faktoren, die bei einem längeren Aufenthalt von Asylsuchenden in einer Unterkunft relevant sind, mehr im Vordergrund gestanden hätten. Seit der Eröffnung des BAZ Zürich wurden und werden verschiedentliche Anstrengungen unternommen, um Einrichtung und Gestaltung der Räume zu verändern. Es wurden mittlerweile einige anfängliche Mängel behoben. Der Innenhof wurde zum Beispiel mit zusätzlichen Angeboten zur Freizeitbeschäftigung ausgestattet, einzelne Wände oder Innenräume in Kooperationsprojekten mit der nahegelegenen Zürcher Hochschule der Künste verschönert und verschiedene Stellen begrünt. Nach wie vor gibt es diesbezüglich jedoch Verbesserungspotenzial, das fortlaufend erkannt und angegangen wird.

4.4 Sicherheit im BAZ Zürich

Insbesondere zum Zeitpunkt der Eröffnung des BAZ Zürich bot das gelebte Sicherheitsregime Anlass zu sehr grundsätzlicher Kritik. Im Sicherheitsbereich gab es zwischenzeitlich zwar vereinzelte Lockerungen. Die Gewichtung des Sicherheitsaspekts und das Ausmass der Sicherheitsmassnahmen im BAZ Zürich entsprechen jedoch nach wie vor nicht den Vorstellungen des Stadtrats. Der grundlegenden Kritik, die im «Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren» von Niklaus Oberholzer hervorgebracht wurde, kann sich der Stadtrat anschliessen: Private Sicherheitsdienstleistungen können nicht für hoheitliche Aufgaben wie Zwangsmassnahmen in den BAZ eingesetzt werden. Für die Sicherheitsaufgaben sind mindestens die Schlüsselpositionen mit staatlichem Personal mit Justizvollzugs- oder Polizeiausbildung und Entscheid- sowie Verfügungsbefugnissen zu besetzen. Die Präsenz des SEM vor Ort sollte zudem zusätzlich erhöht werden.

Aus Sicht des Stadtrats sollten im BAZ nicht Sicherheitsaspekte wie disziplinarische und infrastrukturelle Massnahmen, sondern die Erleichterung und Unterstützung bei der Alltagsbewältigung der Bewohnerinnen und Bewohner im Vordergrund stehen. Dafür sollten die Kompetenzen des Betreuungspersonals hinsichtlich sicherheitsspezifischer Themen ausgeweitet werden. Mit der Entwicklung eines Gewaltpräventionskonzepts und der Einführung von Konfliktpräventionsbetreuenden (KPB) in den BAZ fand eine begrüssenswerte Investition in die präventive Arbeit und eine positive Entwicklung im Verlauf der ersten beiden Betriebsjahre statt.

4.5 Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung innerhalb des BAZ Zürich übernimmt die AOZ mit ihrem Team Medic-Help als Teil ihres Leistungsauftrags vom SEM. Sobald weitergehende gesundheit-



9/15

liche Abklärungen notwendig sind, erfolgt der Beizug des Stadtärztlichen Dienstes, Ambulatorium Kanonengasse. Diese Zusammenarbeit zwischen der AOZ und dem Ambulatorium wurde während der Testphase im Zentrum Juch aufgebaut und erprobt. Aus Sicht des Stadtrats hat sich diese bewährt, sodass von ihrer Fortführung auch nach der Eröffnung des BAZ Zürich profitiert werden kann.

In diesem Bereich gibt es aus der Perspektive des Stadtrats vor allem hinsichtlich des Umgangs mit besonders traumatisierten Menschen Handlungsbedarf. Dies hat er auch in seiner Stellungnahme zum «Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2020)» festgehalten. Er teilt die Empfehlung der Nationalen Kommission, dass erste Abklärungen bereits beim Eintritt ins BAZ erfolgen und die betroffenen Personen die notwendige Behandlung ebenso bereits während ihres Aufenthalts im BAZ erhalten sollten. Die Sicherstellung der fortführenden Behandlung auch nach dem BAZ-Austritt sollte bei einer solch vulnerablen Gruppe möglich gemacht werden.

Der Stadtrat bedauert ausserdem, dass der Bund das gute Beispiel aus dem BAZ Kreuzlingen nicht schweizweit eingeführt hat. Die zusammen mit einem spezialisierten Psychiater eingeführte Sprechstunde insbesondere für Personen mit Suchtproblemen zeigte, dass die positiven Auswirkungen sowohl auf die Einzelne und den Einzelnen als auch die Situation aller innerhalb des BAZ beachtenswert sind.

4.6 Umgang mit vulnerablen Personengruppen

Den Anliegen vulnerabler Personen muss im Flüchtlingsbereich besondere Beachtung geschenkt werden. Die entsprechende Gewichtung zeigt sich auch in den vom Stadtrat formulierten inhaltlichen Vorgaben, die er der AOZ im Rahmen des neuen Leistungsauftrags mitgegeben hat (Art. 11, 18 ff. AS 851.161). Durch die beschleunigten Asylverfahren und der damit verbundenen einheitlichen Unterbringung in den BAZ wird den Bedürfnissen dieser Personengruppe zu wenig Beachtung geschenkt. Die entsprechende Kritik an der Unterbringung vulnerabler Personengruppen in den BAZ hat aus Sicht des Stadtrats durchaus ihre Berechtigung. Umso wichtiger ist es deshalb, dass Massnahmen ergriffen werden, um besonders vulnerable Personengruppen besser zu unterstützen – innerhalb wie ausserhalb der BAZ.

In diesem Zusammenhang hat die AOZ beispielsweise in die Schulung und Sensibilisierung ihrer Mitarbeitenden im Umgang mit LGBTIQ-Geflüchteten investiert – dazu arbeitet sie auch mit verschiedenen NGOs zusammen.

Nicht nur bezüglich der LGBTIQ-Geflüchteten fanden in den ersten zwei Betriebsjahren positive Entwicklungen statt. Bezüglich der Betreuung von MNA konnte die AOZ beim SEM zusätzliche Unterstützung durch erhöhte personelle Ressourcen erreichen. Beim zur Anwendung kommenden MNA-Handbuch des SEM brachte die AOZ ihre Expertise ein und wirkte mit. Im Weiteren gibt es Freizeitangebote, die sich speziell an den besonderen Bedürfnissen der MNA orientieren und ausrichten. Die Stadt investiert wesentlich in die Verbesserung dieses Bereichs, z. B. indem sie ergänzende personelle Ressourcen im Begegnungsraum BAZ sowie das MNA-Zusatzteam zur externen Unterstützung des innerhalb des BAZ agierenden MNA-Betreuungsteams finanziert.



10/15

4.7 Beschulung

Die Beschulung der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ Zürich in der Regelschule war dem Gemeinderat bei der Beschlussfassung zum Objektkredit ein wichtiges Anliegen, dem nachgekommen werden konnte. Die starken Schwankungen bezüglich Anzahl und Zusammensetzung der Kinder und Jugendlichen erfordern seitens der beteiligten Schulen und Lehrpersonen viel Flexibilität. Dennoch hat sich aus Sicht des Stadtrats der Entscheid bewährt. Durch die Einbindung in die Regelschule kommen die Kinder und Jugendlichen einerseits rasch in Kontakt mit einheimischen Schülerinnen und Schülern, andererseits wird auch weiterer Unterstützungsbedarf der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ schneller sichtbar und erlaubt das Ergreifen entsprechender Massnahmen.

4.8 Austausch mit der städtischen Bevölkerung

Der Austausch mit der städtischen Bevölkerung sollte allen Bewohnerinnen und Bewohnern des BAZ Zürich ermöglicht werden. Deshalb betraute die Stadt die Stiftung Zürcher Gemeinschaftszentren (ZGZ) mit der Realisierung eines ans BAZ anschliessenden Begegnungsraumes. Dieser wird vom Gemeinschaftszentrum (GZ) Wipkingen betrieben und bietet Raum für Freizeitangebote für die Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ Zürich wie auch für Austausch zwischen ihnen und der Quartierbevölkerung. Die Möglichkeit der Nutzung eines separaten Raumes wird von den Bewohnerinnen und Bewohnern sehr geschätzt. Der Stadtrat sieht darin einen zentralen Beitrag zur Förderung des Wohlbefindens der Asylsuchenden im BAZ und damit auch zu einer besseren Situation sowie Stimmung innerhalb des BAZ. Die Bewohnerinnen und Bewohner sind sehr dankbar um diesen Raum, in dem sie sich untereinander austauschen und gemeinsam etwas Alltägliches unternehmen können. Das lässt sich nicht immer mit dem Wunsch der Quartierbevölkerung nach Informationen oder Austausch mit den Bewohnerinnen und Bewohnern des BAZ vereinbaren. Dieses Spannungsfeld der unterschiedlichen Bedürfnisse lässt sich zu einem gewissen Grad nicht auflösen. Zur Unterstützung sollen jedoch mehrere Massnahmen wie z. B. erweiterte Öffnungszeiten oder der Einsatz von Kulturvermittlerinnen und Kulturvermittlern ergriffen werden.

Um die Akzeptanz des BAZ Zürich im Quartier weiter zu fördern, initiierte das SD eine Resonanzgruppe. Im Rahmen dieser können Quartierbewohnende wie auch umliegende Organisationen und Firmen ihre Anliegen, Bedenken oder Fragen einbringen. Die in den Betrieb rund ums BAZ Zürich involvierten Organisationen nehmen diese auf und geben ihrerseits jeweils einen aktuellen Einblick in den Betrieb.

4.9 Finanzierung besonderer Leistungen durch die Stadt

Im Zusammenhang mit dem Betrieb des BAZ Zürich sah und sieht sich die Stadt in der Verantwortung, ergänzende und unterstützende Leistungen für die Bewohnerinnen und Bewohner – insbesondere die Kinder und Jugendlichen – zu ermöglichen und so zur Verbesserung der Situation der Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ Zürich beizutragen.

Nachfolgend werden die aktuellen zusätzlichen Leistungen (Stand: Budget 2022) aufgeführt, die grösstenteils vom Gemeinderat angestossen wurden und sich auf das BAZ Zürich beziehen:



11/15

Fr. 350 000	Begegnungsraum	Raum zur Freizeitgestaltung und zum Austausch für die Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ Zürich untereinander sowie mit der Quartierbevölkerung
Fr. 800 000	MNA	Personal und Massnahmen zur Begleitung von MNA, die im BAZ Zürich untergebracht sind
Fr. 80 000	Angebote speziell für Kinder	Aktivitäten insbesondere für Kinder aus dem BAZ Zürich in der Megamarie des Marie Meierhof Instituts für das Kind (MMI) inklusive Abholung der Kinder im BAZ
Fr. 47 500	Schulsozialarbeit	Zusätzliche 25 Stellenprozent für Klassen mit Kindern und Jugendlichen aus dem BAZ Zürich

4.10 Beschwerdemöglichkeiten

Die Möglichkeit für Beschwerden durch Bewohnerinnen und Bewohner der BAZ, die sich nicht auf das Asylverfahren, sondern den Umgang mit ihnen innerhalb der BAZ beziehen, gibt immer wieder Anlass zur Diskussion. Im «Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren» wird von Niklaus Oberholzer empfohlen, dass das vorhandene bundesinterne Beschwerdemeldesystem über die bestehende Plattform Whistleblowing stärker sichtbar gemacht werden sollte. Hinsichtlich der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdestelle macht der Bericht aufgrund der zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung laufenden politischen Entwicklungen auf Bundesebene (Postulat Nr. 20.3776; Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle für Asylsuchende [<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20203776>]) keine Aussagen. Die erwähnte Plattform ist zwar wichtig, aus Sicht des Stadtrats ist jedoch auch klar, dass diese insbesondere für die Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ Zürich zu hochschwellig und deshalb ungeeignet für die Behandlung ihrer Anliegen ist. Eine unabhängige, zielgruppengerechte und niederschwellige Beschwerdestelle vor Ort wäre wesentlich angemessener. Das SEM hat in diesem Zusammenhang die Schaffung einer solchen Stelle angekündigt. Die anfänglichen Gespräche unter anderem auch mit der Stadt wurden jedoch aufgrund der aktuellen Situation mit dem Ukraine-Krieg für den Moment sistiert. Zusätzlich wird geprüft, wie die Beschwerdewege innerhalb der AOZ als Ganzes verbessert werden können. Bereits im aktualisierten Leistungsauftrag an die AOZ (Art. 23 AS 851.161) hat der Stadtrat ein entsprechendes Augenmerk daraufgelegt.

4.11 Beschleunigtes Asylverfahren

Der Stadtrat stellte sich von Beginn an hinter die Ziele des beschleunigten Asylverfahrens, weshalb sich die Stadt als Standort für den Testbetrieb zur Verfügung stellte und die Unterbringung sowie Betreuung der Asylsuchenden im Zentrum Juch übernahm. Nach wie vor befürwortet der Stadtrat das beschleunigte Asylverfahren, denn es bietet in vielerlei Hinsicht Vorteile, insbesondere aus Integrationsicht. Das beschleunigte Asylverfahren hat die rasche Unterscheidung zwischen denjenigen Menschen, die in der Schweiz bleiben dürfen und jenen, die wieder ausreisen müssen, zum Ziel. Der Stadtrat begrüsst insbesondere die Möglichkeit, dass Menschen mit einer Bleibeperspektive früher mit Integrationsmassnahmen unterstützt werden können – ein grosses Manko des früheren Asylverfahrens. Im Weiteren war die kostenlose Rechtsberatung der Asylsuchenden im Asylverfahren für den Stadtrat stets ein zentrales Element der Neuausrichtung.



12/15

Bei der Anwendung des beschleunigten Asylverfahrens bedarf es einer ausgiebigen und sorgfältigen Abklärung der Fluchtgründe der in den BAZ untergebrachten Menschen. In dieser Phase wird stark auf den Prozess des Asylverfahrens fokussiert. Dabei scheinen aus Sicht des Stadtrats die Bedürfnisse der geflüchteten Menschen hinsichtlich Unterbringung sowie Betreuung noch nicht genügend berücksichtigt zu werden.

4.12 Grenzen des Submissionswesens im Asylbereich

Zwar hat sich die AOZ nicht um den Betreuungsauftrag im BAZ Zürich im Rahmen einer Submission beworben, dennoch gelten für diesen Auftrag dieselben Vorgaben, wie sie im Rahmen der Ausschreibung in allen anderen BAZ festgelegt wurden. Dieses Verfahren eignet sich aus Sicht des Stadtrats jedoch nicht für die im Asyl- und Flüchtlingsbereich charakteristischen Schwankungen – und noch weniger für ausserordentliche, extreme Situationen wie sie sich etwa mit dem aktuellen Ukraine-Krieg zeigen. Die Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit kann über im Konkurrenzverfahren ausgeschriebene Aufträge nur unbefriedigend abgebildet werden. Der «Bericht zur Auftragswahrnehmung der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) im Bundesasylzentrum Zürich» legt nachvollziehbar dar, wie aufgrund des Submissionswesens das Risiko bezüglich der Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit in der staatlichen Aufgabe der Betreuung der Asylsuchenden auf die Auftragnehmerin abgewälzt wird bzw. die Auftragnehmerin die Qualität der Leistungserbringung im Zweifelsfall auf eigene Kosten sicherzustellen hat. Die Sicherstellung des Betriebs über das Submissionswesen mag vielleicht für normale, reguläre Flüchtlingssituationen funktionieren. Sobald jedoch ausserordentliche Veränderungen oder schnelle Reaktionszeiten notwendig werden, taugt diese Form der Auftragsvergabe nur beschränkt. In diesen Fällen bietet die hoheitliche Organisation durch die Gemeinde oder die Stadt selbst – unabhängig vom Submissionswesen – wesentliche Vorteile.

4.13 Fazit

Der Stadtrat erachtet es nach wie vor als richtig und wichtig, dass die Stadt Zürich Standort eines BAZ ist.

Die Einbettung des BAZ in die Stadt bietet ganz praktische Vorteile: Von der Beschulung in der Regelschule über den Austausch im Begegnungsraum bis hin zu Möglichkeiten von Aktivitäten mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Weiter bietet die Stadt als grösste Gemeinde der Asylregion Zürich und als Eigentümerin der AOZ als Anbieterin in der Asylregion Potenzial bei der Gestaltung der Übergänge und Schnittstellen zwischen Bundes-, kantonaler und kommunaler Zuständigkeit. Gerade die Übergänge können jeweils kritische Momente auf dem Weg der Integration darstellen. Aus diesem Grund übernehmen sowohl die Stadt als auch die AOZ in diesem Bereich eine aktive Rolle. Dem Stadtrat ist es nicht nur ein Anliegen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ Zürich einen guten Anschluss an die städtischen Regelstrukturen und einen schnellen Kontakt zur Wohnbevölkerung haben. Ihm ist es auch wichtig, dass die Übergänge in der gesamten Asylregion Zürich sanfter gestaltet werden können.

Der Stadtrat sieht es weiter als Gewinn, dass das BAZ Zürich in der Stadt und damit im Zentrum der Aufmerksamkeit der städtischen Bevölkerung, Politik und teils auch der Medien steht. Dies erlaubt die stetige Auseinandersetzung mit dem BAZ Zürich und die Bearbeitung verschiedener Themen, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind sowie



13/15

Anpassungen bedürfen. Einzig aufgrund des Standorts trafen die verschiedenen Akteurinnen und Akteure überhaupt mit ihren unterschiedlichen Vorstellungen aufeinander – angehalten, eine Zusammenarbeit miteinander einzugehen, die es in dieser Form bis anhin nicht gab. Diese Zusammenarbeit zeigt verschiedene Konfliktlinien auf. Es ist wichtig, diese Konfliktlinien zu diskutieren und zu bearbeiten, was eine gewisse Sichtbarkeit voraussetzt.

Anfängliche grössere Startschwierigkeiten bei der Eröffnung des BAZ Zürich konnten im Verlauf der Zeit behoben oder minimiert werden. Die Berichte, insbesondere die Beurteilung der öffentlichen Stellen sowie der Quartierbevölkerung und Zivilgesellschaft im «Bericht über die ersten zwei Betriebsjahre des BAZ Zürich», zeigen die Entwicklungen über die ersten zwei Betriebsjahre auf. Dabei wird deutlich, dass viele Anstrengungen zu einer Verbesserung des Betriebs im BAZ Zürich erfolgreich unternommen wurden. Die Zusammenarbeit mit dem SEM funktioniert soweit gut und gewisse Abläufe konnten sich etablieren – was nicht heisst, dass es nicht noch weitere Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Weiter gilt es Abläufe zu überprüfen, an neue Gegebenheiten anzupassen oder bei neu auftretenden Themen zuerst zu entwickeln.

Von der Diskussion des Objektkredits zum Bau des BAZ Zürich über dessen Eröffnung bis zur Situation zweieinhalb Jahre nach Betriebsbeginn – und mitten in der Phase einer grösseren Fluchtbewegung – hat sich gezeigt, dass sich der Fokus in Bezug auf das BAZ Zürich immer wieder verschiebt: Von der Frage der Umzäunung bei der Planung über die Diskussion zum Schulbetrieb und den Ausgangszeiten in der gemeinderätlichen Debatte zur Frage der Eingangskontrolle bei der Eröffnung bis hin zum Umgang mit verschiedenen vulnerablen Personengruppen während des Betriebs. Dem Stadtrat war es trotz dieser dynamischen Fokussierung stets ein Anliegen, sich in die entsprechenden Diskussionen einzubringen und diese zu nutzen, um in den jeweiligen Themen Verbesserungen zu erzielen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Stadtrat deshalb nach wie vor der Überzeugung ist, dass es richtig war und bleibt, dass die Stadt Zürich Standort eines BAZ ist.

5. Ausblick

Die Einschätzung des Stadtrats zum zweijährigen Betrieb des BAZ Zürich macht deutlich, dass einerseits auf positive Veränderungen im Zusammenhang mit dem BAZ Zürich in diesen zwei Jahren zurückgeblickt werden kann. Dennoch bleibt es aus Sicht des Stadtrats andererseits wichtig, diese Arbeit auch fortzuführen und als Stadt weiterhin Einfluss auf den Betrieb des BAZ Zürich zu nehmen. Die diesbezüglichen Schwerpunkte der Stadt werden nachfolgend dargelegt. Der Stadtrat wird sich auch künftig darum bemühen, in einem steten Verbesserungsprozess gemeinsam mit den städtischen und anderen Beteiligten die Arbeit im BAZ Zürich zugunsten der Geflüchteten zu verbessern. Dabei ist die Zusammenarbeit mit der AOZ, u. a. im Rahmen ihrer Weiterentwicklung im Anschluss an den «Bericht zur Auftragswahrnehmung der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) im Bundesasylzentrum Zürich» der RPC, zentral.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Vorlage spielte die Situation aufgrund des Ukraine-Kriegs eine grosse Rolle. Sie zeigt Möglichkeiten, aber auch Grenzen des Asylsystems und seiner Strukturen in einer akuten Krise auf. Der Stadtrat geht davon aus, dass nach einer Beruhigung der Situation zahlreiche Aspekte der Arbeit und des Zusammenspiels von Bund, Kantonen und Gemeinden neu beurteilt werden müssen. Diese Diskussionen werden auch die weitere Arbeit im BAZ Zürich wieder beeinflussen.



5.1 AOZ als Leistungserbringerin Betreuung

Die AOZ ist die Leistungserbringerin Betreuung im Auftrag des SEM. Sie hat dadurch die Möglichkeit, in der operativen Umsetzung des Auftrags auf Verbesserungsbedarf hinzuweisen und dem SEM Anpassungsvorschläge zu unterbreiten. Aufgrund der Orientierung der AOZ an den Vorgaben der Auftraggeberin kann die Stadt in diesem Fall nur indirekt auf die AOZ einwirken. Dennoch ist sie mit der AOZ daran, im Gespräch gewisse Themen auf übergeordneter Ebene zu setzen.

5.2 Regelstrukturen der Standortgemeinde Zürich

Das BAZ Zürich ist aufgrund seiner Örtlichkeit in den Kontext der städtischen Strukturen eingebunden. Das heisst, es kommt zu einem intensiven Austausch mit den städtischen Regelstrukturen in den Bereichen Bildung (zum Beispiel Schule), Kinderschutz (z. B. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde), Beschäftigung, Freizeitgestaltung, Gesundheitsversorgung und Sicherheit (z. B. Stadtpolizei) – was eine Abstimmung mit diesen erfordert und ermöglicht. Die Stadt bietet als Standortgemeinde an diesen Schnittstellen eine nicht zu unterschätzende Unterstützung und ausserdem Anschlüsse für die Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ Zürich. Diesbezüglich sieht der Stadtrat auch besonderes Potenzial, um als Stadt die Situation der Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ weiter zu verbessern.

Die Schnittstellen zu den städtischen Regelstrukturen erlauben nicht nur die reguläre Unterstützung innerhalb dieses Rahmens, sondern führen auch dazu, dass die Stadt bei ausserordentlichen Herausforderungen und Notsituationen Hand bieten kann. Das ist zwar öffentlich weniger sichtbar als andere Unterstützungsleistungen, in der Wichtigkeit jedoch nicht weniger bedeutend. Findet sich für die Unterbringung von MNA unter zwölf Jahren beispielsweise keine Unterbringung in der Kürze, steht in den städtischen Strukturen jederzeit ein Notfallbett für dieses Kind bereit. Das ist ein Beispiel dafür, dass der Stadtrat den Beitrag der Stadt keineswegs mit dem Bau des BAZ Zürichs als abgeschlossen betrachtet, sondern die Stadt selbstverständlich in der Position sieht, sich auch neu auftretenden Lücken anzunehmen.

5.3 Zusätzliche durch die Stadt finanzierte Leistungen

Der Standort Zürich erlaubt die Finanzierung von zusätzlichen Leistungen zugunsten der Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ Zürich. Diese aktuell finanzierten Leistungen sind in Kapitel 4.9 aufgeführt. Solche unterstützenden, ergänzenden Leistungen wird die Stadt auch zukünftig anbieten und finanzieren.

5.4 Mitgestaltung der Asylregion Zürich

Das BAZ Zürich ist Teil der Asylregion Zürich. So kann die Stadt zusammen mit der AOZ nicht nur einen Beitrag zur Gestaltung des BAZ Zürich leisten, sondern aufgrund der Tätigkeit der AOZ auf allen drei föderalen Ebenen auf die Weiterentwicklung der Asylregion Zürich und teilweise des Asylsystems insgesamt hinwirken. Das ermöglicht die Themensetzung (z. B. die Berücksichtigung von besonders vulnerablen Personen) auf verschiedenen Ebenen. In Ergänzung dazu fördert die Stadt auf politischer Ebene die Vernetzung und den Austausch über alle föderalen Stufen hinweg. Die durchgängige Tätigkeit der AOZ von der Ankunft der Geflüchteten im BAZ über den Transfer in den Kanton (Durchgangszentrum) bis hin zur Aufnahme und Integration dieser Menschen in die Stadt erlaubt es, dass ein



15/15

gewisser Standard gesetzt und an der Verbesserung der Übergänge zwischen Bund, Kanton und Gemeinde in der gesamten Asylregion gearbeitet werden kann.

Die Einbettung des BAZ Zürich in die Asylregion Zürich und die Bedeutung des Zusammenspiels der verschiedenen Akteurinnen und Akteure innerhalb einer Asylregion sowie die Sicherstellung der gegenseitigen Anschlussfähigkeit aller föderalen Ebenen erweist sich nicht zuletzt in der aktuellen Flüchtlingssituation aufgrund des Ukraine-Kriegs als zentral.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Vom Bericht des Stadtrats nach zwei Jahren Betrieb des Bundesasylzentrums Zürich wird Kenntnis genommen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti

Bericht über die ersten zwei Betriebsjahre des BAZ Zürich

Beobachtungszeitraum 1.11.2019-31.10.2021

18. März 2022

Im Auftrag von:

Sozialdepartement Stadt Zürich

Autor:innen:

Dieter Zürcher
zuercher@kek.ch

Marina Häusermann
haeusermann@kek.ch

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	VI
1 Hintergrund und Zweck des Berichts	1
2 Betrieb des BAZ Zürich	3
2.1 Asylverfahren.....	3
2.2 Bewohnerinnen und Bewohner	6
2.3 Betriebskonzept inkl. Hausordnung	8
2.4 Unterkunft.....	9
2.5 Betreuung.....	10
2.6 Gesundheitsversorgung im BAZ	11
2.7 Interne Sicherheit	12
2.8 Beschäftigungsangebote	13
2.9 Lern- und Freizeitangebote.....	15
2.10 Besonders vulnerable Personen	16
3 Angebote und Situation ausserhalb des BAZ Zürich	19
3.1 Schule	19
3.2 Begegnungsraum	21
3.3 Gesundheitsversorgung ausserhalb des BAZ	23
3.4 Resonanzgruppe und Einbettung ins Quartier	25
3.5 Sicherheit	25
4 Wahrnehmung des BAZ-Betriebs	26
4.1 Einleitung.....	26
4.2 Die Sicht der öffentlichen Stellen	27
4.3 Stimmen aus dem Quartier und der Zivilgesellschaft	30
4.4 Eindrücke von Bewohnerinnen und Bewohnern des BAZ Zürich	32
 Annex	
Annex 1: Grafiken und Tabellen	33
Annex 2: Interviews und Besuche.....	38
Annex 3: Quellen- und Literaturverzeichnis	40
 Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1: Interne und externe Beschäftigungsangebote im BAZ Zürich.....	36
Tabelle 2: Liste der Einzelinterviews.....	38
Tabelle 3: Liste der Fokusgruppeninterviews.....	38
 Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1: Personenbestände im BAZ Zürich nach Geschlecht	7
Abbildung 2: Personenbestände im BAZ Zürich nach Personenkategorie	7

Abbildung 3: Personenbestände im BAZ Zürich nach Alterskategorie	8
Abbildung 4: Personenbestände im BAZ Zürich nach den häufigsten Herkunftsländern.....	8
Abbildung 5: Anzahl geleisteter Arbeitsstunden in den GEP	14
Abbildung 6: Vulnerable im BAZ Zürich nach Geschlecht (01.11.2019-31.10.2021).....	16
Abbildung 7: Übersicht Vulnerable – Unterscheidung zwischen MNA und übrige Vulnerable	17
Abbildung 8: Personenbestände im BAZ Zürich im schulpflichtigen Alter	20
Abbildung 8: Asylverfahren ab 2019.....	33
Abbildung 9: Anzahl unkontrollierte Abreisen aus dem BAZ Zürich	34
Abbildung 10: Monatliche Personenbestände im BAZ Zürich	34
Abbildung 11: Anzahl medizinische Konsultationen im Ambulatorium Kanonengasse.....	35
Abbildung 12: Altersverteilung der Konsultationen von Männern ab 16 Jahren	35
Abbildung 13: Altersverteilung der Konsultationen von Frauen ab 16 Jahren	35

Abkürzungsverzeichnis

AOZ	Asyl-Organisation Zürich
ANUM	Anzahl Personen, Top-Nationen, UMA, Medizinalfälle
ARZH	Asylregion Zürich
AsylG	Asylgesetz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZ	Bundesasylzentrum
BAZmV	Bundesasylzentrum mit Verfahrensfunktion
BEKO	Betriebskonzept
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GEP	Gemeinnützige Beschäftigungsprogramme
GZ	Gemeinschaftszentrum
IG	Interessengemeinschaft
KESB	Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde
KK	Krankenkasse
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LE	Leistungserbringer:in
LGBTIQ ¹	Lesbians, Gays, Bisexuals, Transgender, Intersex & Queers
MEI	Medizinische Erstinformation
MEK	Medizinische Erstkonsultation
MIDES	Informationssystem der Bundesasylzentren und der Unterkünfte an den Flughäfen
MNA ²	Mineurs non accompagnés (unbegleitete minderjährige Asylsuchende)
MMI	Marie Meierhofer Institut für das Kind
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
P&A	Sektion Partner und Administration des SEM
PERU	Evaluation von Prozessqualität, Entscheidungsqualität und Rechtsschutz im Rahmen der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes
RV	Rechtsvertretung
SD	Sozialdepartement Stadt Zürich
SGD	Städtische Gesundheitsdienste
SID	Sicherheitsdepartement Stadt Zürich

¹ Akronym als Sammelbegriff für nicht-heterosexuelle Orientierungen und Geschlechtsidentitäten jenseits der Zweigeschlechtlichkeit. Es existieren verschiedene Versionen dieses Akronyms. In diesem Bericht wird das englische LGBTIQ verwendet.

² In den untersuchten Dokumenten tauchen die beiden Abkürzungen MNA und UMA für unbegleitete minderjährige Asylsuchende auf. In diesem Bericht wird die Abkürzung MNA verwendet; Ausnahme sind die stehenden Begriffe, in denen die Abkürzung UMA vorkommt.

SEM	Staatssekretariat für Migration
SR	Systematische Rechtssammlung
STRB	Stadtratsbeschluss Stadt Zürich
TARMED	Tarifstruktur zur Abrechnung von ambulanten ärztlichen Leistungen in Arztpraxen und Spitälern mit einem Einzelleistungstarif
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende, auch MNA
VSA	Volksschulamt Kanton Zürich
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZGZ	Stiftung Zürcher Gemeinschaftszentren
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
ZhdK	Zürcher Hochschule der Künste

Zusammenfassung

Ausgangslage

2019 trat das revidierte Bundesasylgesetz in Kraft, welches eine Beschleunigung der Verfahren und eine Unterteilung der Schweiz in sechs Asylregionen vorsah. Die Asylsuchenden werden vom Staatssekretariat für Migration (SEM), basierend auf vom SEM bestimmten Kriterien, auf die sechs Asylregionen aufgeteilt, von denen eine die Asylregion Zürich ist. Diese umfasst das Gebiet des Kantons Zürich. Die gesetzliche Grundlage für den Betrieb des Bundesasylzentrums (BAZ) Zürich bildet die Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes über den Betrieb von Zentren des Bundes (SR 142.311.23). Basierend darauf hat das SEM ein Betriebskonzept definiert, das bei allen BAZ zur Anwendung kommt. In einer Hausordnung werden wiederum spezifische Vorgaben für den Betrieb festgehalten.

Die Stadt Zürich nimmt im schweizerischen Asylwesen seit vielen Jahren eine aktive und gestaltende Rolle ein. Sie hatte sich bereits 2014 als Standortgemeinde für einen Testbetrieb für das beschleunigte Asylverfahren zur Verfügung gestellt. 2017 stimmte das Zürcher Stimmvolk dem Bau eines BAZ in der Stadt Zürich zu. Am 1.11.2019 wurde das BAZ Zürich auf dem Duttweiler-Areal im Kreis 5 eröffnet. Für den Betrieb des BAZ ist das SEM zuständig. Für die Betreuung der Asylsuchenden und um deren Zugang zur Gesundheitsversorgung sicherzustellen, wurde die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) unter Vertrag genommen. Für die Sicherheitsbelange wurde vom SEM mit der Firma Protectas ein Vertrag abgeschlossen.

Der Gemeinderat der Stadt Zürich wünschte mit Beschluss vom 12.4.2017, nach zwei Jahren Betrieb des BAZ Zürich ausführliche Informationen über den Betrieb und das Umfeld zu erhalten. Dieser Bericht gibt eine Übersicht über den Betrieb des BAZ Zürich vom 1.11.2019 bis zum 31.10.2021. Für den Bericht wurden neben verschiedenen Dokumenten statistische Daten des SEM, der AOZ, der Stadtpolizei Zürich (Stapo), des Schulamtes sowie der Städtischen Gesundheitsdienste (SGD) beigezogen sowie weitere Interviews mit Akteur:innen mit direktem Bezug zum BAZ Zürich geführt.

Betrieb des BAZ Zürich

Das BAZ Zürich bietet Schlaf-, Ess- und unterschiedliche Gemeinschafts- sowie Aufenthaltsräume für 360 Personen und beherbergte im beobachteten Zeitraum monatlich zwischen 138 (31.5.2021) und 283 Asylsuchende (30.9.2021). Die Teilauslastung ist der globalen Covid-19 Pandemie geschuldet. Aufgrund der Vorschriften des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) war die Kapazität vorübergehend auf 220 Plätze limitiert. Die Mehrheit der im BAZ Zürich untergebrachten Personen war männlich (ca. 70%) und unter 30 Jahre alt. Die Anzahl der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (MNA) ist von 28 (31.5.2021) auf über 60 Jugendliche (31.10.2021) angestiegen. Die Kinder und Jugendlichen, die sich im BAZ Zürich aufhalten, besuchen Klassen in den Schulhäusern Pfingstweid und Limmat. 2019 wurde mit drei Klassen gestartet, am 31.10.2021 wurden sieben Klassen geführt.

Die AOZ ist als externe Leistungserbringerin für die Betreuung der Asylsuchenden zuständig. Zur Betreuung der Asylsuchenden gehören auch die Freizeitgestaltung, die Beschäftigung im und ausserhalb des BAZ sowie die Sicherstellung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung. Den erwachsenen Asylsuchenden stehen zudem interne und externe Beschäftigungsprogramme offen.

Das BAZ verfügt über eine eigene Gesundheitsfachstelle (Medic-Help), welche durch die AOZ geführt wird. Diese erfasst und betreut alle Asylsuchenden und hat im untersuchten Zeitraum

über 6'000 Konsultationen erbracht. Im externen Ambulatorium an der Kanonengasse fanden im selben Zeitraum rund 4'300 Konsultationen statt.

Der temporäre Aufenthalt der Asylsuchenden im BAZ führt zu einer hohen Fluktuation und verlangt von den betreuenden und involvierten Akteur:innen eine hohe Flexibilität und enge Koordination.

Protectas ist als externe Leistungserbringerin für die Zutrittskontrolle sowie Ruhe und Ordnung im BAZ zuständig. Sie muss die Stadtpolizei Zürich beiziehen, wenn Ruhe und Ordnung nicht mehr gewährleistet werden können oder Delikte geschehen, die in die Kompetenz der Polizei fallen. Im untersuchten Zeitraum kam es jährlich zu rund 700 Vorfällen in der Stadt Zürich, in die Bewohnende des BAZ als Betroffene, Geschädigte oder Beschuldigte involviert waren.

Im selben Gebäude wie das BAZ befindet sich ein Begegnungsraum, der Asylsuchenden und Quartierbewohner:innen gleichermaßen offensteht und dessen Betrieb von der Stadt finanziert wird. In Zusammenarbeit mit diversen Organisationen und Freiwilligen werden im Begegnungsraum vielfältige Freizeitaktivitäten sowie offene Treffs angeboten. Diese wurden trotz Pandemie genutzt, wobei strukturierte und regelmässige Angebote weniger gefragt waren als die offenen Treffs.

Wahrnehmung des BAZ-Betriebs

Der BAZ-Betrieb ist geprägt von einer Vielzahl an involvierten Akteur:innen, welche einen unterschiedlich engen Bezug zum BAZ haben. Dazu zählen Vertreter:innen von öffentlichen Stellen sowie Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und des Quartiers. Zudem fanden Fokusgruppengespräche mit Asylsuchenden des BAZ statt. Die Lage des BAZ und die Einbettung ins Quartier wurden mehrheitlich positiv hervorgehoben. Gemäss Interviews war die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen involvierten Akteur:innen aufgrund ungeklärter Rollen und Verantwortlichkeiten sowie begrenzter Ressourcen insbesondere nach der Eröffnung des BAZ herausfordernd. Hinzu kamen unterschiedliche Erwartungen, Rollenverständnisse und Haltungen. Der Betrieb des BAZ und die Gestaltung der Schnittstellen wurden laufend den veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Dabei sind diverse Verbesserungen während den beiden ersten Betriebsjahren zu konstatieren, zum Beispiel durch eine verbesserte Koordination und die bessere Definition gewisser Abläufe sowie Rollenklärungen.

1 Hintergrund und Zweck des Berichts

Kontext Stadt Zürich

Die Stadt Zürich nimmt im schweizerischen Asylwesen seit vielen Jahren eine aktive, gestaltende Rolle ein. Sie hat sich früh als Standortgemeinde für den Testbetrieb eines Bundesasylzentrums (BAZ) zur Verfügung gestellt. Die Testphase für beschleunigte Verfahren dauerte vom 1.1.2014-28.2.2019. Im Verwaltungsgebäude an der Förlibuckstrasse 110 wurde der neue Verfahrensprozess erprobt. Dieser wurde intensiv evaluiert.³ Während der Testphase waren die Asylsuchenden im von der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) geleiteten Zentrum Juch in Altstetten untergebracht. Aufgrund des Abrisses von Gebäudeteilen des Zentrums Juch zugunsten der Eishockey- und Sportarena wurden ab Herbst 2018 temporär bis zur Eröffnung des BAZ 150 Ersatzplätze benötigt. Asylsuchende Frauen, Familien mit Kindern und unbegleitete minderjährige Asylsuchende (MNA) in Bundeszuständigkeit wurden deshalb in der Messehalle 9 in Oerlikon untergebracht. Die allein geflüchteten männlichen Asylsuchenden konnten bis Ende August 2019 in den verbleibenden Teilen des Zentrums Juch bleiben. Da das BAZ Zürich aufgrund von Bauverzögerungen Anfang September 2019 noch nicht bezugsbereit war, mussten die restlichen Asylsuchenden ins BAZ Embrach verlegt werden. Das BAZ Zürich wurde am 1. 11. 2019 eröffnet.

Im Mai 2015 hatten Bund und Stadt Zürich eine Rahmenvereinbarung (STRB Nr. 446/2015) unterzeichnet, welche die Leitlinien und Rahmenbedingungen für die Bereitstellung des BAZ regelte. In dieser Rahmenvereinbarung wurde auch festgehalten, dass der Betreuungsauftrag des SEM an die AOZ vergeben wird. Sodann wurden auf dem Duttweiler-Areal, einem städtischen Grundstück im Kreis 5, für einen Betrieb von maximal 25 Jahren, Wohn- und Aufenthaltsmöglichkeiten für 360 Asylsuchende geschaffen.

Die Kosten für die Planung und Projektierung des BAZ Zürich bis zum Vorliegen einer Baubewilligung wurden vom SEM übernommen. Am 24.9.2017 stimmte das Städtzürcher Stimmvolk dem Bau des BAZ auf dem Duttweiler-Areal mit einem Ja-Anteil von rund 70% zu.⁴ 2018 wurde mit dem Bau begonnen. Der Bau wurde von der Stadt Zürich vorfinanziert und von der Stadt verantwortet. Sie vermietet das BAZ für die Dauer von 15 Jahren kostendeckend an das SEM. Zwei Verlängerungsphasen von je fünf Jahren können in gemeinsamem Einvernehmen ausgelöst werden.⁵ Das BAZ Zürich ist ein BAZ mit Verfahrensfunktion (BAZmV), was bedeutet, dass die Asylverfahren innerhalb des BAZ bzw. in unmittelbarer Nähe dazu durchgeführt werden. Es verfügt über 360 Plätze. Für den Betrieb des BAZ Zürich ist das Staatssekretariat für Migration (SEM) verantwortlich.

³ Das SEM vergab vier Evaluationsmandate für diese Testphase an McKinsey, Egger und Dreher, Interface und das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte, welche im November 2015 publiziert wurden: <https://www.sem-admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/2016-03-14.html>.

⁴ Das Städtzürcher Stimmvolk hat am 24.9.2017 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von rund 70% für das BAZ Duttweiler gestimmt. Nachdem es keine Einsprachen zum Baugesuch gab, wurde im Sommer 2018 mit dem Bau begonnen. https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2017/171207a.html

⁵ Falls es nur zu einer oder zu keiner Verlängerung kommt, hat die Mietpartei bei Mietende eine Zahlung in Höhe des zu diesem Zeitpunkt nicht abgeschriebenen Investitionsbetrages zuzüglich der Rückbaukosten zu entrichten oder den Rückbau auf eigene Kosten zu organisieren und durchzuführen (Stadt Zürich 2019).

Zweck des vorliegenden Berichts

Der Gemeinderat der Stadt Zürich wünschte mit Beschluss vom 12.4. 2017 nach dem Bau des BAZ Zürich ausführliche Informationen über den Betrieb und das Umfeld zu erhalten.

Dieser Bericht sollte folgendermassen ausgestaltet sein: «Basierend auf dem Bericht über die Testphase im Bundesverfahrenszentrum Juch enthält dieser zusätzlich Ausführungen zur Situation für besonders vulnerable Gruppen, zu Erfahrungen mit Hausordnung und Betriebskonzept sowie der externen Sicherheitsdienstleistung, zum Verlauf des Asylverfahrens der Asylsuchenden und zur Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM).» (Zürcher Gemeinderat 2017).

Zu diesem Zweck beauftragte das Sozialdepartement (SD) der Stadt Zürich mit Vertrag vom 18.9.2019 das Beratungsbüro KEK – CDC, diesen Bericht zu erarbeiten. Der Bericht bezieht sich auf den Zeitraum vom 1.11.2019 bis zum 31.10.2021.

Methodik und Vorgehen

Der vorliegende Bericht liefert einen Beschrieb des Betriebs der vergangenen zwei Jahre und beinhaltet zum Schluss eine Einschätzung verschiedener Akteur:innen dazu.

Die Kapitel 1 bis 3 sind deskriptiv gehalten und beschreiben den zweijährigen Betrieb des BAZ Zürich. Die Basis dafür bildet eine Dokumentenanalyse relevanter gesetzlicher und vertraglicher Grundlagen sowie weiterer Dokumente des SEM, der AOZ, der städtischen Ämter sowie weiterer involvierter Akteur:innen. Bei der Analyse von Sekundärdaten wurden weitere statistische Daten des SEM, der AOZ, der Stadtpolizei Zürich (Stapo), des Schulamts sowie der Städtischen Gesundheitsdienste (SGD) beigezogen. Es ist zu beachten, dass die Datensätze die spezielle Situation der globalen Covid-19 Pandemie, u.a. mit den Lockdowns vom 16.3.2020 bis 26.04.2020 sowie vom 18.1.2021 bis zum 28.2.2021 widerspiegeln.

Eine wichtige Referenz für den vorliegenden Bericht war der Bericht der Stadt zum Zentrum Juch (Stadt Zürich 2017). Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen BAZ Zürich und Zentrum Juch werden deshalb in den grau gekennzeichneten Kästchen aufgeführt. Beim Begegnungsraum gibt es ein ähnliches Angebot im BAZ Bern. Die Erkenntnisse aus diesem Vergleich sind im blauen Kästchen hervorgehoben. Die Lage des BAZ in der Stadt Zürich erlaubt den Anschluss an die städtischen Strukturen und die Unterstützung durch die Stadt. Diese Beiträge sind jeweils in den gelben Kästchen beschrieben.

Für Kapitel 4 wurden Leitfadenterviews oder Fokusgruppen mit verschiedenen Akteur:innen von öffentlichen Stellen, der Zivilgesellschaft und dem Quartier sowie den Bewohner:innen des BAZ geführt (siehe Anhang 2 für Details). Das Ziel war, einen Eindruck davon zu erhalten, wie die verschiedenen Akteur:innen den BAZ-Betrieb wahrnehmen.

2 Betrieb des BAZ Zürich

2.1 Asylverfahren

Im Juni 2016 nahm das eidgenössische Stimmvolk die Vorlage zum neuen Asylverfahren an, die eine Beschleunigung bei gleichzeitiger Wahrung der rechtsstaatlich korrekten Durchführung der Verfahren versprach. Das neue Asylgesetz (AsylG) ist seit März 2019 in Kraft. Gemäss der vom SEM beauftragten und 2021 erschienenen Evaluation zur Prozessqualität (Egger et al. 2021) haben sich die beschleunigten Verfahren bewährt und die Asylsuchenden wissen innert deutlich kürzerer Zeit, ob sie in der Schweiz Asyl oder ein Bleiberecht erhalten oder das Land wieder verlassen müssen. Im Durchschnitt schloss das SEM im Zeitraum 1.3.2019-30.9.2021 die beschleunigten Verfahren innerhalb von 56 Tagen ab. Die Dublinverfahren dauerten im gleichen Zeitraum durchschnittlich 42 Tage, erweiterte Verfahren 289 Tage. Die durchschnittliche Gesamtdauer bis zum Entscheid waren 99 Tage (zur Übersicht über die unterschiedlichen Verfahren siehe Abbildung 9 im Anhang).

Im ersten Jahr der Einführung des neuen AsylG wurden mehr als die Hälfte der Fälle im beschleunigten Verfahren entschieden, während nur ein Fünftel der Fälle im erweiterten Verfahren behandelt wurde. Das Bundesverwaltungsgericht kassierte 2019 einen Viertel der angefochtenen Asylentscheide und wies sie ans SEM zurück. 2020 wurden die Zuteilungskriterien präzisiert und mehr Asylgesuche im erweiterten Verfahren behandelt. Die Quote der gutgeheissenen Beschwerden und der ans SEM zurückgewiesenen Entscheide im beschleunigten Verfahren sank gleichzeitig auf 16% (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte 2021). Gemäss Auswertung des SEM für die Asylregion Zürich lag die Beschwerdequote unabhängig der Verfahrensart im Jahr 2020 bei rund 35%, in den ersten vier Monaten 2021 bei 41%. Es liegen keine Angaben dazu vor, wie viele dieser Beschwerden gutgeheissen wurden.

Ein zentrales Element der neuen Asylverfahren bestand darin, dass alle Asylsuchenden eine kostenlose Rechtsvertretung (RV) erhalten. Im BAZ Zürich wird die Rechtsvertretung und die Rechtsberatung durch die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not zusammen mit dem Schweizer Arbeiterhilfswerk Zürich und Schaffhausen wahrgenommen. Die vom SEM beauftragte RV beendet ihr Mandat, wenn sie eine Beschwerde als aussichtslos erachtet. Die betroffenen Asylsuchenden werden in einem solchen Fall auf die Angebote externer Rechtsberatungs- und -vertretungsstellen hingewiesen. Seit September 2020 bietet zudem das Pilot-Projekt «Pikett Asyl»⁶ der Freiplatzaktion Zürich Asylsuchenden in solchen Fällen niederschweligen Zugang zu einer externen RV und Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Beschwerderechte.

Zu beachten ist, dass die weltweite Covid-19-Pandemie zu weitreichenden Veränderungen geführt hat, die sich auch im Migrationsbereich niederschlugen. Laut Asylstatistik des SEM⁷ hat die Pandemie in Europa zu einer Zäsur geführt und die Migration nach Europa, die Weiterwanderungen innerhalb Europas und die Migration in die Schweiz kamen von Mitte März bis Mitte Juni 2020 praktisch zum Erliegen. Mit der


⁶ <https://pikett-asyl.ch/impressum/>

⁷ Das SEM veröffentlicht jeden Monat eine Asylstatistik sowie pro Quartal und Jahr eine kommentierte Version derselben. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik.html>

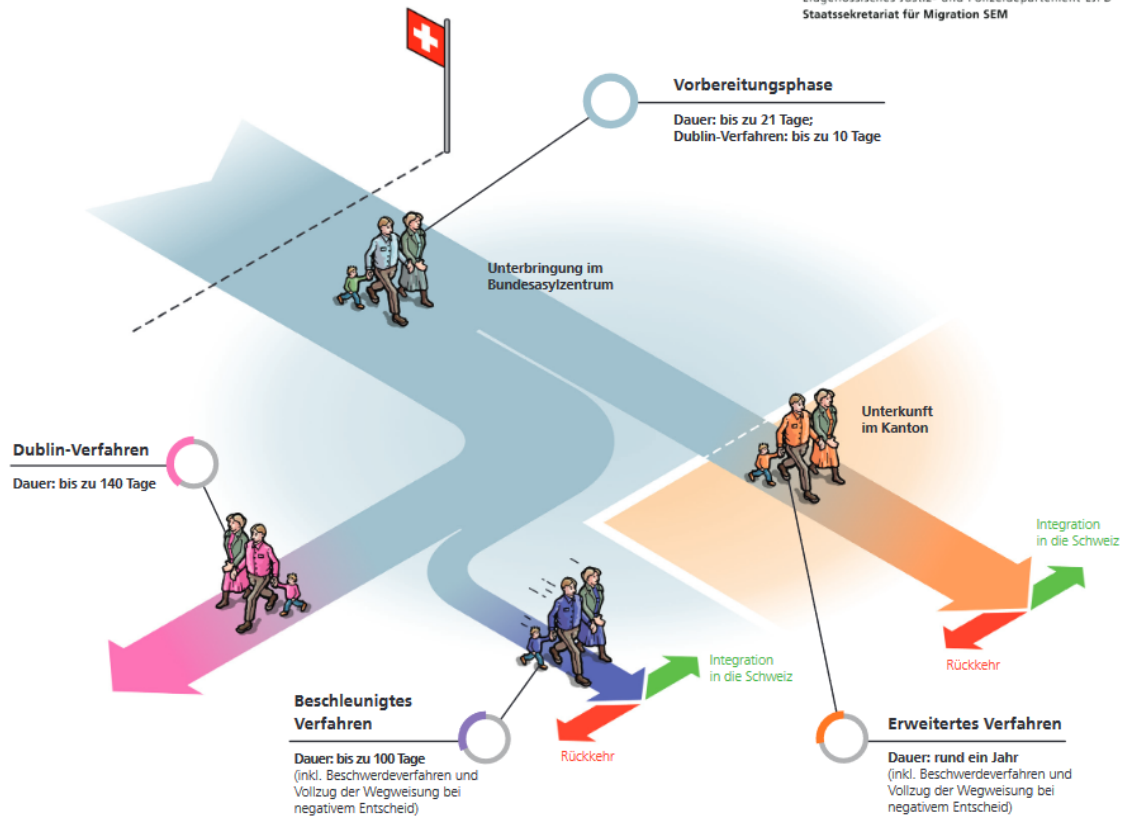
Aufhebung der Grenzschiessungen sowie der Lockerung der Grenzkontrollmassnahmen und Ausgangsbeschränkungen aufgrund der Pandemie nahmen die Asylgesuche im Laufe des Jahres 2020 wieder zu, sanken jedoch aufgrund des zweiten Lockdowns Anfang 2021 wieder. Insgesamt wurden 2020 knapp 23% weniger Asylgesuche gestellt als 2019. 2021 haben die Zahlen gegenüber 2020 wieder um 35% zugenommen und lagen somit leicht über jenen von 2019.

Zudem setzte die Schweiz im März 2020 die Überstellung von Asylsuchenden, die bereits in einem anderen Dublin-Staat ein Gesuch gestellt hatten, zwischenzeitlich aus. Rückführungen waren ab dem Frühjahr 2020 nur noch eingeschränkt möglich, da viele Flugverbindungen eingestellt wurden und auch einige Herkunftsstaaten ausserhalb Europas negative Covid-19-Tests verlangten. Nach Urteilen des Bundesgerichts war auch die Ausschaffungshaft nur unter strengen Bedingungen möglich. Da Behörden eine Frist von sechs Monaten haben, um Asylsuchenden im Rahmen der Dublin-Verordnung zurückzuführen, haben gewisse Kantone flächendeckend Personen aus der Ausschaffungshaft entlassen. Weggewiesene Asylsuchende, die nicht ausreisten, landeten in der Nothilfe. Rückführungen waren bis zum 31.10.21 aufgrund der Covid-19-Pandemie nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Im beobachteten Zeitraum erfolgte die freiwillige Rückkehr von 91 Personen, die in der ARZH untergebracht waren. Im gleichen Zeitraum führte das SEM 240 Personen ab den Bundesasylzentren in der ARZH kontrolliert zurück. Bezogen auf das BAZ Zürich gab es zwischen acht (während des Lockdowns im Mai 2020) und maximal 49 (Oktober 2020) unkontrollierte Abreisen pro Monat (vgl. Abbildung 9: Asylverfahren ab 2019)

Asylverfahren ab 2019

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM



Quelle: SEM

Abbildung 10 im Anhang).

Beide vom SEM in Auftrag gegebenen Evaluationen zum beschleunigten Asylverfahren kommen zum Schluss, dass die Prozesse des neuen Asylverfahrens vorgabemässig umgesetzt werden und auch die Umsetzung des Rechtsschutzes gut ist. Allerdings verweisen die Autor:innen der genannten Evaluationen auf die hohe Komplexität der Abläufe und schwerfälligen Koordinationsstrukturen in einem Gefüge, das von zahlreichen Schnittstellen bei der Zusammenarbeit mit internen und externen Partner:innen geprägt ist.

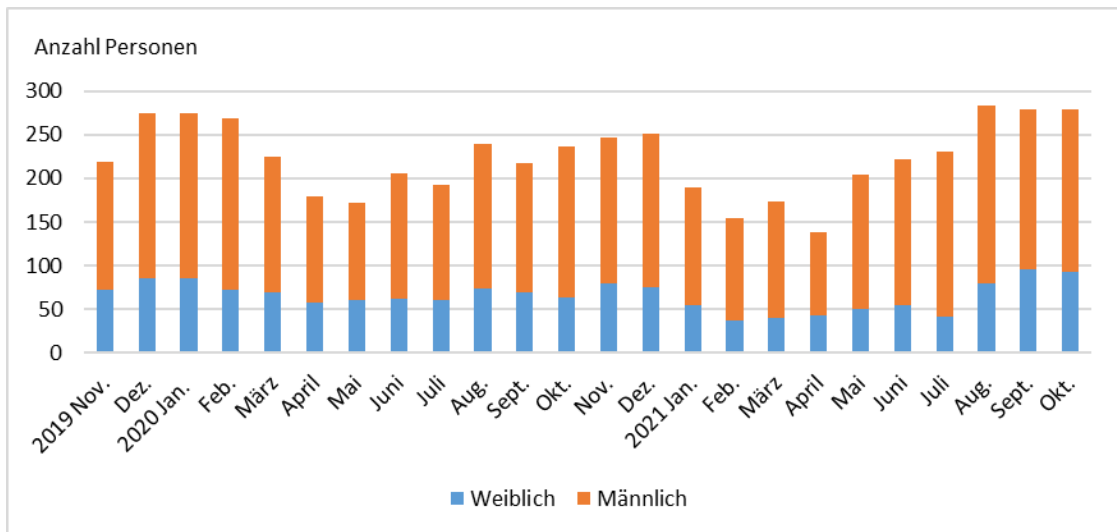
2.2 Bewohnerinnen und Bewohner

Gemäss AsylG erfolgt eine bevölkerungsproportionale Verteilung der Asylsuchenden auf die Asylregionen. Dabei werden bereits in der Schweiz lebende Familienangehörige, die Staatsangehörigkeit und besonders betreuungsintensive Fälle mitbeachtet. Somit kommen bei der Verteilung die sogenannten ANUM-Kriterien (Anzahl Personen, Top-Nationen, UMA, Medizinalfälle) zum Einsatz. Durch diese Verteilung entfällt auf die Asylregion Zürich (ARZH) ein Anteil von 17,9% der schweizweiten Asylsuchenden. In der ARZH stellen mehr Personen Asyl (28%) als die Region aufnehmen muss (17.9%) (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, 2021). Diese Personen müssen umverteilt werden und bleiben daher nur eine Nacht im BAZ Zürich, bevor sie einem anderen BAZ ausserhalb der Region zugeteilt werden. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den BAZ in der ARZH betrug im Zeitraum 1.3.2019-31.9.2021 rund 74 Tage, das heisst rund 10 Wochen.⁸ Die Fluktuation erfordert eine hohe Flexibilität der Leistungserbringenden (LE) in den Bereichen Sicherheit und Betreuung.

Gemäss statistischen Angaben des SEM (MIDES, Stand 7.12.2021) hielten sich von November 2019 bis Ende Oktober 2021 monatlich zwischen 91 und 283 Personen im BAZ Zürich auf, von denen etwa ein Drittel Frauen und zwei Drittel Männer waren. Der Altersdurchschnitt war tief, die Mehrheit, der im BAZ Zürich wohnhaften Personen war zwischen 18 und 30 Jahre alt. In den Monaten Dezember 2019 und Januar 2020 und seit August 2021 ist die Anzahl an unbegleiteten sowie begleiteten Minderjährigen stark angestiegen. In diesen Monaten befanden sich über 100 minderjährige Personen im BAZ. In den anderen Monaten lag die Anzahl zwischen 45 und 74 Minderjährigen (vgl. Abbildung 3). Das häufigste Herkunftsland ist seit Eröffnung des BAZ und in zunehmendem Masse Afghanistan, gefolgt von ebenfalls steigenden Gesuchen aus der Türkei. An dritter und vierter Stelle sind Algerien und Syrien.

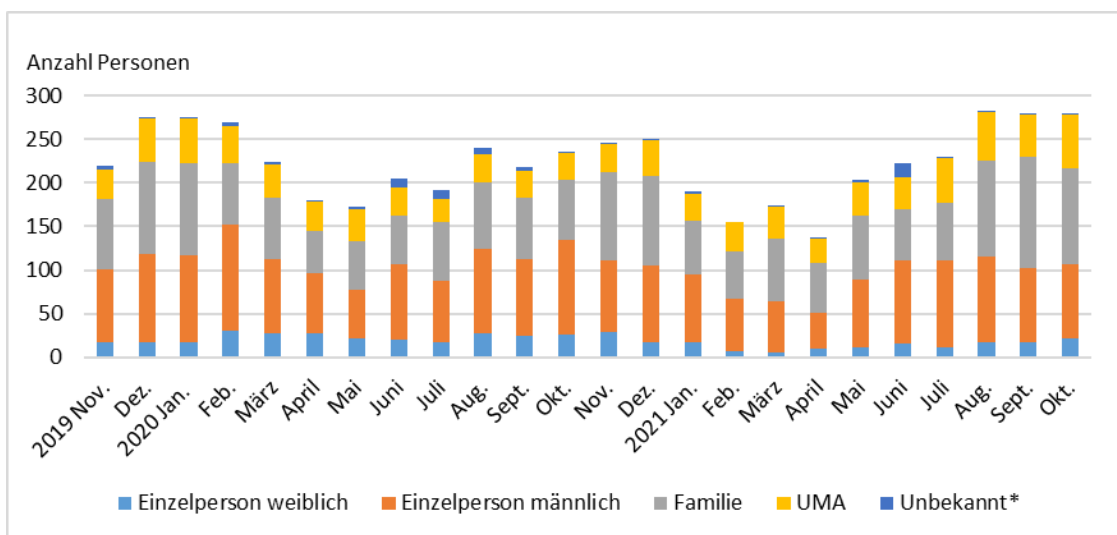
⁸ Quelle: Vom SEM per Mail zugesandte Angaben zu den Asylverfahren in der Asylregion Zürich. Gemäss SEM kann der Zeitraum vom 1.11.2019-31.10.2021 nicht abgebildet werden, da der entsprechende Datensatz bzw. die entsprechende Statistik nicht in der gewünschten Form vorliegt. Auch können keine Aussagen getroffen werden, die nur das BAZ Zürich betreffen.

Abbildung 1: Personenbestände im BAZ Zürich nach Geschlecht (01.11.2019-31.10.2021)



Quelle: SEM, Stand MIDES 7.12.2021, eigene Darstellung

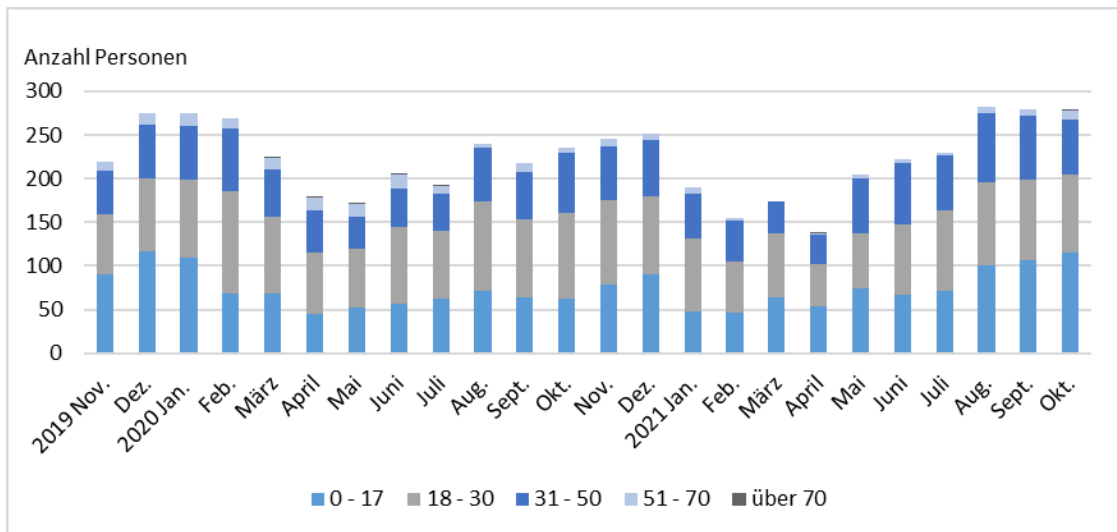
Abbildung 2: Personenbestände im BAZ Zürich nach Personenkategorie (01.11.2019-31.10.2021)



* Keine Personenkategorie bei der Erstverteilung zugeordnet

Quelle: SEM, Stand MIDES 7.12.2021, eigene Darstellung

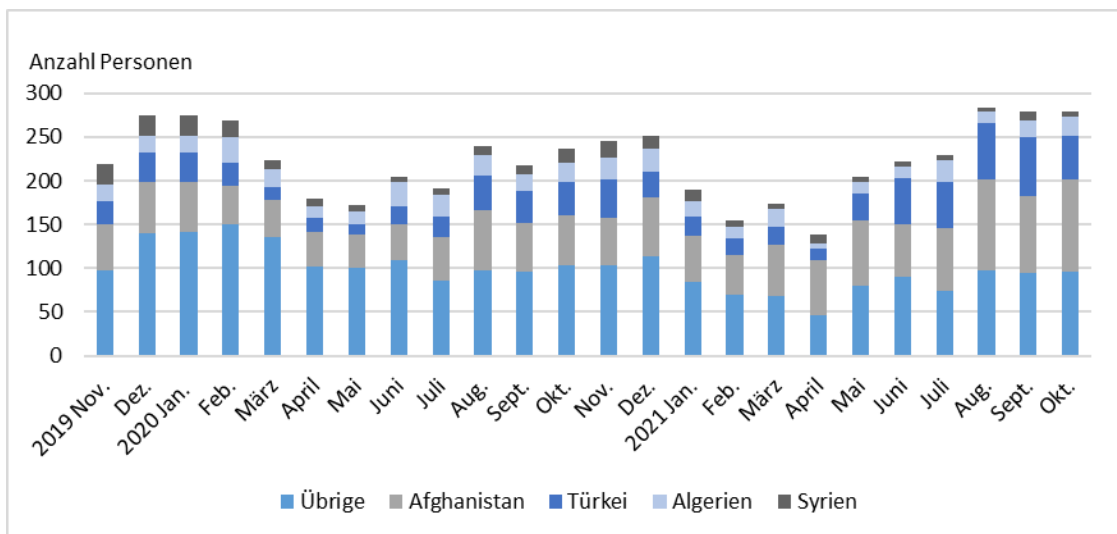
Abbildung 3: Personenbestände im BAZ Zürich nach Alterskategorie (01.11.2019-31.10.2021)



Quelle: SEM, Stand MIDES 7.12.2021, eigene Darstellung

Anmerkung: Es befand sich jeweils maximal eine Person über 70 Jahre im BAZ.

Abbildung 4: Personenbestände im BAZ Zürich nach den 4 häufigsten Herkunftsländern (01.11.2019-31.10.2021)



Quelle: SEM, Stand MIDES 7.12.2021, eigene Darstellung

2.3 Betriebskonzept inkl. Hausordnung

Die gesetzliche Grundlage für den Betrieb des BAZ Zürich sowie der anderen BAZ ist die EJPD-Verordnung über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (EJPD 2018). Die BAZ und somit auch das BAZ Zürich werden vom SEM geführt und liegen in seiner Verantwortung. Für den Betrieb aller BAZ hat das SEM ein Betriebskonzept (BEKO) erarbeitet. Das BEKO und seine Anhänge gelten für alle BAZ in den sechs Asylregionen der Schweiz. Dieses BEKO regelt unter anderem das Belegungsmanagement, die Betreuung, die Beschäftigung, Gesundheitsversor-

gung, Sicherheit und die Zusammenarbeit mit Dritten. Das BEKO wird laufend weiterentwickelt, wobei «best practices» und Anliegen aller sechs Schweizer Asylregionen berücksichtigt werden.

Die Hausordnung basiert auf dem BEKO, kann jedoch je nach LE oder Wünschen der Standortgemeinde spezifische Ausprägungen aufweisen. Im BAZ Zürich gelten aufgrund der Standortgemeinde Zürich deshalb zum Beispiel längere Ausgangszeiten. Anstelle der in der EJPD-Verordnung festgehaltenen Ausgangszeiten von täglich 09:00 bis 17:00 Uhr wurden die Ausgangszeiten im BAZ Zürich abends auf 20:00 und am Wochenende auf 22:00 Uhr verlängert.

Vergleich zum Zentrum Juch

Das Zentrum Juch war im Gegensatz zum BAZ eine kommunale Struktur. Das SEM war für die Verfahren und nicht den Betrieb des Zentrums zuständig. Die AOZ war verantwortlich für die Unterbringung, die Betreuung, die Beschulung, den Zugang zur Gesundheitsversorgung und ab Oktober 2015 zudem für die Sicherheit. Das BAZ hingegen ist eine Struktur des Bundes. Die Verantwortung für den gesamten Betrieb inklusive Verfahren, Unterbringung, Betreuung, Gesundheitsversorgung und Sicherheit liegt beim SEM.

Im Zentrum Juch galten Ausgangszeiten von 7:00 bis 20:00 Uhr unter der Woche und freitags sowie samstags von 7:00 bis 23:00 Uhr (Stadt Zürich 2017).

2.4 Unterkunft

Im BAZ Zürich stehen 360 Betten zur Verfügung, aufgeteilt in Zimmer, welche für 6 Personen Platz bieten. Das BAZ verfügt über einen Innenhof und hat drei Etagen. Die Schlafräume befinden sich im 1. und 2. Obergeschoss (OG). Im 1. OG werden unbegleitete minderjährige Asylsuchende, allein reisende Frauen und Familien untergebracht, allein reisende Männer im 2. OG. Im Erdgeschoss und 1. OG befindet sich jeweils ein Essraum. Die Essräume werden ausserhalb der Esszeiten als Aufenthaltsräume genutzt. Zusätzlich gibt es einen Raum für Deutschunterricht und Hausaufgaben sowie einen Fitnessraum. Es gibt einen Fernseh- und einen Aufenthaltsraum mit einer Playstation und mit einem Tischfussball- / Tischtennistisch sowie einen Raum der Stille. Daneben gibt es je einen separaten Aufenthaltsraum für Frauen, MNA und Kinder. Im BAZ gibt es (ausser in den Schlafräumen) WLAN-Empfang für die Bewohnenden.

Ab April 2020 durften die BAZ aufgrund der Covid-19-Pandemie und der Schutzkonzepte in Absprache mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) ihre Kapazität in der Regel nur etwa zur Hälfte auslasten. Unter Berücksichtigung der infrastrukturellen Möglichkeiten konnten im BAZ Zürich bis zu 220 Personen untergebracht werden.

Aufgrund von Covid-19 musste auch die oben genannte Raumeinteilung angepasst werden. Einerseits mussten Räumlichkeiten zur Isolation und Quarantäne zur Verfügung stehen, andererseits die erforderlichen Abstände gewährleistet werden. Im 1. OG befanden sich im Oktober 2021 allein reisende Frauen, Familien und die Isolations-trakte; im 2. OG MNA und allein reisende Männer. Zudem mussten der Fitnessraum sowie der Aufenthaltsraum für Frauen im Rahmen der Pandemie in einen Schlafräum umgewandelt werden.

Vergleich zum Zentrum Juch

Das Zentrum auf dem Juch-Areal in Altstetten verfügte über 300 Schlafplätze in drei Wohntrakten. Es standen je zwei Essens- und Aufenthaltsräume zu Verfügung. Sowohl das Zentrum Juch als auch das BAZ Zürich waren und sind in Clustern organisiert. Im BAZ Zürich stehen in jedem Cluster separate Sanitär-Anlagen zur Verfügung. Im Zentrum Juch war pro Trakt ein Dusch-/Toilettenraum vorhanden. Im Gegensatz zum BAZ Zürich existierten auch Zweierzimmer.

2.5 Betreuung

Das BEKO regelt auch die Anforderungen an die LE Betreuung, in diesem Falle die AOZ. Der BAZ Betrieb wird vom LE Betreuung in personeller, fachlicher und betrieblicher Hinsicht im Rahmen der Vorgaben der Sektion Partner & Administration (P&A) des SEM geführt. Die AOZ übernimmt die Betreuung der Asylsuchenden an 7 Tagen der Woche. Gemäss BEKO umfasst die Betreuung die Aufnahme sowie Grundversorgung in den Bereichen Unterbringung, Verpflegung, Hygiene und Bekleidung. Die LE Betreuung ist ausserdem zuständig für die Informationsvermittlung an die Asylsuchenden betreffend Hausordnung und Betreuungsangebot, Beschäftigung, Zugang zur medizinischen Versorgung und Umsetzung der Hausordnung. Er erledigt zudem die in Zusammenhang mit dem Betrieb der Unterkunft anfallenden administrativen Tätigkeiten.

Die AOZ ist rund um die Uhr im BAZ präsent, wobei das SEM während des Nachtbetriebs (22:00 Uhr – 06:00 Uhr) eine reduzierte Präsenz vorsieht. Die Asylgesuchszahlen schwanken, daher gibt es ein entsprechendes Konzept des SEM, welches die jeweils notwendigen Personalressourcen festlegt. Grundsätzlich existieren drei Szenarien: Das einer hohen, einer mittleren und einer tiefen Belegung. Aufgrund der Covid-19-Pandemie gelten schweizweit alle BAZ bei einer Teilbelegung bereits als ausgelastet, was dem Szenario der hohen Belegung entspricht. Das bedeutet, dass mehr Ressourcen pro asylsuchende Person zur Verfügung stehen. Im Falle der Covid-Belegung heisst das wiederum, dass mehr Ressourcen für weniger Personen zur Verfügung stehen. Insgesamt bedeutet dies, dass trotz Covid-bedingt reduzierter Belegung die Ressourcen für eine Vollbelegung des BAZ zur Verfügung stehen. Für die Betreuung von MNA wird gemäss BEKO zusätzlich zu spezifisch geschultem Betreuungspersonal sozialpädagogisches Personal eingesetzt (vgl. Kap. 2.10.).

Es werden im BAZ täglich drei Mahlzeiten ausgegeben. Die Mahlzeiten erfolgen zu festgesetzten Zeiten in den Speisesälen des Zentrums. Zudem werden Früchte, Getränke und Zwischenverpflegungen angeboten. Beim Eintritt ins BAZ und nach Bedarf erhalten die Asylsuchenden eine Grundausstattung an Kleidern und Hygieneartikeln. Zudem erhalten sie ein wöchentliches Taschengeld von CHF 3 pro Tag für Fahrscheine des Nahverkehrs, Lebensmittel, Zigaretten etc..⁹ Die Asylsuchenden sind in die Haus- und Reinigungsarbeit eingebunden. Zudem stehen ihnen weitere Beschäftigungsangebote und Freizeitaktivitäten offen (siehe Kap. 2.8. und 2.9.).

⁹ Ausgenommen sind Asylsuchende aus visumsbefreiten Staaten. Sie erhalten kein Taschengeld.

2.6 Gesundheitsversorgung im BAZ

Grundsätzlich sind alle Asylsuchenden gemäss KVG krankenversichert. Die Gesundheitsversorgung in den BAZ basiert auf dem Konzept «Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone» (BAG/SEM 2017). Dieses wurde vom SEM in Zusammenarbeit mit dem BAG erarbeitet und definiert die Organisation und Prozesse. Bei Erkrankungen, die keine sofortige Behandlung erfordern, einschliesslich psychischer Erkrankungen, wird mit der Triage und der anschliessenden Behandlung gewartet, bis die Asylsuchenden einem Kanton zugewiesen wurden. Basierend auf diesem Konzept hat das SEM zudem das Handbuch «Zugang zur Gesundheitsversorgung der Asylsuchenden und Abläufe im BAZ» erarbeitet.

Das BAZ Zürich verfügt wie sämtliche BAZ über eine eigene Gesundheitsfachstelle, die sogenannte «Medic-Help». Im BAZ Zürich werden die Aufgaben von Medic-Help von der LE Betreuung ausgeführt. Demnach ist das Pflegepersonal der AOZ ,u.a. für die Durchführung des medizinischen Eintrittsprozesses sowie die pflegerische Erstanamnese und -versorgung (zum Beispiel Verbandswechsel, Verabreichung von nicht verschreibungspflichtigen Heilmitteln gemäss Absprache mit zuständiger Medizinalperson) sowie die gesundheitliche Beratung der Asylsuchenden zuständig. Für die weiterführende Gesundheitsversorgung ausserhalb des BAZ besteht eine Leistungsvereinbarung des SEM mit den Städtischen Gesundheitsdiensten (SGD), die Umfang und Leistung der Gesundheitsversorgung durch das Ambulatorium Kanonengasse regelt.

Innerhalb der ersten drei Tage im BAZ erfolgt die Medizinische Erstinformation (MEI). Es handelt sich dabei um eine computerbasierte Informationsvermittlung, die in 32 Sprachen zur Verfügung steht und mit Piktogrammen illustriert ist. Im Anschluss führt Medic-Help die freiwillige Medizinische Erstkonsultation (MEK) durch. Medic-Help ist im BAZ für die Asylsuchenden die erste Anlaufstelle bei gesundheitlichen Fragen sowie Problemen. Medic-Help führt die Zentrumsapotheke und bietet Gesundheitssprechstunden an. Sobald Personen medizinische Behandlungen benötigen, werden sie an das Ambulatorium Kanonengasse der SGD überwiesen. Medic-Help ist für die Terminvereinbarung sowie die Beschaffung und Verabreichung von ärztlich verordneten Medikamenten zuständig. Beim Austritt der Asylsuchenden aus dem BAZ stellt Medic-Help sicher, dass die medizinischen Unterlagen an die künftig für die Betreuung zuständigen Stellen weitergeleitet werden.

Medic-Help führte im beobachteten Zeitraum neben den MEI und MEK monatlich zwischen 121 und 594 medizinische Konsultationen durch. Insgesamt fanden bis Ende Oktober 2021 im BAZ an die 6'000 Konsultationen statt.

Vergleich zum Zentrum Juch

Neben einem Pflorgeteam der AOZ war ebenfalls das Ambulatorium Kanonengasse der SGD für die Gesundheitsversorgung zuständig. Es wurde in diese Zusammenarbeit investiert und der Zugang zum digitalen Erfassungs- und Planungssystem der SGD ermöglicht. Das hat sich bewährt, da Medic-Help im BAZ Zürich nun ebenfalls dasselbe digitale Erfassungs- und Planungssystem nutzen kann wie die SGD. Dies ermöglicht Medic-Help den direkten Zugriff auf die medizinischen Akten der Personen sowie eine direkte Terminorganisation.

2.7 Interne Sicherheit

Gemäss BEKO erbringt die LE Sicherheit sämtliche im BAZ anfallenden Sicherheitsdienstleistungen. Bei der Eröffnung des BAZ war dies die Securitas AG, die nach einer öffentlichen Ausschreibung durch das SEM ab Januar 2020 von der Protectas SA abgelöst wurde.¹⁰ Unter anderem aufgrund von fehlenden personellen Ressourcen dauerte die Übergabe bis Mitte 2020.

Protectas ist als LE Sicherheit für Ruhe, Ordnung und Sicherheit im BAZ zuständig. Zu den Aufgaben gehört insbesondere das Betreiben der Loge, was neben der Zutritts- und Ausgangskontrolle die Alarmbehandlung und die Telefonzentrale umfasst. Protectas ist zudem für administrative Tätigkeiten wie die Terminüberwachung sowie für Personen- und Gepäckkontrollen, Interventionen bei Notfällen sowie die Zusammenarbeit mit Blaulichtorganisationen verantwortlich. Rund um die Uhr sind in allen BAZ mindestens eine Person an der Loge sowie zwei Personen im Ordnungsdienst tätig. Der Ordnungsdienst sorgt für Sicherheit, Ruhe und geordnete Verhältnisse. Zwischen 06:00 und 22:00 Uhr sind zwei weitere Personen im Ordnungsdienst und während neun Stunden zudem eine Leitungsperson anwesend.

Gemäss EJPD-Verordnung können bei Verstössen gegen die Hausordnung oder bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Disziplinar massnahmen getroffen werden. Die LE Betreuung und Sicherheit empfehlen je nach Schweregrad des Verstosses gemeinsam eine der folgenden Disziplinar massnahmen, die daraufhin vom Objektverantwortlichen des SEM (Sektion P&A) genehmigt werden muss, bevor sie umgesetzt wird. In Notfällen können Massnahmen gleich umgesetzt und nachträglich genehmigt werden. Dafür existiert ein Pikett-Dienst des SEM.

Die Disziplinar massnahmen sind:

- a. Verbot, bestimmte Räume zu betreten, die für Asylsuchende und Schutzbedürftige sonst allgemein zugänglich sind;
- b. Verweigerung des Ausgangs;
- c. Verweigerung von Fahrausweisen für den öffentlichen Verkehr;
- d. Nichtgewährung von Taschengeld;
- e. Ausschluss aus der Unterkunft für höchstens 24 Stunden;
- f. Zuweisung in ein besonderes Zentrum¹¹ nach Artikel 24a AsylG.

Die umgesetzten Disziplinar massnahmen im BAZ Zürich werden seit dem 1.4.2020 erfasst. Für die Zeit vorher sind laut SEM aufgrund der Umstrukturierungen innerhalb des BAZ Zürich keine Daten vorhanden. Die häufigsten Vorkommnisse sind Verstösse gegen die Hausordnung wie zum Beispiel unbewilligter Ausgang. Die häufigsten Disziplinar massnahmen umfassen die Kürzung des Taschengeldes sowie tageweise Ausgangssperren.

¹⁰ Pressemitteilung des SEM, 1.10.2019: SEM vergibt Mandate für Sicherheitsdienstleistungen in den Bundesasylzentren: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-10-01.html>

¹¹ Wenn eine asylsuchende Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährdet oder den Betrieb der normalen BAZ durch ihr Verhalten massiv stört, kann sie vorübergehend in einem besonderen Zentrum untergebracht werden. Ein solches Zentrum wird in Les Verrières (NE) betrieben.

Bei Konflikten zwischen Asylsuchenden versucht in erster Linie die AOZ als Betreuungsorganisation zu deeskalieren. Sogenannte «Floorwalker» waren Teil eines grösseren Pilotprojekts des SEM. Die Floorwalker dienten der Konfliktprävention und versuchten, mit den Beteiligten das Gespräch zu suchen, bevor ein Konflikt eskalierte. Seit September 2021 werden sie unter dem neuen Namen «Konfliktpräventionsbetreuende» in allen BAZ eingesetzt. Sie sind der LE Betreuung unterstellt. Die Anzahl Stellen für die LE Sicherheit wurden vom SEM um jene Stellenprozente reduziert. Im BAZ Zürich handelt es sich dabei um 3,2 Vollzeitäquivalente.

Wenn die Konfliktpräventionsbetreuenden und das weitere Betreuungspersonal eine Situation nicht deeskalieren können, kann Protectas auch physisch eingreifen und Personen fixieren oder in einem sogenannten Besinnungsraum¹² festhalten. In letzterem Falle muss umgehend die Stapo verständigt werden, die entscheidet, wie mit der betroffenen Person weiter zu verfahren ist. Ansonsten wird die Stapo aufgeboten, wenn der LE Sicherheit Ruhe und Ordnung nicht mehr gewährleisten kann oder Delikte vermutet werden, welche in die Kompetenz der Polizei fallen. Zu Angaben zur Sicherheit ausserhalb des BAZ vgl. Kap. 3.5.

Vergleich zum Zentrum Juch

Von 1.1.2014 bis 31.9.2015 war mit der sip züri (Sicherheit – Intervention – Prävention) ein Betrieb des SD der Stadt Zürich für die Gewährleistung der Sicherheit im Zentrum Juch zuständig. Ab 1.10.2015 stand die sip nicht mehr zur Verfügung und die AOZ übernahm diese Aufgabe selbst. Vergleichbar mit dem LE Sicherheit waren sip und später die AOZ hauptsächlich für die Ein- und Austrittskontrollen, die Einhaltung gewisser Regeln sowie die Deeskalation in Konfliktsituationen zuständig. Beide arbeiteten ebenso wie Protectas heute im BAZ eng mit der Stadtpolizei zusammen (Stadt Zürich 2017).

2.8 Beschäftigungsangebote

Gemäss BEKO ist die LE Betreuung dafür zuständig, ein Beschäftigungsangebot anzubieten, durch das die Asylsuchenden während mindestens vier Stunden pro Werktag beschäftigt sind. Die Beschäftigung beinhaltet obligatorische Hausarbeit, freiwillige und zielgruppenorientierte Bildungs- und Freizeitangebote (siehe Kapitel 2.9) sowie Beschäftigungsprogramme mit einem finanziellen Anerkennungsbeitrag. Zur Gesamtübersicht siehe Tabelle 1 im Anhang.

Grundsätzlich sind die Asylsuchenden verpflichtet, sich an der Hausarbeit (Zimmerreinigung, Küchendienst etc.) zu beteiligen und die Unterkunft sauber und in Ordnung zu halten. Durch das Erledigen der Hausarbeiten qualifizieren sich die Asylsuchenden für die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen mit Anerkennungsbeitrag.

Diese Beschäftigungsprogramme mit Anerkennungsbeitrag teilen sich in solche auf, die innerhalb des BAZ verrichtet werden (intern) und solchen die ausserhalb des BAZ

¹² Gemäss BEKO verfügen die BAZ über abschliessbare Räume, in denen Asylsuchende, die durch ihr Verhalten andere gefährden, temporär untergebracht werden können. Die Verwendung dieser Räume unterliegt strengen Regeln. Die Einschliessung einer Person im Besinnungsraum ist nur erlaubt, sofern gleichzeitig die Polizei alarmiert ist und sie nur bis zum Eintreffen derselben dauert bzw. maximal 2 Stunden.

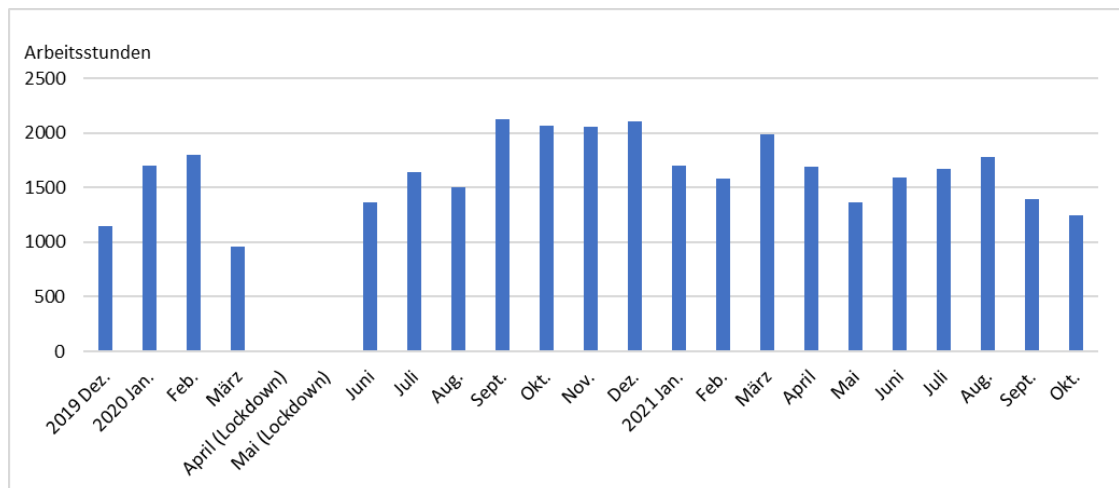
stattfinden (extern). Gemäss BEKO werden sämtliche dieser Tätigkeiten mit einem Anerkennungsbeitrag von CHF 5 pro Stunde bei maximal CHF 30 pro Tag und CHF 400 pro Monat entgolten. Die Festlegung des Maximalbetrags pro Monat hat damit zu tun, dass die Asylsuchenden sonst unter Umständen AHV-pflichtig würden. Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf Teilnahme an den internen oder externen Beschäftigungsprogrammen. Die Leitung LE Betreuung hat jedoch gemäss BEKO ein Beschäftigungsprogramm anzubieten, an dem sich die Asylsuchenden unabhängig von körperlicher Leistungsfähigkeit und Geschlecht beteiligen können.

Zu den internen Beschäftigungsprogrammen mit Anerkennungsbeitrag gehören Einsätze in der Küche, in der Wäscherei, in der Näherei oder der sogenannten Boutique (Kleiderausgabe). Während die Einsätze in der Boutique nach Bedarf stattfinden, sind beispielsweise die Einsätze in der Wäscherei auf Montag bis Samstag festgesetzt. An den internen Einsätzen mit Anerkennungsbeitrag können pro Einsatzbereich jeweils zwei Personen teilnehmen.

Die gemeinnützigen Beschäftigungsprogramme (GEP) sind externe Beschäftigungsprogramme mit Anerkennungsbeitrag, die ausserhalb des BAZ stattfinden. Sie stehen in einem allgemeinen lokalen oder regionalen Interesse des Kantons oder der Gemeinde. Das SEM schliesst für die GEP Vereinbarungen mit den Standortgemeinden oder Dritten ab. Im BAZ Zürich sind dies die Folgenden.

- Kantonaler Naturschutz
- Grün Stadt Zürich
- Naturnetz
- Entsorgung & Recycling Zürich

Abbildung 5: Anzahl geleisteter Arbeitsstunden in den GEP (1.12.2019-31.10.2021)



Quelle: AOZ, eigene Darstellung

Während des ersten Lockdowns fanden keine GEP statt. Die GEP finden in unterschiedlicher Regelmässigkeit statt. In gewissen Monaten fanden gewisse GEP-Angebote gar nicht statt, die in anderen Monaten fast wöchentlich durchgeführt wurden. Pro GEP können bis zu acht Personen teilnehmen. Insgesamt wurden im beobachteten Zeitraum durch die GEP ca. 4'400 Arbeitstage im öffentlichen Raum der Stadt Zürich geleistet.

2.9 Lern- und Freizeitangebote

Neben den Beschäftigungsprogrammen besteht auch eine Bandbreite an Lern- und Freizeitangeboten, welche die AOZ als LE Betreuung organisiert. Es ist zu beachten, dass die Durchführung dieser Angebote durch die Covid-19-Pandemie erschwert und teilweise verunmöglicht wurde.

Die Angebote der AOZ umfassen u.a.

- Rundgang in der Gegend um das BAZ
- Tanzen
- Fussball (für MNA und Erwachsene; ausserhalb des BAZ)
- Basteln / Malen für Kinder (im Kinderraum des BAZ)
- Tischtennis- und Playstationturniere

Ehrenamtliche Mitarbeitende der AOZ (AOZ Freiwillige)¹³ aus der Bevölkerung bieten zudem an vier Tagen pro Woche Deutschunterricht und Hausaufgabenhilfe an. Im vom Gemeinschaftszentrum (GZ) Wipkingen geführten Begegnungsraum (siehe Kap. 3.2.) werden weitere Aktivitäten angeboten. Zürich ist die Asylregion mit den meisten Vereinbarungen mit Organisationen und Freiwilligen. Folgende Organisationen bieten weitere Freizeitangebote im BAZ, in der Stadt Zürich oder in der Region an:

- Colors sans Frontières
- Jugendrotkreuz
- Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI)
- Red Clowns
- Reformierte Kirche
- Solinetz
- Sportegration
- Tanzhaus
- Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen

Beispiel MMI

Das MMI bietet mittlerweile zweimal in der Woche ein Spiel- und Kreativangebot in ihrem Spiel-, Werk- und Begegnungsraum MegaMarie in Gehdistanz zum BAZ an. Es ermöglicht Kindern und ihren Familien das begleitete Spielen und Gestalten in einer kinderfreundlichen Umgebung. Etabliert hat sich das Angebot für die Kinder und ihre Familien aus dem BAZ Zürich während des Lockdowns 2020. Da sich in dieser Zeit eine quasi gleichbleibende Gruppe von Kindern im Zentrum aufhielt, wurde das Angebot unter ihnen bekannt und zu einem festen Bestandteil ihres Alltags (Knuchel C. et al. 2020). Das Angebot existiert seit 2017. Es wird seit 2021 vom SD finanziell unterstützt.

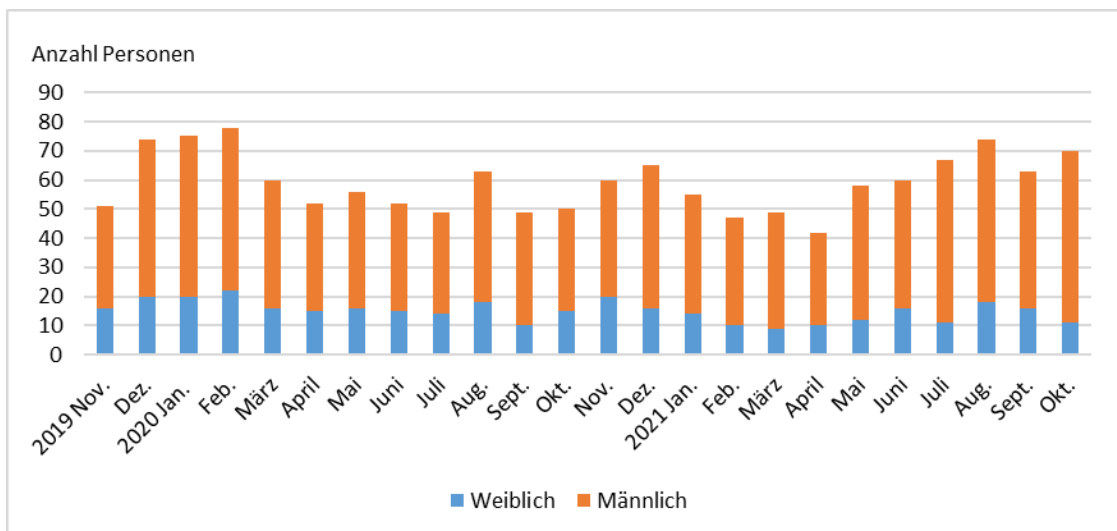
¹³ <https://www.stadt-zuerich.ch/aoz/de/index/integration/fachstelle-freiwilligenarbeit/Informationen-Freiwillige.html>

2.10 Besonders vulnerable Personen

Als besonders vulnerabel gelten gemäss BEKO MNA, Medizinalfälle (Personen mit einer Mobilitätseinschränkung, Schwangere etc.) und Opfer von Menschenhandel sowie geschlechtsspezifischer Verfolgung. Als Teil der ANUM-Kriterien werden MNA und Medizinalfälle regionenproportional auf alle Asylregionen der Schweiz verteilt. Die wachsende Zahl an MNA betrifft somit alle Asylregionen der Schweiz gleichermaßen.

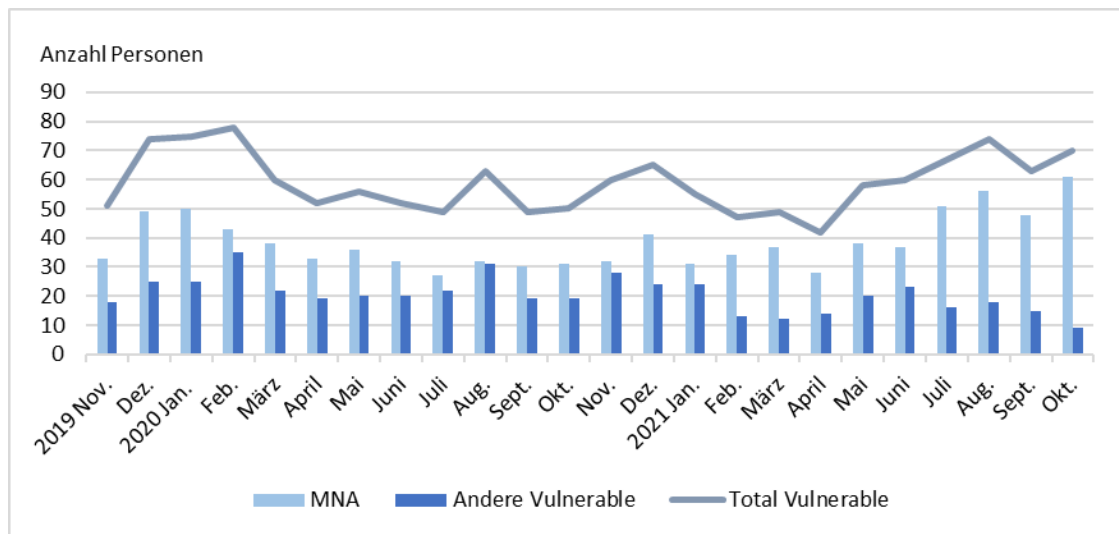
Da die Bewegungsfreiheit der Asylsuchenden in den BAZ eingeschränkt ist, überprüft die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) regelmässig die Situation der in den BAZ untergebrachten Menschen und so auch der vulnerablen Personen. 2019-2020 zählte das BAZ Zürich nicht zu den besuchten BAZ. Die NKVF kam in ihrem Bericht (NKVF 2020) zum Schluss, dass über die besuchten BAZ hinweg die Rollen der verschiedenen Akteur:innen und die Prozesse zur Erkennung und Identifikation von vulnerablen Personen schweizweit ungenügend geklärt seien. Das gleiche gilt für die Zusammenarbeit mit externen staatlichen und privaten Fachstellen sowie mit der Polizei und der Staatsanwaltschaft in Bezug auf vulnerable Personen. 2019 waren die Autor:innen der Evaluation zum UMA-Pilotprojekt an den Standorten Zürich und Basel bereits zu einer ähnlichen Einschätzung gekommen (ZHAW 2019).

Abbildung 6: Vulnerable im BAZ Zürich nach Geschlecht (01.11.2019-31.10.2021)



Quelle: SEM, Stand MIDES 7.12.2021, eigene Darstellung

Abbildung 7: Übersicht Vulnerable – Unterscheidung zwischen MNA und übrige Vulnerable (01.11.2019-31.10.2021)



Quelle: SEM, Stand MIDES 7.12.2021; eigene Darstellung

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende (MNA)

MNA ab 12 Jahren können ebenso wie Erwachsene im BAZ einen Antrag auf Asyl stellen und werden daraufhin dort aufgenommen. Unter 12-jährige MNA und solche mit besonderen Betreuungsbedürfnissen können laut SEM nicht im BAZ untergebracht werden. Als das BAZ Zürich öffnete, waren die Verantwortlichkeiten, Rollen und Kompetenzen im Umgang mit dieser MNA-Gruppe noch nicht ausreichend geklärt. Mittlerweile existiert auf Initiative des Sozialdepartements zwischen der Zentralstelle (ZS) MNA, dem SEM, der RV und der Stadtpolizei ein geregelter Ablauf.

Die ZS MNA ist zuständig, wenn MNA ohne geregelten Aufenthalt sind. Sie wird dazu von der lokalen Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) mandatiert. Auch bei unter 12-jährigen MNA beauftragt die KESB die ZS MNA mit der Beistandschaft. Sofern angezeigt, kann diese im Namen des Kindes ein Asylgesuch stellen. Laut AsylG könnte anstelle der Beistandschaft auch eine Vertrauensperson wie die RV eingesetzt werden. Die Stadt Zürich stellt im Notfall in einem ihrer Kinderhäuser die Unterbringung sicher und die ZS MNA organisiert die längerfristige Unterbringung. Die Kosten werden bis zur Stellung des Asylgesuches vom Kantonalen Sozialamt, danach vom SEM getragen.

Die RV hat eine Doppelrolle. Einerseits als RV und andererseits als Vertrauensperson der MNA, bevor es zur Errichtung einer Beistandschaft kommt. Die RV ist im Kontakt mit den Sozialpädagog:innen, der Schule und der Pflege. Alle zwei Wochen erfolgen Austauschsitungen zu den MNA zwischen den Sozialpädagog:innen, der RV und dem SEM.

Das 2020 erstellte UMA-Handbuch des SEM bildet schweizweit die Grundlage für die Arbeit mit den MNA in den BAZ. Im BAZ Zürich sind das UMA-Betreuungsteam sowie die Sozialpädagog:innen der AOZ für die MNA zuständig. Die sozialpädagogischen Fachpersonen haben den Auftrag, die MNA vom Ein- bis zum Austritt aus dem BAZ zu begleiten. Sie übernehmen das Case Management und der Kontakt mit der Schule, der RV, der Pflege und weiteren Akteur:innen. Jede:r MNA hat eine:n Sozialpädagog:in

als Bezugsperson. Zudem gibt es eine UMA-Nachtwache. Vor kurzem wurde der MNA-Bereich mit der Einsetzung einer Fachleitung sowie einer UMA-Administration durch die AOZ verstärkt. Durch die Mittagsbetreuung der Jugendlichen in der Schule seit Herbst 2021 werden das UMA-Betreuungsteam und die Sozialpädagog:innen weiter entlastet. Neu gibt es für das UMA-Team zudem das Angebot einer Supervision.

Die erwähnte Evaluation des UMA-Pilotprojektes (ZHAW 2019) empfahl, dass eine sozialpädagogische Fachperson mit einem 100%-Pensum für maximal zehn MNA als Bezugsperson zuständig sein sollte. Der Bericht hielt zudem fest, dass ein hohes Risiko des Ausbrennens sozialpädagogischer Fachpersonen bestehe. Daraus folge eine hohe Fluktuation und bei der Besetzung der Stellen würden die Ansprüche an die Kandidat:innen zunehmend gesenkt. Das SEM hat im UMA-Handbuch den Bezugspersonenschlüssel auf 15 MNA pro 100%-Pensum Sozialpädagogik festgelegt. Im Oktober 2021 war aufgrund von unbesetzten Stellen, Krankheitsfällen und einem deutlichen Anstieg der Anzahl MNA ein:e Sozialpädagog:in mit einem 100%-Pensum Bezugsperson für 20 MNA. Die räumlichen Ressourcen, zum Beispiel zur Freizeitgestaltung, wurden für eine geringere Anzahl an MNA konzipiert. So stand am 31.10.2021 für 61 MNA ein Aufenthaltsraum im BAZ als Rückzugsort zur Verfügung.

Beitrag der Stadt Zürich

Mit zusätzlichen Mitteln von CHF 250'000, welche die Stadt Zürich im Juli 2020 zur Verfügung stellte, konnte ein MNA-Zusatzteam geschaffen werden, das der Organisation und Koordination von Freizeitaktivitäten, der Termin- und Transferbegleitung sowie der individuellen Betreuung und Pflege von Schnittstellen dient. Im Dezember 2020 wurden diese Mittel auf CHF 800'000 erhöht. Das MNA-Zusatzteam ist seither auch für die Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen sowie die Zusammenarbeit mit dem Angebot «Betreuung und Begleitung junge Erwachsene» der AOZ und kantonalen Stellen zuständig. Im Gegensatz zum UMA-Betreuungsteam und den Sozialpädagog:innen im Auftrag des SEM ist das MNA-Zusatzteam ausserhalb des BAZ tätig.

Zudem stockte die Stadt Zürich die Finanzierung des Begegnungsraumes auf (siehe Kap. 3.2.). Dadurch wurde unter anderem eine Stelle für Jugendarbeit geschaffen und es konnten vermehrt Aktivitäten und Angebote für MNA entwickelt und realisiert werden.

LGBTIQ-Asylsuchende

LGBTIQ-Personen sind besonders verletzlich und gemäss Queeramnesty auch in der Schweiz mit Diskriminierung konfrontiert. 2019 veröffentlichte Queeramnesty den Praxisleitfaden «Geflüchtete LGBTI-Menschen»¹⁴, der Asyl- und Migrationsfachpersonen im Umgang mit LGBTIQ-Asylsuchenden Unterstützung bietet. Dies hat zu einer gesteigerten Sensibilisierung im Umgang mit LGBTIQ-Geflüchteten geführt. Betroffene gelangen dadurch häufiger und schneller an die Adressen von beratenden und unterstützenden Organisationen wie Queeramnesty oder Transgender Network Schweiz. Oft stellt auch die Rechtsberatung den ersten Kontakt her.

¹⁴ Praxisleitfaden «Geflüchtete LGBTI-Menschen», <https://queeramnesty.ch/wp-content/uploads/2019/11/Asyl-Broschure-Mobile.pdf>

Die AOZ sensibilisiert ihre Mitarbeitenden besonders im Hinblick auf den Umgang mit LGBTIQ-Geflüchteten und hat dazu zusammen mit LGBTIQ-Organisationen und der Fachstelle Limita 2021 mehrere Schulungen durchgeführt. Zwischen den genannten Organisationen sowie den Homosexuellen Arbeitsgruppen Zürich, der AOZ und dem SD existiert ausserdem ein jährlicher Austausch, um in diesem Bereich weitere Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen und umzusetzen.

Gemäss genanntem Leitfaden und Fachpersonen ist die Unterbringung in einer Kollektivunterkunft insbesondere für Transgender-Personen mit Risiken verbunden. In ihren Herkunftsgesellschaften haben diese Personen Überlebensstrategien entwickelt, um nicht aufzufallen. In den BAZ hingegen bergen das Abtasten über der Kleidung beim Eintritt, Unterbringung und Sanitäranlagen, die auf einer binären Geschlechterordnung basieren, Fragen nach der Zugehörigkeit. Anfeindungen und physische Gewalt durch andere Asylsuchende sind gemäss oben genanntem Leitfaden und interviewten Fachpersonen keine Ausnahme. Eine separate Unterbringung von LGBTIQ-Personen ist gemäss BEKO nicht die Regel..

3 Angebote und Situation ausserhalb des BAZ Zürich

3.1 Schule

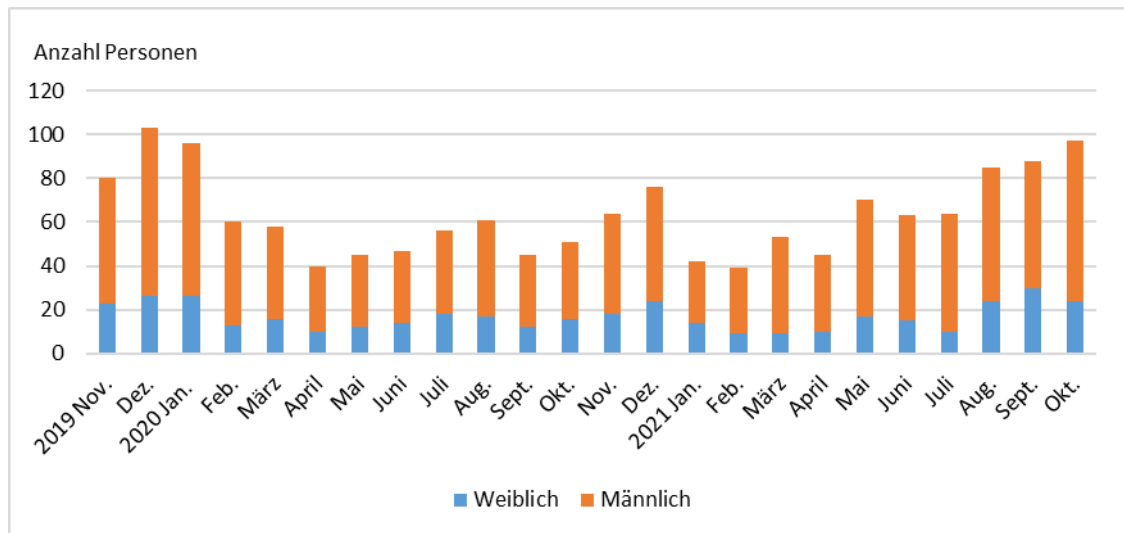
Die allgemeine Schulpflicht gilt für alle Kinder und Jugendlichen, so auch für die Asylsuchenden. Gemäss dem aktuellen Wohnort gelten die Bildungsgesetze des Kantons Zürich. Die Standortkantone der BAZ sind für die Organisation und Finanzierung des Grundschulunterrichts zuständig. Sie werden dabei vom Bund unterstützt, u.a. wird in allen BAZ die erforderliche Infrastruktur für die Durchführung des Grundschulunterrichts zur Verfügung gestellt.

Das BEKO hält fest, weshalb sich die Beschulung der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ vom Unterricht einer Regelklasse unterscheidet:

- Die Klassengrösse variiert aufgrund schwankender Ein- und Austrittszahlen auch kurzfristig.
- Die Zusammensetzung der Schulklassen verändert sich infolge von Ein- und Austritten täglich.
- Aufgrund der in der Regel geringen Zahl an schulpflichtigen Asylsuchenden in einem BAZ werden die Asylsuchenden verschiedener Jahrgänge üblicherweise gemeinsam unterrichtet.
- Die Schüler:innen stammen aus den unterschiedlichsten Ländern mit verschiedensten Bildungssystemen und Muttersprachen (gemäss BEKO verfügen die Schüler:innen in der Regel über keine oder geringe Kenntnisse einer schweizerischen Landessprache oder Englischkenntnisse).

Zwischen 1.11.2019 und 31.10.2021 befanden sich gemäss Angaben des SEM jeweils monatlich zwischen 39 (29.2.2020) und 103 (31.12.2019) schulpflichtige Asylsuchende im Zentrum.

Abbildung 8: Personenbestände im BAZ Zürich im schulpflichtigen Alter (01.11.2019-31.10.2021)



Quelle: SEM, Stand MIDES 7.12.2021, eigene Darstellung

Im BAZ Zürich findet auf Wunsch der Stadt Zürich der Unterricht in den umliegenden Schulen der Stadt Zürich, also ausserhalb des BAZ, statt. Die ursprünglich für den Schulunterricht vorgesehenen Räume im BAZ Zürich wurden deshalb nicht benötigt und konnten zu Aufenthaltsräumen umfunktioniert werden, von denen einer aufgrund der Covid-19 Pandemie als Schlafraum dient. Der Kindergarten und die Primarschule befinden sich im Schulhaus Pfingstweid (gleich gegenüber des BAZ), die Sekundarschule im Schulhaus Limmat.

Gemäss Vorgaben des kantonalen Volksschulamts (VSA) besteht eine Aufnahme-klasse aus acht bis max. 14 Schüler:innen. Aufgrund der Erfahrungen im Zentrum Juch wurde mit 2-3 Klassen für die Kinder und Jugendlichen im BAZ Zürich gerechnet. 2019 wurde mit vier Klassen gestartet, Anfang 2020 wurden zwei weitere Klassen eröffnet. Kurz vor Ende des Untersuchungszeitraumes wurde eine siebte Klasse gebildet.

Während in der Schweiz eine Schulpflicht bis 16 Jahre gilt, empfiehlt das VSA bei Bedarf auch geflüchtete Jugendliche im Alter von 16 oder 17 Jahren in der Schule aufzunehmen.¹⁵ 18-Jährige, die ins BAZ Zürich kommen, sind von der Schule ausgenommen, 17-Jährige werden, auch wenn sie kurz vor dem 18. Geburtstag stehen, in die Klassen aufgenommen. Unter Berücksichtigung der kantonalen Empfehlung leistet das SEM bis zum 18. Geburtstag einen finanziellen Beitrag. Die weitere Beschulung von Jugendlichen, die 18 Jahre alt geworden sind, beruht auf dem Engagement der Lehrpersonen, die grössere Klassen auf sich nehmen. Eine neue Klasse kann erst beantragt werden, wenn acht Schüler:innen über der maximalen Kapazität aller bestehenden Klassen vorhanden sind. Das bedeutet, dass keine neue Klasse für Jugendliche gebildet werden kann, solange im Kindergarten oder in anderen Klassen nur wenige

¹⁵ Volksschulamt Kanton Zürich: Beschulung von Flüchtlingskindern: <https://www.zh.ch/de/bildung/informationen-fuer-schulen/informationen-volksschule/schulinfo-schule-migration/schulinfo-beschulung-fluechtlingskinder.html>

Kinder sind.¹⁶ Da auch Schüler:innen über 18 Jahren beschult werden, sie jedoch nicht offiziell der Klassengrösse angerechnet werden, sind die Aufnahmeklassen meist grösser als die vorgesehenen vierzehn Schüler:innen pro Klasse.

Der Unterricht beinhaltet hauptsächlich Basiswissen in Deutsch. Die Schüler:innen haben einmal in der Woche zwei Lektionen Sport und regelmässig Unterricht im Werken/Handarbeit/Zeichnen.

Durch den Besuch der Regelschule sind die Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ Zürich in die schulischen Aktivitäten und Tagesstrukturen eingebunden (bspw. Teilnahmemöglichkeit an schulübergreifenden Unterrichtssequenzen oder Schulfesten). Seit Herbst 2021 gibt es im Schulhaus Limmat ausserdem eine Mittagsbetreuung. Das heisst, die Jugendlichen aus dem BAZ Zürich können im Schulhaus Limmat statt im BAZ Zürich zu Mittag essen.

Auf Primarstufe funktionieren die Abläufe mit den BAZ-Kindern und ihren Eltern ähnlich wie in der Regelschule. Bei MNA übernimmt die RV die Rolle der Eltern im Kontakt mit der Schule. Dies ist bei ungefähr 80% der jugendlichen Schüler:innen der Fall. Zudem gibt es einen Austausch zwischen den Lehrpersonen und den Sozialpädagog:innen der AOZ. Der schulpsychologische Dienst bietet den Lehrpersonen ein Supervisionsangebot an.

Vergleich zum Zentrum Juch

Im Gegensatz zum Zentrum Juch findet im BAZ Zürich die Beschulung in den Regelstrukturen statt. Das bedeutet, dass den Lehrpersonen einerseits zusätzliche Ressourcen in Form von Unterrichtsmaterial, Beamer, Turnhalle, zur Verfügung stehen. Andererseits agieren sie nicht allein, sondern sind in ein Schulhaus eingebettet und einer Schulleitung unterstellt, die ihre Anliegen gegenüber dem VSA, der AOZ oder dem SEM vertreten kann. Zudem bietet der schulpsychologische Dienst den Lehrpersonen ein Supervisionsangebot an. Im Juch stellte die AOZ Lehrpersonen ein, die teilweise innerhalb des Zentrums, teilweise in externen Räumlichkeiten unterrichteten. Diese Lehrpersonen wurden für die Beschulung der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ vom VSA übernommen und arbeiten nun in den Schulhäusern Pfingstweid und Limmat.

3.2 Begegnungsraum

Das Pilotprojekt «Begegnungsraum BAZ» wird seit der Eröffnung des BAZ von der Stadt Zürich finanziert (total CHF 999'000). Die Grundlagen für den Begegnungsraum finden sich im STRB 961/2016 sowie in der zwischen dem SEM und dem SD vereinbarten Nutzungsordnung. Betrieben wird der Raum im Auftrag des SD durch die Stiftung Zürcher Gemeinschaftszentren (ZGZ) für eine vorerst befristete Zeitdauer (bis mindestens 31.12.2022). Das Gemeinschaftszentrum (GZ) Wipkingen ist als Vertreterin der ZGZ verantwortlich für die Organisation und Durchführung soziokultureller Angebote sowie eines «offenen Treffs» ohne spezifisches Programm. Die Angebote stehen den Bewohner:innen des BAZ ebenso offen wie der Quartierbevölkerung oder Organisationen, die im Asylbereich oder Quartier tätig sind.

¹⁶ Diese Praxis galt während der Datenerhebung für den Bericht, wurde jedoch mittlerweile angepasst.

Beitrag der Stadt Zürich

Das Pilotprojekt «Begegnungsraum BAZ» wird von der Stadt Zürich finanziert. Die Finanzierung sieht wie folgt aus: CHF 70'000 für das Jahr 2019 (Eröffnung des BAZ am 1. Oktober 2019), CHF 229'000 für das Jahr 2020 und je CHF 350'000 für die Jahre 2021 und 2022. Das ergibt ein Total von CHF 999'000 für die drei Jahre.

Die zusätzlichen Mittel der Stadt Zürich führten dazu, dass die Leiterin des Begegnungsraumes Unterstützung in Form von einem Mitarbeitenden für Quartierarbeit und einem für Jugendarbeit erhielt. Ab September 2020 wurden mit den zusätzlichen Mitteln ausserdem weitere Angebote für die Zielgruppe MNA entwickelt und bestehende ausgebaut.

Der Begegnungsraum ist montags und mittwochs bis samstags während mehreren Stunden zugänglich. Es werden im Begegnungsraum u.a. wöchentliche Bodytoning- sowie Yoga- und Tanzkurse für Frauen sowie regelmässige Kochveranstaltungen, Kleiderbörsen, Frauentreffen, Kindernachmittage, Spielabende, Deutschkurse und eine Hebammensprechstunde angeboten. Spezifisch für MNA werden Sportnachmittage und ein offener Treff angeboten. Ausserhalb des Begegnungsraumes werden Quartiersspaziergänge und Ausflüge mit den MNA und Kindern organisiert. Zudem dient der Begegnungsraum für Austauschtreffen von Freiwilligen sowie Veranstaltungen zum Thema Flucht und Migration sowie für die Flüchtlingswoche und Ferienprojektwochen.

Durch das Angebot des Begegnungsraumes soll einerseits die Aufenthaltsqualität für die Asylsuchenden erhöht und andererseits der Zusammenhalt und die Lebensqualität im Quartier gesteigert werden. Eine Liste der Kooperationspartner:innen des Begegnungsraumes findet sich im Anhang.

Gemäss den Berichten zur Entwicklung des Angebots Begegnungsraum zeigte sich, dass die Bedürfnisse der verschiedenen Nutzerinnen sehr unterschiedlich sind: Die Asylsuchenden haben ein grosses Bedürfnis nach Normalität und Selbstbestimmung. Deshalb werden das gemeinsame Kochen und Essen sowie die Treffen mit Freund:innen und die kreativen Tätigkeiten sehr geschätzt. Gleichzeitig stehen für sie das Kennenlernen unbekannter Menschen und die Teilnahme an klassischen Freizeitprogrammen nicht im Vordergrund. Externe Besucher:innen hingegen bringen viele Fragen, zum Asylwesen mit sich, die zu beantworten zeitintensiv ist. Zudem nehmen sie eher an festen Angeboten teil als am offenen Treff.

Die Covid-19-Pandemie führte zu einer vorübergehenden Schliessung des Raums und einer Anpassung des Angebots. Zeitweilig war der Raum nur für MNA zugänglich. Im Sommer 2021 war der Raum wieder für alle Bewohner:innen des BAZ, aber nicht für Externe geöffnet. Das zweite Betriebsjahr hat gezeigt, dass der Begegnungsraum von den aktuellen und ehemaligen Bewohner:innen des BAZ rege genutzt wird und sich als Treffpunkt etabliert hat. Dies gilt vor allem für MNA, die nur marginal von den Covid-19-Einschränkungen betroffen waren.

Seit der Zertifikatspflicht wird der Begegnungsraum als erweiterter Aufenthaltsraum des BAZ genutzt. Dadurch sind gemeinsame Aktivitäten unter Einbezug des Quartiers nicht mehr realisierbar, bzw. konnten solche nur noch im Aussenraum durchgeführt werden. Die Aussenraumgestaltung vor dem Begegnungsraum verzögerte sich, konnte aber 2021 realisiert werden. Sie führte zu einer Aufwertung des Begegnungsraumes

und senkte die Zugangsschwelle für Externe. Dies vor allem, weil der Begegnungsraum dadurch einladender und zugänglicher wirkt.

Vergleich zum Begegnungscafé BAZ Bern

Im BAZ Bern (Zieglerspital) gibt es ein teilweise mit dem Begegnungsraum im BAZ Zürich vergleichbares Begegnungscafé, das sich gleich neben dem BAZ Bern befindet. Es wird von einem Verein¹⁷ getragen und ist am Dienstag, Freitag und Sonntag von 14:00 bis 18:00 Uhr geöffnet. Es finden Aktivitäten wie Deutschkurse, Yoga, Bewegung und Tanz für Frauen statt und gibt zudem Malateliers. Alle Aktivitäten werden von Freiwilligen organisiert und durchgeführt. Eine Anmeldung für diese Angebote ist nicht notwendig. Die Daten werden an die LE Betreuung (in diesem Fall den Organisation for Refugee Services, kurz ORS) übermittelt und im BAZ an einem Infobrett angeschlagen. Ausserhalb der Öffnungszeiten werden zudem die Angebote Werkstatt 77, ein Textilatelier sowie Schule 77 und Deutschkurse im Hinblick auf Deutschprüfungen angeboten. Das Begegnungscafé steht Bewohner:innen des BAZ ebenso offen wie Anwohner:innen und weiteren interessierten Personen. Es wird vorwiegend von aktuellen und ehemaligen Asylsuchenden besucht. Im Lockdown 2020 war der Betrieb geschlossen und wurde dann schrittweise erst für Asylsuchende und Betreuungspersonen und schliesslich, mit Schutzkonzept, wieder für alle Gäste geöffnet.

3.3 Gesundheitsversorgung ausserhalb des BAZ

Grundsätzlich ist neben dem BAZ-internen Medic-Help das von den SGD betriebene Ambulatorium Kanonengasse für die medizinische Versorgung der Bewohner:innen des BAZ ab 16 Jahren zuständig. Zahnärztliche Untersuchungen werden ebenfalls vom Ambulatorium sichergestellt. Leistungen, die weder vom Ambulatorium noch vom Triemlispital abgedeckt werden, übernimmt eine Auswahl an spezialisierten Arztpraxen (zum Beispiel für Augenheilkunde). Um Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren kümmert sich die Pädiatrie des Triemlispitals. Zudem erhalten alle Asylsuchenden, sofern sie möchten, Impfungen gegen Covid-19. Diese wurden teilweise im Ambulatorium, zumeist jedoch in einem Impfzentrum durchgeführt.

Der intensive Aufbau der Gesundheitsversorgung durch die SGD während der Unterbringung der Asylsuchenden im Zentrum Juch hat dazu geführt, dass das Pflegeteam im BAZ Zürich das gleiche Computersystem nutzt wie das Ambulatorium. Dies ist einmalig unter den BAZ und führt dazu, dass alle Gesundheitsdaten zentral abgespeichert sind und das Pflegepersonal im BAZ selbständig Termine für die Asylsuchenden im Ambulatorium buchen kann.

Bei Bedarf haben die Asylsuchenden während zweieinhalb Tagen pro Woche die Möglichkeit, einen 30-minütigen Termin in der allgemeinmedizinischen Sprechstunde in Anspruch zu nehmen. Nach der Eröffnung des BAZ wurde ein Teil der Sprechstunde, wie zuvor im Zentrum Juch, vor Ort im BAZ durchgeführt. Aufgrund von Covid-19 finden alle Termine im Ambulatorium statt. Das Wegfallen der Sprechstunden mit ärztlichem Personal im BAZ selbst führte zu einem grösseren Koordinationsaufwand dazu, dass weniger Termine wahrgenommen wurden.. Durch die Organisation eines Shuttlebusses, der die

¹⁷ Verein Ziegler-Freiwillige: <http://www.ziegler-freiwillige.ch/cafe/verein/>

Asylsuchenden zum Ambulatorium bringt, wurde die Wahrnehmung von Terminen verbessert.

Gemäss BEKO stellt das SEM die Krankenversicherung von sämtlichen in einem BAZ wohnhaften Asylsuchenden ab dem Tag der Einreichung des Asylgesuchs sicher. Seit März 2019 hat das SEM einen neuen Vertrag mit den SGD. Sie können dem SEM, basierend auf den TARMED-Tarifen, gewisse zusätzliche, nicht durch die Krankenversicherung abgedeckte Leistungen in Rechnung stellen. Zusätzlich übernimmt das SEM die Übersetzungskosten. Das interkulturelle Dolmetschen wird vom Fachdienst MEDIOS der AOZ übernommen. Allerdings sind die interkulturellen Dolmetscher:innen pandemiebedingt in der allgemeinmedizinischen Sprechstunde nicht mehr vor Ort, sondern es wird auch bei den Erstgesprächen im Ambulatorium über den Telefondolmetschendienst von MEDIOS übersetzt. In pädiatrischen, gynäkologischen und psychiatrischen Konsultationen sind weiterhin interkulturelle Dolmetscher:innen vor Ort tätig, wie dies im BEKO des SEM als Standard festgelegt ist. Nicht immer stehen Telefondolmetschende in der gewünschten Sprache zu Verfügung, da die Telefontermine im Gegensatz zu den Präsenzterminen nicht im Voraus gebucht werden können. Das trifft insbesondere auf Pashto zu, da es zu dieser Sprache derzeit generell zu wenige interkulturelle Dolmetscher:innen gibt.

Im untersuchten Zeitraum wurden rund 4'300 Konsultationen realisiert, wobei der Männeranteil mehr als zwei Drittel ausmachte. Die Mehrheit der Patienten war zwischen 16 und 30 Jahre alt, die Mehrheit der Patientinnen um die 30. Das entspricht in etwa der grundsätzlichen Geschlechter- und Altersstruktur der Asylsuchenden im BAZ Zürich. Grafiken dazu finden sich im Anhang.

Zu den häufigsten Diagnosen zählten:

- Mangelzustände an Vitaminen (D, B), ca. 500 pro Jahr
- Ein- und Durchschlafstörungen, ca. 100 pro Jahr
- Psychische und Verhaltensstörungen durch Hypnotika oder Sedativa, ca. 100 pro Jahr
- Impfungen (u.a. Hepatitis, Diphtherie-Pertussis-Tetanus mit Poliomyelitis, Masern-Mumps-Röteln) ca. 100 pro Jahr
- Posttraumatische Belastungsstörung (PTBS), ca. 80 pro Jahr
- Anpassungsstörung, ca. 80 pro Jahr
- Obstipation, ca. 60 pro Jahr

Das medizinische Handbuch des SEM hält fest, dass psychische Krankheiten und Traumafolgestörungen unter den Asylsuchenden weit verbreitet sind und sich in Schlafstörungen und depressiven Symptomen äussern. Die Daten des Ambulatoriums bestätigen, dass ein Grossteil der Patient:innen aus dem BAZ unter psychischen Belastungen wie PTBS, Anpassungsstörungen oder Verhaltensstörungen leidet, wobei diese zunehmend in Verbindung mit Suchterkrankungen von Benzodiazepinen oder Pregabalin stehen. Diese Medikamente wirken u.a. angsthemmend, muskelentspannend und krampflösend.

Das Ambulatorium verfügt über einen Psychiater, der Kriseninterventionen macht. Die psychiatrische Versorgung ist nicht von Anfang an vorgesehen, da eine Psychotherapie erst gestartet wird, wenn die Personen einen definitiven Asylentscheid haben und

sich dadurch in einer stabileren Lebenssituation befinden. Vergleichbar ist die Situation von Personen mit Medikamentenabhängigkeiten, bei denen ein Entzug im stationären Bereich erst zu einem späteren Zeitpunkt denkbar wäre. Daher wird den Betroffenen, wie im medizinischen Handbuch festgehalten, nach Verordnung durch Partnerärzt:innen eine geringere stabile Dosis an Medikamenten ausgehändigt. Unter 16-jährigen Asylsuchenden mit Medikamentenabhängigkeiten darf aufgrund ihres Alters keine stabile Dosis an Medikamenten ausgehändigt werden, weshalb sie auf Entzug sind.

3.4 Resonanzgruppe und Einbettung ins Quartier

Jedes BAZ in der Schweiz hat eine Resonanz- oder Begleitgruppe. In Zürich wird diese vom Sozialdepartement der Stadt Zürich organisiert und geleitet. Die Ziele sind die bessere Integration des BAZ ins Quartier sowie die Förderung des Austauschs mit der Quartierbevölkerung. Dieses Gefäss bietet die Möglichkeit, operative Fragestellungen mit Bezug auf Auswirkungen des BAZ auf das direkte Umfeld und das Quartier aufzuwerfen und zu diskutieren. Zudem können Anliegen und Rückmeldungen eingebracht und, falls notwendig, Massnahmen getroffen werden. Eingeladen sind jeweils knapp 50 Personen aus dem Quartier, von Betreiberorganisationen des BAZ (inklusive SEM) sowie der Zürcher Stadtverwaltung. Zudem wurde eine Kerngruppe gegründet, die aus Ansprechpersonen aller in den Betrieb des BAZ involvierten Organisationen sowie Vertreter:innen der Stadtverwaltung besteht und bei akuten Themen, gerade auch zwischen den Resonanzgruppensitzungen, weiterhelfen kann. Das erste Treffen der Resonanzgruppe erfolgte im März 2020. Seither gibt es in der Regel vier Sitzungen pro Jahr. Zuerst werden die Anliegen aus dem Quartier gesammelt. Danach folgen Informationen zum Betrieb in den vergangenen Monaten und ein Beschrieb der aktuellen Situation im BAZ Zürich. Die Ausführungen der Akteur:innen aus dem Betrieb werden durch diejenigen aus der Stadtverwaltung ergänzt. Anschliessend werden die Fragen und eingebrachten Anliegen aus dem Quartier besprochen und beantwortet (zum Beispiel bezüglich dem Umgang des SEM mit den Covid-Massnahmen).

3.5 Sicherheit

Die Stadtpolizei Zürich arbeitet eng mit dem SEM sowie der LE Sicherheit zusammen, wobei ein wöchentlicher Austausch mit dem SEM erfolgt. Zudem ist die Stapo in der Kern- sowie in der Resonanzgruppe vertreten. Gemäss BEKO könnte die LE Sicherheit in Absprache mit der Standortgemeinde, also der Stadt Zürich, eine Aussenpatrouille machen. Während dies in anderen BAZ auch im Kanton Zürich realisiert wird, wurde das von der Stadt Zürich nicht gewünscht.

In den beiden untersuchten Betriebsjahren gab es je 704 respektive 717 polizeilich bekannte Vorfälle, in die mindestens ein:e Bewohner:in des BAZ als beschuldigte, geschädigte oder beteiligte Person involviert war. Dabei handelte es sich vorwiegend um Diebstahl (inkl. Ladendiebstahl) sowie Personen- oder Fahrzeugkontrollen.

Gemäss Analyse der Stapo Zürich haben sich die Delikte in der Stadt Zürich und im Kreis 5 zwischen 2018 und 2021 wie folgt entwickelt: Gewaltdelikte folgen sowohl in der Stadt Zürich als auch im Kreis 5 einem leichten Aufwärtstrend. Im Kreis 5 gingen sie im zweiten Jahr nach der Eröffnung des BAZ wieder zurück. Während stadtweit die Vermögensdelikte zurückgingen, stiegen sie im Kreis 5 an und erreichten im Juli 2020

einen Höchststand von 149 Delikten im Vergleich zu den anderen Monaten des Untersuchungszeitraum. Bei der Hälfte davon handelte es sich um Diebstähle (inkl. Ladendiebstähle), bei 28% um Fahrradentwendungen. Wie bei den Gewaltdelikten zeigt sich im zweiten Jahr nach Eröffnung des BAZ ein leichter Rückgang im Kreis 5. Betreffend Ladendiebstähle wurden in Zusammenarbeit mit der Stapo und den betroffenen Geschäften verschiedene Massnahmen getroffen, die zu einer Verbesserung der Situation führten. In der untersuchten Zeitspanne nahmen Betäubungsmitteldelikte sowohl in der Stadt Zürich als auch im Kreis 5 tendenziell ab. Die Soziale Unordnung (zum Beispiel Lärmklagen oder Streitereien) und Sexualdelikte hingegen folgten in der Stadt Zürich und im Kreis 5 einem Aufwärtstrend, letztere jedoch bei tiefen Fallzahlen.

In der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage (GR Nr. 2021/226) zu den Polizeieinsätzen im BAZ aufgrund von Straftatbeständen findet sich eine Übersicht über die 68 rapportierten Ausrückfälle im Zusammenhang mit Gesetzesübertritten zwischen 1.11.2019 und 31.5.2021.¹⁸ Gemäss Journaleinträgen der Einsatzzentrale der Stapo kam es im untersuchten Zeitraum vom 1.11.2019-31.10.2021 zu 553 Ausrückfällen im Zusammenhang mit dem BAZ.

Vergleich zum Zentrum Juch

Von 1.1.2014 bis 31.9.2015 zeigte die Analyse der Stapo für das Quartier Altstetten, in dem sich das Zentrum Juch befand, einen Abwärtstrend der Delikte wie im gesamten Stadtgebiet. Vorfälle, in die Bewohner:innen des Zentrums involviert waren, betrafen wie beim BAZ Zürich hauptsächlich Laden- und andere Diebstähle. In den Jahren 2014-2015 wurden von der AOZ im Zentrum Juch 118 Polizeieinsätze verzeichnet (Stadt Zürich 2017).¹⁹

4 Wahrnehmung des BAZ-Betriebs

4.1 Einleitung

Als Ergänzung zur beschreibenden Darstellung des BAZ Betriebs im Zeitraum 1.11.2019-31.10.2021 wurde im Herbst 2021 eine Reihe von Interviews mit Akteur:innen im Umfeld des BAZ Zürich geführt. Dazu zählen Vertreter:innen von öffentlichen Stellen (Stapo, SGD, Kreisschulpflege Letzi und der beteiligten Schulhäuser, ZS MNA und der KESB). Weitere Interviews wurden mit Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und des Quartiers geführt (Begegnungsraum, MMI, Transgender Network Schweiz, Queerarnesty, Freiplatzaktion Zürich, ehemalige IG Duttweiler, Resonanzgruppe). Zudem fanden zwei Fokusgruppengespräche mit Asylsuchenden des BAZ statt, um die direkte Sicht der Betroffenen zu integrieren. Die Auswahl an Gesprächspartner:innen wurde vom SD der Stadt Zürich vorgeschlagen und findet sich ebenso wie der Gesprächsleit-

¹⁸ GR Nr. 2021/226, https://www.gemeinderat-zuerich.ch/DocumentLoader.aspx?lib=doc&ID=cc76d7f0-9762-4be3-9502-fce0f3d0614b&Title=2021_0226.pdf

¹⁹ . Da unklar ist, welche Vorfälle als Polizeieinsätze gewertet wurden, sind die Angaben zwischen Zentrum Juch und BAZ Zürich nicht vergleichbar.

faden in Anhang 2. Die Fragen konzentrierten sich auf die Einschätzungen zur Zusammenarbeit, zu den Herausforderungen und Erkenntnissen der ersten beiden Betriebsjahre sowie zum Gesamteindruck des BAZ und seiner Lage.

4.2 Die Sicht der öffentlichen Stellen

Lage des BAZ

Die Lage des BAZ wurde positiv eingeschätzt. Von der Mehrheit der Interviewten wurde hervorgehoben, dass die Lage des Zentrums das Knüpfen sozialer Kontakte vereinfacht und es auch für die Zürcher Stadtbevölkerung wichtig ist, dass das BAZ nicht aus den Augen und aus dem Sinn gerät. Die Quartier- und Stadtbevölkerung wird den Asylsuchenden gegenüber als offener eingeschätzt als die Bevölkerung in abgelegeneren Regionen. Vor allem die gemeinsame Beschulung in den umliegenden Schulhäusern mit den Schüler:innen aus der Nachbarschaft fand positive Erwähnung. Aus polizeilicher Sicht hingegen gibt es diverse Spannungsfelder, die auftauchen, wenn ein BAZ in einer Stadt angesiedelt wird, sei es mit Anwohnenden oder mit dem Gewerbe. Im Umfeld des Zentrums Juch befanden sich hauptsächlich Industriebetriebe, das BAZ Zürich befindet sich hingegen in einem Wohnquartier. Das führte schon zu Beschwerden von Anwohnenden wegen Lärm oder Belästigung sowie zu Problemen mit dem Gewerbe aufgrund von steigenden Diebstählen.

BAZ-Gebäude und -Betrieb

Trotz direkter Zusammenarbeit mit den Betreiberorganisationen empfanden gewisse Personen das BAZ als «Blackbox». Es gab Stimmen, die darauf verwiesen, dass das BAZ mit den kleinen dunklen Mehrbettzimmern kein geeigneter Ort für traumatisierte Menschen ist. Die Sicherheit von vulnerablen Personen wie MNA oder LGBTIQ wurde von mehreren Personen angezweifelt. Kritik wurde auch daran geübt, dass das Gebäude nicht barrierefrei ist und sich Personen im Rollstuhl nicht allein darin fortbewegen können. Zudem fehlten gemäss verschiedener Personen ausreichend Rückzugsorte, umso mehr, da aufgrund der Covid-19 Pandemie Aufenthaltsräume zu Schlafräumen umfunktioniert wurden. Der Umgang mit der Covid-19-Pandemie wurde jedoch als vorsichtig und vorbildlich hervorgehoben.

Die Alltagsgestaltung der Asylsuchenden wurde als Herausforderung gesehen, weil die Möglichkeiten der Freizeitgestaltung eingeschränkt sind (knappe finanzielle Mittel, fehlende Kontakte, etc.) und es wurde von einzelnen angeregt, dass zum Beispiel Zoo-besuche für Familien, die im BAZ wohnen, eine Möglichkeit wären, um etwas Schönes zu erleben.

Gesundheitsversorgung

Ein Grossteil der Asylsuchenden leidet an psychischen Problemen, die jedoch gemäss verschiedenen Interviewten in der Zeit des Asylverfahrens nicht oder nur punktuell behandelt werden können. Dem Personal des Ambulatoriums ist es zudem ein Anliegen, dass die Gesundheitsversorgung lückenlos gewährleistet ist und Behandlungen nicht aufgrund von Transfers oder Rückführungen abgebrochen werden. Aufgrund der raschen Verlegungen der Asylsuchenden kommt es vor, dass sie mitten in den medizinischen Abklärungen sind, das Ambulatorium jedoch aufgrund des Transfers in andere Zentren plötzlich nicht mehr zuständig ist. Es wurde argumentiert, dass es aus einer

humanitären Sicht wichtig wäre, die Behandlungen abzuschliessen, auch wenn die Betroffenen die Schweiz danach verlassen müssen.

Berücksichtigung von vulnerablen Personen

Im dynamischen Grossbetrieb, der das BAZ darstelle, haben gemäss Befragten die Bedürfnisse von LGBTIQ, MNA und das Kindeswohl oft keine grosse Priorität. Vor allem das Vorgehen bei unter 12-jährigen MNA war bei Aufnahme des Betriebs im BAZ nicht geklärt. Die Ambivalenz zwischen dem Kindeswohl und der Verwaltungslogik der Asylverfahren wurde an Beispielen von MNA-Geschwistern oder im Falle des Nachzugs der Eltern ausgeführt. Die unterschiedlichen Haltungen erschweren die Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen MNA und Schule. Im Umgang mit den MNA herrscht trotz Klärungen eine gewisse Uneinigkeit über Rollen und Kompetenzen gegenüber dem SEM. Die Zusammenarbeit zwischen der RV, der ZS MNA und der KESB wurde hingegen als gut bewertet.

Im Umgang mit den MNA im BAZ kommt erschwerend hinzu, dass MNA mit Suchtmittelabhängigkeiten viel Aufmerksamkeit brauchen. Gleichzeitig wurde positiv hervorgehoben, dass im BAZ im Gegensatz zum Zentrum Juch Sozialpädagog:innen für die MNA zuständig sind.

Es wurde jedoch hervorgehoben, dass die Ressourcen, gerade bei den Sozialpädagog:innen, sehr begrenzt sind. Darunter habe der Austausch anderer Akteur:innen mit den Sozialpädagog:innen gelitten und es sei für die MNA schwierig, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Insbesondere während des ersten Lockdowns waren oft keine Sozialpädagog:innen im BAZ erreichbar. Es wurde jedoch auch erwähnt, dass die Covid-19-Pandemie viele Betreuungsressourcen band, die sonst für die Beschäftigung und Betreuung der Asylsuchenden hätten eingesetzt werden können.

Zusammenarbeit mit dem SEM und den Leistungserbringenden

Die Zusammenarbeit mit dem SEM und der AOZ wurde von verschiedener Seite als kompliziert dargestellt. Einzelne verwiesen darauf, dass die LE Sicherheit und Betreuung nach der Eröffnung des BAZ Zürich überfordert waren. In Kombination mit den Baumängeln und der negativen Berichterstattung durch die Medien gestaltete sich die Abstimmung und Rollenfindung der diversen Akteur:innen als schwierig. Der Wechsel der LE Sicherheit, die zahlreichen personellen Wechsel im Team der AOZ und die Covid-19-Pandemie waren weitere Herausforderungen. Es wurde erwähnt, dass die einzelnen Akteur:innen stark mit sich selbst beschäftigt waren und die Pflege von Partnerschaften und Schnittstellen daher zu kurz kam. Zentral waren dabei unklare Kompetenzen und Handlungsspielräume, obwohl das BEKO als auch die Inhalte der Leistungsvereinbarungen und die Pflichtenhefte der LE bei der Eröffnung des BAZ bereits vorhanden und bekannt waren. Weiter wurde erwähnt, dass oft nicht klar war, welches je nach Situation die zuständigen Ansprechpersonen waren. In den vergangenen zwei Jahren konnte jedoch eine Klärung von Zuständigkeiten, eine Stabilisierung und somit eine deutliche Verbesserung der Zusammenarbeit erreicht werden.

Als Herausforderung für die Zusammenarbeit mit dem SEM wurde von verschiedener Seite die bereits erwähnte unterschiedliche Haltung gegenüber den Asylsuchenden herausgestrichen. Während das SEM auf einen verwaltungsintensiven Prozess zur Klärung des Anrechts auf Asyl in der Schweiz fokussiert, sind die interviewten Personen aus dem medizinischen sowie dem Schul- und MNA-Bereich auf das Wohlergehen der einzelnen Individuen und das Schaffen einer gewissen Normalität bedacht, wobei

das Asylverfahren im Hintergrund steht. Diese unterschiedlichen Haltungen und Perspektiven führen zu Spannungen. Mehrere interviewte Personen gaben an, sich vom SEM mehr Pragmatismus statt Formalismus und Massenabfertigung zu wünschen.

In der Zusammenarbeit mit der AOZ wurden die Schwierigkeiten darin verortet, dass es v.a. auf der Leitungsebene ebenso wie in der Pflege diverse Wechsel gab. Beziehungen mussten neu aufgebaut und Prozesse neu ausgehandelt werden, wobei oft nicht klar war, wer wofür zuständig war bzw. Personen in gewissen Funktionen zeitweise nicht zu erreichen waren. Es wurde die Beobachtung geteilt, dass sich die AOZ in einer Art Orientierungsprozess befinde und verschiedene Personen überfordert bzw. überlastet schienen. Es wurde in diesem Zusammenhang von mehreren Personen erwähnt, dass den Mitarbeitenden der AOZ mehr Sorge getragen werden sollte. Insgesamt wurde seit der Betriebsaufnahme des BAZ eine Verbesserung der Zusammenarbeit konstatiert, u.a. durch die Tatsache, dass es innerhalb der AOZ nun Teamleitungen und nicht nur eine Gesamtleitung Betreuung gibt. Es erfolgte somit eine Klärung gewisser Abläufe und Verantwortlichkeiten.

Schulbereich

Die Beschulung der Schüler:innen aus dem BAZ stellte für die beiden Schulhäuser eine neue Situation dar. Dabei wurde aus heutiger Sicht unterschätzt, wie viele Akteur:innen und Interessen involviert sind und welchen Mehraufwand dies bedeutet. Dies gilt insbesondere für das Schulhaus Limmat. Dies, weil ein Grossteil der Jugendlichen MNA sind, der sonst übliche Kontakt mit den Eltern dadurch entfällt und durch die Zusammenarbeit mit der RV sowie den Sozialpädagog:innen ersetzt wird. Diese Zusammenarbeit war besonders während des Lockdowns erschwert, da oft keine Sozialpädagog:innen im BAZ zu erreichen waren. Der Informationsfluss hat sich jedoch anschliessend gebessert. Den Lehrpersonen ist das Vertrauensverhältnis mit den Schüler:innen sehr wichtig. Obwohl die Jugendlichen den Grossteil des Tages in der Schule verbringen, gaben die interviewten Personen an, dass dem Schulbereich durch die AOZ und das SEM zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Lehrpersonen sind momentan für weniger Jugendliche zuständig als die Sozialpädagog:innen, verbringen durch den täglichen Unterricht viel Zeit mit den Jugendlichen und wünschten sich einen diesem Umstand entsprechenden Austausch mit den anderen beteiligten Akteur:innen und weitere Informationen zu den Jugendlichen (zu Suchterkrankungen, Gewaltvorfällen, Suizidalität, etc.), die weitgehend fehlten. Die erreichte Mittagsbetreuung der jugendlichen Schüler:innen sowie die Arbeit des MNA-Zusatzteams wurden als sehr positiv wahrgenommen. Eine Herausforderung sind jedoch die steigenden Zahlen von Asylsuchenden im Schulalter. Insgesamt gilt die Beschulung der BAZ-Schüler:innen in Zürich als gelungen und es gibt regelmässige Anfragen, die Schulen und Klassen besuchen zu können. Deshalb war für gewisse interviewte Personen unklar, warum diesen Partnerschaften nicht mehr Sorge getragen wird.

Zusammenarbeit in der Kern- und Resonanzgruppe

Die Zusammenarbeit in der Kerngruppe wurde als gut erachtet. Die Besprechung in der Resonanzgruppe hingegen sei nicht immer zielführend, da gewisse Meinungen diametral verlaufen und Mikromanagement betrieben werde. Es bleibe oberflächlich, es würden immer wieder gleiche Themen besprochen und es gehe mehr um ein Abholen der Anliegen der Anwohnenden als um konkrete Massnahmen. Dennoch sei es wichtig, diese Anliegen der Anwohnenden ernst zu nehmen und alle Beteiligten seien sehr bemüht.

4.3 Stimmen aus dem Quartier und der Zivilgesellschaft

Lage des BAZ Zürich

Die Lage des BAZ in der Stadt Zürich wurde von den Befragten fast ausschliesslich als positiv bewertet. Einzelne Stimmen meinten, die Stadt hätte auf diesem Landstück auch etwas machen können, das dem Quartier mehr gebracht hätte. Allerdings wurde erwähnt, dass das Quartier zum Zeitpunkt der Planung des BAZ noch ganz anders aussah und sich in den letzten Jahren massiv entwickelte. Das Quartier ist noch jung und müsse sich etablieren, wobei gleichzeitig alle bemüht seien, dass es für alle Platz hat. Die Lage ermöglicht Ablenkung, Zugang zu Treffpunkten, zur RV, zu guter Mobilität und Infrastruktur, ebenso wie zu Naherholungsgebieten wie dem Pfingstweidpark oder dem Limmatufer. Positiv hervorgehoben wurde, dass die Lage eine gewisse Sichtbarkeit des BAZ und der Asylsuchenden ermögliche.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie war das BAZ bisher nie ganz ausgelastet. Gewisse Stimmen erwähnten, dass die bisherigen Zahlen an Asylsuchenden im BAZ quartierverträglich seien. Das Quartier habe gut auf das BAZ angesprochen und Eltern von Schüler:innen des Schulhaus Pfingstweid empfanden die Beschulung von BAZ-Kindern im gleichen Schulhaus als Bereicherung. Die Beschulung wurde allgemein als sehr positiv hervorgehoben, ebenso die Tatsache, dass sich der Kindergarten und das Pfingstweid-Schulhaus gleich neben dem BAZ befinden. In diesem Zusammenhang wurde jedoch die Kritik laut, dass sich Quartierkinder bei der Brücke über die Pfingstweidstrasse auf dem Schulweg unsicher fühlten, wenn sich dort mehrere Jugendliche oder Erwachsene aus dem BAZ aufhalten.

Nebst einzelnen Vorfällen haben sich die Befürchtungen gewisser Anwohnenden vor einer massiv ansteigenden Kriminalität nicht bewahrheitet. Bei Vorfällen mit Jugendlichen handelte es sich zwar manchmal um Jugendliche aus dem BAZ, andere Male jedoch um Jugendliche aus dem Quartier.

BAZ-Gebäude und -Betrieb

Kritisiert wurde die kurzlebige Bauart des BAZ und es kam der Hinweis, dass es etwas grosszügiger hätte gebaut werden können. Zudem wurde erwähnt, dass gewisse Dinge beim Bau möglicherweise nicht mitbedacht : So verfügt der Begegnungsraum über keine eigene Küche. Der Aussenraum des Begegnungsraumes ist mittlerweile gestaltet, aber es kam die Frage auf, weshalb der Haupteingang hin zur Pfingstweidstrasse und nicht zur Seite gewählt wurde, um mehr Privatsphäre zu gewährleisten.

Kritik wurde zudem an den Sicherheitsstrukturen wie den Einlasskontrollen, dem beschränkten Zugang und den Öffnungszeiten geäussert. Dabei wurde jedoch angefügt, dass dies nicht allein im BAZ Zürich problematisch sei, sondern es sich dabei um strukturelle Probleme handle, die in der gesamten Schweiz und in weiten Teilen Europas auftauchen. Die Interviewten bezogen sich dabei auf die europäische Migrationspolitik und die Unterbringung von Asylsuchenden in Hochsicherheits- und Lagerstrukturen. Zudem wurde von einigen Personen kritisiert, dass das Konzept der BAZmV «Alle(s) unter einem Dach» dazu führe, dass die Asylsuchenden die einzelnen Akteur:innen oft nicht auseinanderhalten könnten (v.a. SEM und RV), worunter das Vertrauensverhältnis leide.

Kindeswohl

Es wurde bemängelt, dass es im BAZ selbst nur wenig kindgerechte Anregung gibt. Spielen, Herumrennen und Kindsein sind im BAZ kaum möglich. Ausserdem hiess es, dass die Betreuungspersonen der AOZ kaum die notwendige Zeit haben, um auch nur stundenweise mit den Kindern das Zentrum zu verlassen. Darauf verwies auch die Frage, was mit den Kindern geschehe, wenn die Eltern im Interview seien.

Im Ambulatorium war es zu Beginn eine Herausforderung, da die Asylsuchenden teilweise mehrere Kinder zu ihren Medizinsprechstunden mitbrachten. Mittlerweile ist meistens eine Person des BAZ dabei, die sich um die Kinder kümmert, während ihre Eltern behandelt werden.

Zusammenarbeit mit AOZ und SEM

Die Zusammenarbeit zwischen Institutionen wurde als durchzogen beschrieben. Es wurde jedoch auch erwähnt, dass der Aufbau der Zusammenarbeit mit der AOZ und dem SEM zu Beginn sehr anstrengend war. Bis sich gewisse Prozesse einspielten und institutionalisierten, brauchte es einige Zeit. Die Klärung von Aufgaben und Zuständigkeiten (zum Beispiel zwischen AOZ und ZGZ) war herausfordernd und ist teilweise bis heute noch nicht abgeschlossen. Kommunikationskanäle und Ansprechpersonen waren nicht klar und es war von einer Verantwortungsdiffusion die Rede. Dies wird nicht auf mangelnde Kooperationsbereitschaft, sondern auf die knappen zeitlichen Ressourcen der Personen, die im BAZ für die Betreuung zuständig sind, zurückgeführt.

Von einigen Interviewten wurde der Betreuungsschlüssel im BAZ als zu tief wahrgenommen. Zudem wurde von einer «Deprofessionalisierung» innerhalb der AOZ gesprochen sowie einer sinkenden Betreuungsqualität. Aufgrund der Beschleunigung der Verfahren bleibe kaum Zeit, auf individuelle Bedürfnisse und Situationen einzugehen. Hinzu komme, dass das SEM sehr formalistisch agiere, z.B. was die separate Unterbringung anbelange. Selbst in begründeten Fällen war eine separate Unterbringung von LGBTIQ-Personen nicht möglich, auch wenn deren Schutz und Integrität im BAZ nicht hätten gewährleistet werden können. Das Zusammenspiel der Akteur:innen bleibt somit anspruchsvoll.

Zugang zu Bewohner:innen des BAZ

Für viele der Interviewten ist das BAZ Zürich gekennzeichnet durch seine zentrale Lage in der Stadt und die gleichzeitige Unzugänglichkeit des Gebäudes. Dieses wurde von verschiedenen interviewten Personen als «Blackbox» beschrieben. Sie drückten damit aus, dass man nicht genau wisse, was hinter den geschlossenen Türen alles passiere. Einzelne gaben an, dass es für zivilgesellschaftliche Akteur:innen schwierig ist, mit Bewohnenden des BAZ in Kontakt zu kommen. Eine Möglichkeit dafür bieten jedoch die Freizeitangebote, zum Beispiel im Begegnungsraum.

Der Begegnungsraum wird als Brücke zwischen Organisationen, die freiwillige Aktivitäten anbieten und dem BAZ gesehen. Die Wahrnehmung einer guten Zusammenarbeit verschiedener Organisationen schaffe auch bei den Asylsuchenden Vertrauen und erhöhe die Teilnahme an den Aktivitäten. Wegen der Pandemielage waren leider diverse geplante Projekte und Aktivitäten nicht oder nur teilweise umsetzbar. Andere Kooperationen, wie zum Beispiel diejenige mit dem MMI haben sich in der Zeit des Lockdowns sogar vertieft.

Zusammenarbeit in der Resonanzgruppe

Die Resonanzgruppe wurde als wichtiges Gefäss aufgefasst. Mitglieder sehen sich als Botschafter:innen und Ansprechpersonen für Quartieranwohner:innen. Die Resonanzgruppe vermittelt ihnen das Gefühl, auf dem aktuellen Informationsstand zu sein und zu wissen, wer in welchem Fall zu kontaktieren ist. Die Resonanzgruppe wurde zudem für einen offenen und konstruktiven Umgang mit Herausforderungen gelobt.

4.4 Eindrücke von Bewohner:innen des BAZ Zürich

Die Bewohner:innen des BAZ Zürich, die an den beiden Fokusgruppengesprächen teilnahmen, zeigten sich mit dem Betrieb zufrieden. Sie anerkannten, dass sie kostenlose Unterkunft und Verköstigung erhielten und äusserten sich positiv über die RV und die Koordination der unterschiedlichen Termine.

Sie merkten jedoch an, dass der Innenhof des BAZ trist ist und es durch die Umwandlung des Sportraumes in einen Schlafräum im BAZ kaum Abwechslung gibt. Gewünscht würde beispielsweise das Angebot eines Deutschkurses²⁰. Dafür wurde die Lage des BAZ gelobt, da man schnell in einem Naherholungsgebiet, in einem Geschäft oder am Bahnhof ist.

Gleichzeitig verwiesen die Asylsuchenden darauf, dass die Mehrbettzimmer nicht abschliessbar sind und es regelmässig zu Diebstählen innerhalb des Zentrums kommt. Der Diebstahl von Mobiltelefonen und Computern wird als einschneidender Verlust persönlicher Daten und Erinnerungen wahrgenommen. Genannt wurde ausserdem verbotener und störender Alkohol- und Cannabiskonsum und dass gelegentlich verbotene Gegenstände von der Brücke aus über das Dach geworfen würden und so trotz der Sicherheitskontrollen ins BAZ gelangten.

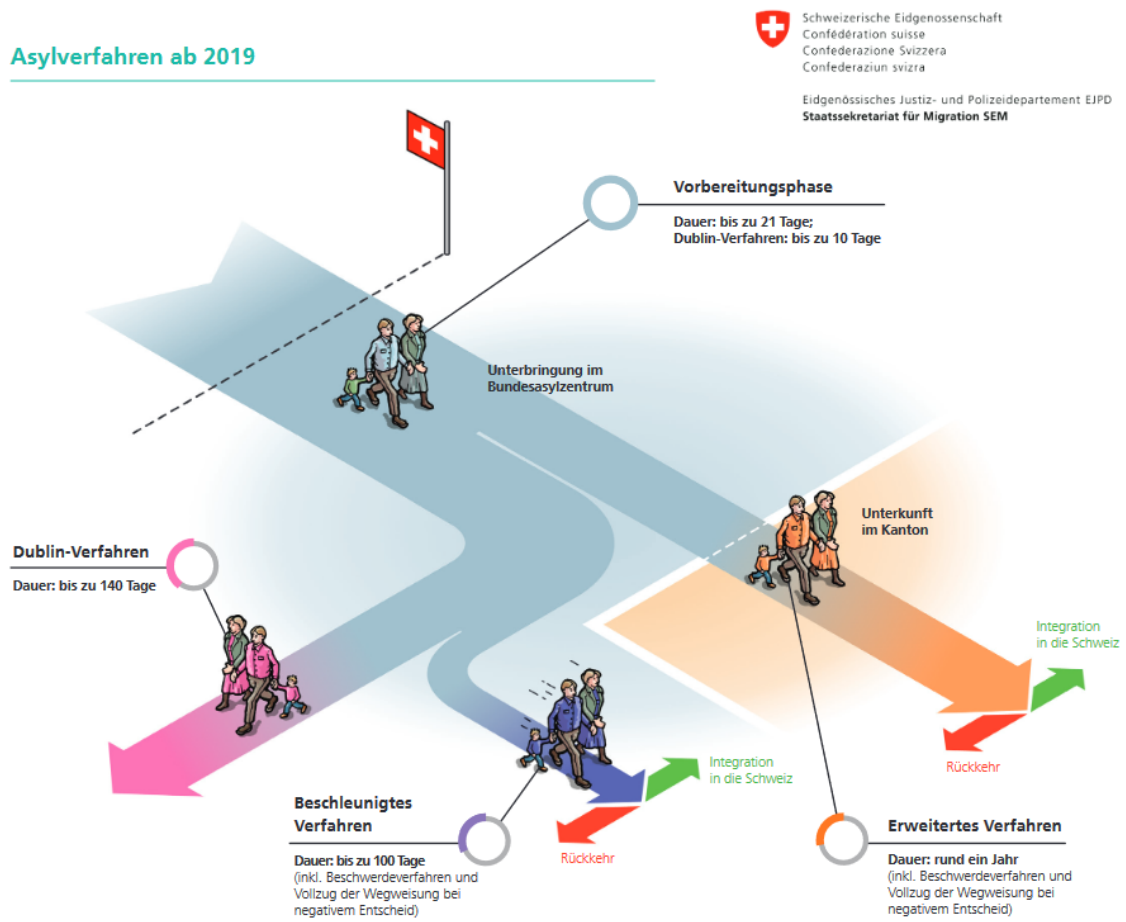
Zudem sind Konflikte innerhalb des BAZ keine Seltenheit und werden teilweise mit Gewalt ausgetragen. Im BAZ kommen sehr viele Menschen mit unterschiedlichen Hintergründen und Persönlichkeiten auf sehr engem Raum zusammen, was viel Konfliktpotential birgt. Eine Person erwähnte, dass man einmal eine freie Person gewesen sei, im BAZ jedoch niemand mehr sei. Mehrere Personen sorgten sich um die eigene Sicherheit und empfanden die Anwesenheit des Sicherheitspersonals als zu niedrig. Aber die Rückmeldungen zu Protectas divergierten: Es gab Personen, die sich durch die Anwesenheit des Sicherheitspersonals sicherer, während andere sich teilweise schikaniert fühlten.

Für Missbehagen bei beiden Fokusgruppengesprächen sorgte die Intransparenz darüber, welche Asylsuchende für interne und externe Arbeiten ausgewählt werden und wie viele Punkte für interne Arbeiten vergeben werden. Diese ermöglichen dann den Zugang zu den externen Beschäftigungsangeboten. Die Rückmeldungen zur AOZ waren insgesamt zufriedenstellend.

²⁰ AOZ Freiwillige bieten 4x/Woche Deutschstunden an. Dies war den Bewohner:innen anscheinend nicht hinreichend bekannt.

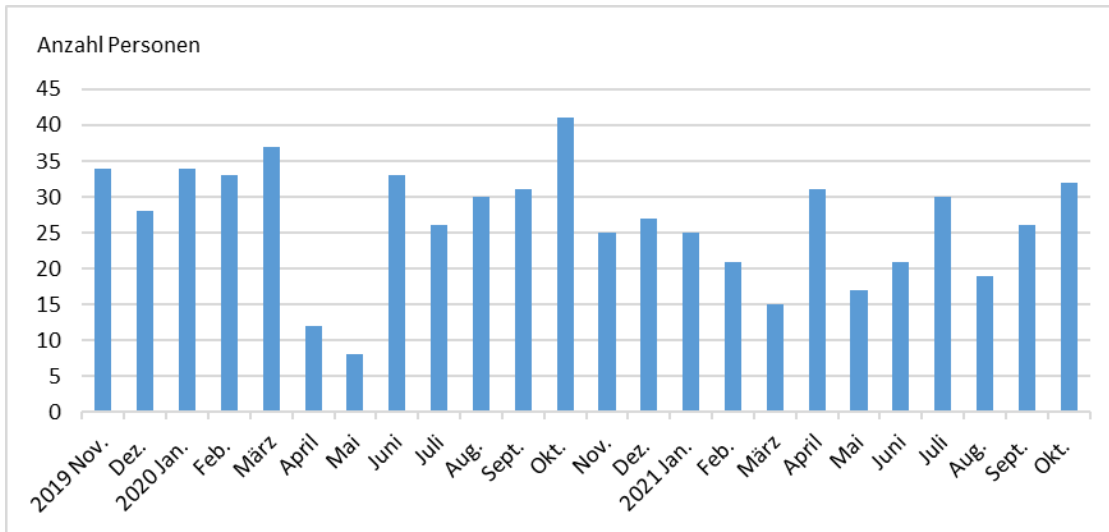
Annex 1: Grafiken und Tabellen

Abbildung 9: Asylverfahren ab 2019



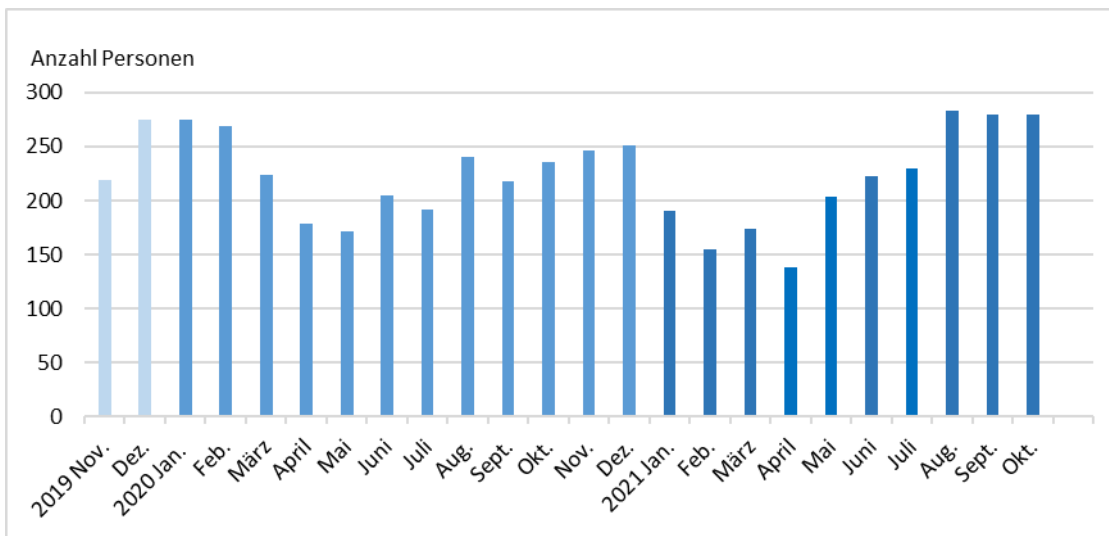
Quelle: SEM

Abbildung 10: Anzahl unkontrollierte Abreisen aus dem BAZ Zürich (01.11.2019-31.10.2021)



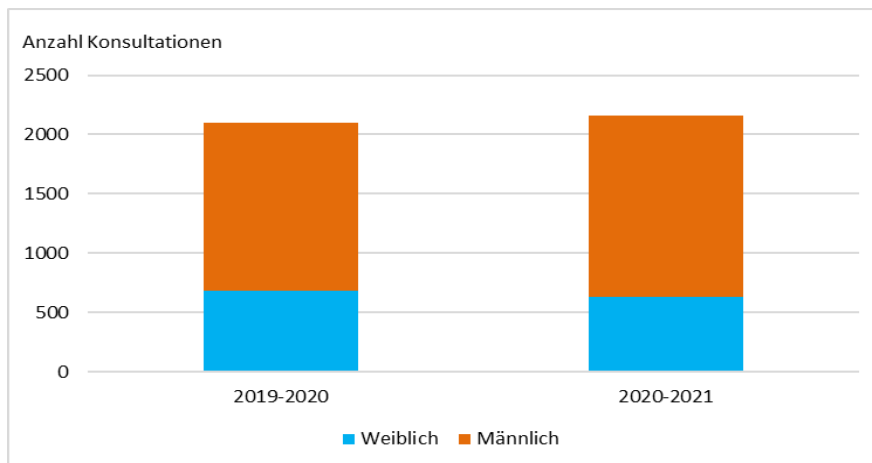
Quelle: SEM, Stand ZEMIS vom 7.12.2021, eigene Darstellung

Abbildung 11: Monatliche Personenbestände im BAZ Zürich (01.11.2019-31.10.2021)



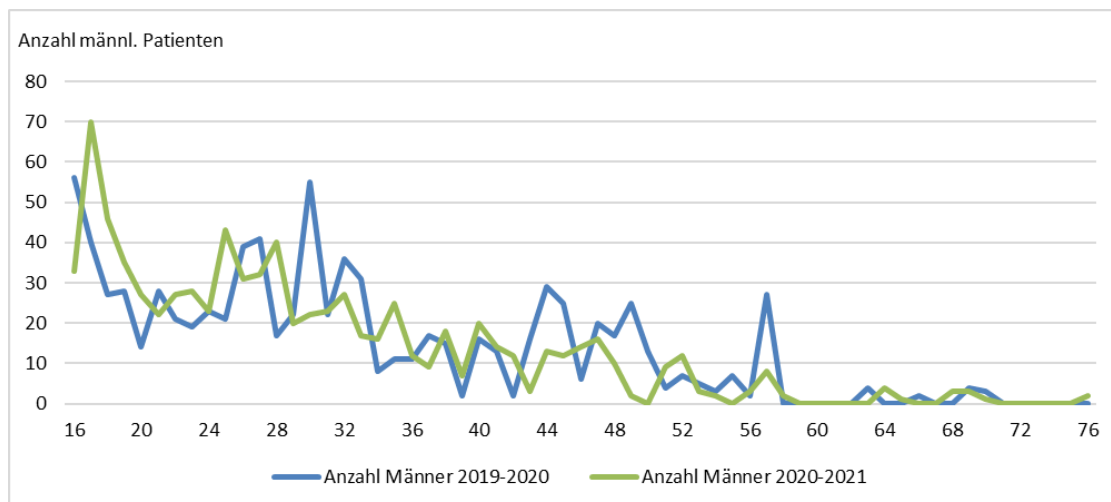
Quelle: SEM, Stand MIDES 7.12.2021, eigene Darstellung

Abbildung 12: Anzahl medizinische Konsultationen im Ambulatorium Kanonengasse (01.11.2019-31.10.2021)



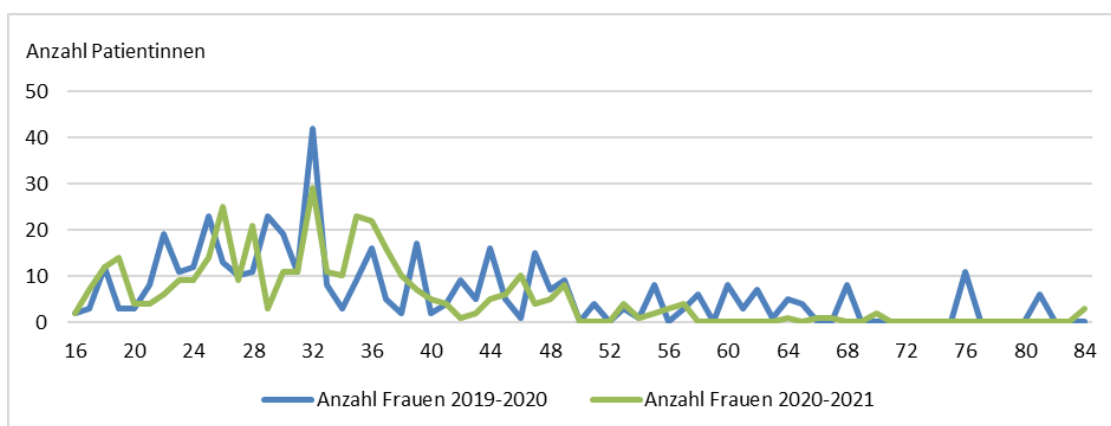
Quelle: SGD, eigene Darstellung

Abbildung 13: Altersverteilung der Konsultationen von Männern ab 16 Jahren (01.11.2019-31.10.2021)



Quelle: SGD, eigene Darstellung

Abbildung 14: Altersverteilung der Konsultationen von Frauen ab 16 Jahren (01.11.2019-31.10.2021)



Quelle: SGD, eigene Darstellung

Tabelle 1: Interne und externe Beschäftigungsangebote im BAZ Zürich

Interne und Externe Beschäftigung (AOZ und Freiwillige)					
Liste	Was wird angeboten	anbietende Organisation	Häufigkeit	Ort der Durchführung	Für wen ist das Angebot
1	Kochen	Colors sans Fronieres	1 x pro Monat	BAZ Zürich	alle GS
2	Ausflüge	Jugendrotkreuz	3-4 mal pro Monat	ZH und Umgebung	Familien mit Kindern
3	basteln / malen	Marie Meierhofer Institut	8 x pro Monat	Stadt Zürich	Kinder 4-12 Jahre mit und ohne Eltern
4	Ausflüge	VSJF	1-2 x während den Schulferien	Region Zürich	Kinder und Jugendliche
5	Kochen	Young Caritas	1 x pro Monat	Stadt Zürich	alle GS
6	verschiedene Sportarten	Sportegration	mehrere Anlässe pro Woche	Stadt Zürich	Erwachsene
7	Deutschunterricht	AOZ Freiwillige	4 x pro Woche	BAZ Zürich	alle Erwachsenen
8	Hausaufgabenunterstützung	AOZ Freiwillige	2 x pro Woche	BAZ Zürich	SuS
9	Yoga	GZ Wipkingen	1 x pro Woche	GZ Raum	Frauen
10	Frauentreff	GZ Wipkingen	1 x pro Woche	GZ Raum	Frauen
11	Mittagstisch	GZ Wipkingen	1 x pro Woche	GZ Raum	alle GS
12	Pizza backen	GZ Wipkingen	1 x pro Woche	GZ Raum	alle GS
13	basteln / malen	BAZ Zürich	5 x pro Woche	BAZ Zürich (Kinderraum)	Kinder
14	Tanzen	Tanzhaus	1 x pro Woche	BAZ Zürich	alle GS
15	Wandern	Solinetz	1 x pro Woche	Region Zürich	alle GS
16	Comedy	Red Clowns	1 x pro Woche	BAZ Zürich	alle GS
17	Ausflüge	Reformierte Kirche	regelmässig	Stadt Zürich	alle GS
18	Rundgang Gegend um BAZ	AOZ	1 x pro Woche	BAZ Zürich	alle GS
19	Tanzen	AOZ	1 x pro Woche	BAZ Zürich	Kinder
20	Fussball	AOZ	2 x pro Woche	Stadt Zürich	MNA und Erwachsene
21	basteln / malen	AOZ	5 x pro Woche	BAZ Zürich (Kinderraum)	Kinder
22	Tischtennisturnier	AOZ	1-2 x pro Woche	BAZ Zürich	alle GS
23	Playstation Turniere	AOZ	1-2 x pro Woche	BAZ Zürich	alle GS
24	Unterstützung Verpflegung und Küchenreinigung	AOZ	21 x pro Woche	BAZ Zürich	alle Erwachsenen
25	Unterstützung Reinigungsarbeiten Zimmer	AOZ	5 x pro Woche	BAZ Zürich	alle Erwachsenen
26	Umgebungsarbeiten	AOZ	5 x pro Woche	BAZ Zürich	alle Erwachsenen
27	Wäscherei (bezahlt)	AOZ	6 x pro Woche	BAZ Zürich	alle Erwachsenen
28	Boutique (bezahlt)	AOZ	5 x pro Woche	BAZ Zürich	alle Erwachsenen
29	Externe Beschäftigung (bezahlt)	Kantonaler Naturschutz	regelmässig	Kanton Zürich	alle Erwachsenen
30	Externe Beschäftigung (bezahlt)	Grün Stadt Zürich	regelmässig	Stadt Zürich	alle Erwachsenen
31	Externe Beschäftigung (bezahlt)	Naturnetz	regelmässig	Kanton Zürich	alle Erwachsenen
32	Externe Beschäftigung (bezahlt)	Entsorgung & Recycling Zürich	regelmässig	Stadt Zürich	alle Erwachsenen

Folgende Organisationen und Institutionen zählen neben der AOZ und dem SEM zu den Kooperationspartner:innen des Begegnungsraumes:

- Architects for refugees
- Be a robin
- Colors sans frontières
- Cuisine sans frontières
- dieCuisine
- Evangelisch–Reformierte Kirchgemeinde Altstetten, gemeinsam Unterwegs
- Freiplatzaktion Zürich
- Glocal Roots
- GZ Höngg
- Inter Community School Zürich
- Jugendrotkreuz
- K-Werk
- Migros Museum für Gegenwartskunst
- MMI
- Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren
- Pro Senectute Zürich
- Quartiertreff Schütze
- Quartierverein Zürich 5/Industrie
- Queeramnesty
- Rechtsberatungsstelle Bern für Menschen in Not
- Solinetz
- Sportegration Zürich
- Verein Artemis
- Verein Hardturmbrache
- Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen
- youngCaritas
- ZHAW
- ZhdK

Annex 2: Interviews und Besuche

Tabelle 2: Liste der Einzelinterviews

Name	Funktion	Datum	Art des Interviews
Claudio Martelli und Sarah Hurni	Chef Asylregion Zürich SEM, Juristische Ad-junktin Asylregion Zürich, SEM	2.9.2019	Präsenz
Claudia Nyffenegger, Stefan Egli und Martin Ruiz Francisco	Vizedirektorin und Abteilungsleitung Sozialhilfe & Unterbringung AOZ, Bereichsleiter BAZ, Zentrumsleiter BAZ Zürich	19.9.2019	Präsenz
Stefan Urech und Elisabeth Schoch	Mitglieder ehemalige IG Duttweiler	20.9.2019	Präsenz
Jenny Bolliger	Leiterin Begegnungsraum, ZGZ	25.9.2019	Online
Antonio Danuser und Anna Wyss	Mitglieder Freiplatzaktion Zürich	21.10.2019	Präsenz
Dominique Rothen	Stv. Abteilungschefin Asylregion Bern und Sektionschefin Partner & Administration, Stv. Leiterin Asylregion Bern, SEM	15.11.2019	Präsenz
Bernhard Roth und Akrem Mohamedsalih	Leiter Betreuung BAZ Zürich, Mitarbeiter Pflege BAZ Zürich	2.11.2020	Online
Claudio Cotting	Sektionschef P&A, SEM	13.11.2020	Online
Elisha Fringer	Koordinator Queeramnesty	13.1.2021	Online
Bernd Hammerer	Leiter Betreuung BAZ Zürich	24.8.2021	Präsenz
Simone Kramer	Schulleiterin Schulhaus Pfingstweid	29.9.2021	Präsenz
Marc Süsskind	Lehrperson Schulhaus Pfingstweid	29.9.2021	Präsenz
Jenny Bolliger	Leiterin Begegnungsraum, ZGZ	4.10.2021	Präsenz
Thomas Federspiel und Stefanie Scholz	Schulleiter Schulhaus Limmat, Leiterin Betreuung Schulhaus Limmat	5.10.2021	Präsenz
Véronique Reisinger	Lehrperson Schulhaus Limmat	5.10.2021	Präsenz
Kathrin Wüthrich	Präsidentin Kreisschulbehörde Limmattal, Schul- und Sportdepartement Stadt Zürich	12.10.2021	Präsenz
Heidi Simoni	Institutsleiterin MMI	20.10.2021	Online
Michael Allgäuer	Präsident KESB Zürich	28.10.2021	Präsenz
Jakob Keel und Alecs Recher	Koordinator Queeramnesty, Leiter Transgender Network Schweiz	2.11.2021	Präsenz
Stefan Frost	Leiter Rechtsvertretung BAZ Zürich	10.11.2021	Präsenz
Anna Wyss und Corinne Reber	Mitglieder Freiplatzaktion Zürich	17.11.2021	Präsenz
Stefan Urech und Elisabeth Schoch	Mitglieder ehemalige IG Duttweiler	17.11.2021	Präsenz
Simone Diop	Sozialpädagogin AOZ	24.11.2021	Online
Yohannes Gebrezgiabhier	Sozialpädagoge AOZ	24.11.2021	Präsenz
Muriel Clausen	Sozialpädagogin ZS MNA	24.11.2021	Präsenz
Markus Zett	Chef Kommissar Industrie, SID	29.11.2021	Präsenz
Claudio Cotting	Sektionschef P&A, SEM	15.12.2021	Online
Bernd Hammerer	Leiter Betreuung BAZ Zürich	16.12.2021	Online
Cyrille Bocion	Stv. Oberarzt Ambulatorium Kanonengasse, SGD	20.12.2021	Präsenz

Tabelle 3: Liste der Fokusgruppeninterviews

Name	Funktion	Datum	Art des Interviews
Fokusgruppe mit Mitgliedern der Resonanzgruppe			
Alex Götz	Präsident Quartierverein Industrie	9.11.2021	Fokusgruppe in Präsenz
Monika Götzö	Professorin des Instituts für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe ZHAW		
Nadja Fässler-Keller	Referentin Verwaltungsdirektion ZHdK		
Barbara Friedrich	Vertreterin des Elternrats Schule Pfingstweid		
Anita Kolb	Vertreterin des Elternrats Schule Pfingstweid		
Fokusgruppen mit Bewohnerinnen und Bewohnern des BAZ Zürich			

5 Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ	26.11.2021	Fokusgruppe in Präsenz (EN)
5 Bewohnerinnen und Bewohner des BAZ	30.11.2021	Fokusgruppe in Präsenz (FR)

Das Begegnungscafé des BAZ Bern wurde am 15.11.2019 besucht. Am 24.8.2021 fand eine Besichtigung des BAZ Zürich durch das Team von KEK – CDC statt.

Interviewleitfaden zur Einschätzung des BAZ Betriebs (Kapitel 4)

A. Einstieg

1. Was haben Sie für ein Bild des BAZ Zürich?

B. Schnittstellen / Zusammenarbeit mit dem BAZ Zürich

2. Welche Kontakte und Beziehungen pflegen Sie mit dem BAZ oder in welchem Zusammenhang haben Sie mit dem BAZ zu tun? Wodurch zeichnet sich diese Schnittstelle / Zusammenarbeit aus?
3. Wie beurteilen Sie Ihre Zusammenarbeit / Ihren Kontakt mit dem BAZ insgesamt?
4. Kam es zu wesentlichen Veränderungen in der Zusammenarbeit / dem Kontakt in den letzten zwei Jahren? (Waren diese positiv / negativ?)
5. Gibt es Bereiche, in welchen die Zusammenarbeit besonders gut läuft (Bsp.)? In welchen Bereichen gibt es Schwierigkeiten (Bsp.)?

Nachfragen: Gründe dafür, dass es gut/nicht gut läuft? Zentrale (Erfolgs-)Faktoren, welche die Zusammenarbeit beeinflussen?

6. Welches sind im Moment die grössten Herausforderungen im Kontakt / bei der Zusammenarbeit? Zukünftig? Wie ist die Ausgestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit / des Kontakts in den kommenden Monaten geplant? Wo sehen Sie Veränderungspotential?

C. Wahrnehmung des BAZ Betriebs

7. Was sind Ihre wichtigsten Erkenntnisse der letzten zwei Jahre in Zusammenhang mit dem BAZ Zürich? Wie hat sich das BAZ Zürich aus Ihrer Sicht in den letzten Jahren verändert?
8. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie darin, dass sich das BAZ in der Stadt befindet?
9. Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteur:innen ein?
10. Haben Sie noch abschliessende Bemerkungen? Möchten Sie noch etwas ergänzen?

Annex 3: Quellen- und Literaturverzeichnis

- BAG/SEM (2017): Gesundheitsversorgung für Asylsuchende in Asylzentren des Bundes und in den Kollektivunterkünften der Kantone. Konzept zur Sicherstellung der Erkennung, Behandlung und Verhütung von übertragbaren Krankheiten sowie des Zugangs zur notwendigen Gesundheitsversorgung: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/i-und-i/gesundheitsversorgung-asyl/konzept-bag-sem.pdf.download.pdf/konzept-bag-sem-de.pdf>
- Egger, Dreher & Partner AG, Ecoplan (2021): Evaluation PERU: Teilprojekt Prozessqualität: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/beschleunigung/peru/bericht-evaluation-peru-tp1.pdf>
- EJPD (2018): Verordnung des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (SR 142.311.23): <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2019/1/de>
- Knuchel C., von Salis G., Mataj A., Capri C., Carducci J., Pare E., (2020): Spiel- und Kreativangebot in der MegaMarie für Kinder aus dem Bundesasylzentrum während des Corona Lockdowns , *undKinder* Nr. 106, S. 99-108, Marie Meierhofer Institut für das Kind
- NKVF (2020): Bericht betreffend die Überprüfung der Bundesasylzentren durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 – 2020): <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2020/baz/ber-baz-de.pdf>
- Oberholzer, Niklaus (2021): Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/verfahren/ber-oberholzer-sicherheit-baz-d.pdf>
- Queeramnesty, Asile LGBT (2019): Geflüchtete LGBTI-Menschen. Praxisleitfaden für eine auf Integration und Gleichbehandlung ausgerichtete Aufnahme: <https://queeramnesty.ch/wp-content/uploads/2019/11/Asyl-Broschure-Mobile.pdf>
- Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (2021): Evaluation PERU: Rechtsschutz und Entscheidqualität: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/beschleunigung/peru/bericht-evaluation-peru-tp2.pdf>
- SEM (Version 2021): Betreuungskonzept Unterbringung (BEKO) inkl. Anhänge 1-3, 7-13, 15.
- SEM (Version 2021): Handbuch Zugang zur Gesundheitsversorgung der Asylsuchenden und Abläufe im BAZ
- SEM / SODK/ KKJPD (2020): Faktenblätter zur Neustrukturierung Asyl: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html>
- Stadt Zürich (2017): Bericht zum Testbetrieb des Bundesasylzentrums auf dem Juch-Areal aus Sicht der Stadt Zürich, Beilage zur Weisung Postulat GR Nr. 2013/40 von Marcel Schönbächler (CVP) vom 6. Februar 2013: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Stadtrat%20%26%20Stadtpraesident/Publikationen%20und%20Broschueren/Stadtratsbeschluesse/2017/Jan/26_Beilage.pdf
- Stadt Zürich (2019): Befristeter Mietvertrag für Geschäftsräume zwischen Bund und Stadt Zürich
- ZGZ (2021): Zwischenevaluation Erweiterter Auftrag Begegnungsraum BAZ

ZHAW (2019): Evaluation des UMA-Pilotprojektes. Befunde zur kindes- und altersgerechten Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Zentren des Bundes. Schlussbericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration: https://projektdaten.zhaw.ch/Research/Projekt-00002135/Evaluation%20UMA-Pilotprojekt_Schlussbericht%20ZHAW.pdf

Zürcher Gemeinderat (2017): Substanzielles Protokoll der 151. Sitzung des Gemeinderats von Zürich