

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 23. November 2016

Sozialdepartement, Liegenschaftenverwaltung, Amt für Hochbauten, Erstellung Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal, Objektkredit

1. Zweck der Vorlage

Auf dem städtischen Grundstück Duttweiler-Areal (Duttweilerstrasse 5, 7, 9, 11, Parzelle IQ7008) in Zürich-West soll das Bundesasylzentrum (BAZ) Zürich für 360 Asylsuchende erstellt und während maximal 25 Jahren dem Bund zur Unterbringung von Asylsuchenden vermietet werden. Sämtliche mit Projektierung, Erstellung und Unterhalt des Gebäudes verbundenen Kosten werden der Stadt Zürich im Rahmen der Kostenmiete vergütet, wodurch der Stadt langfristig durch den Bau keine Kosten entstehen. Der Betrieb des Bundesasylzentrums wird vom Staatssekretariat für Migration (SEM) geführt, das die Betreuung über einen Leistungsauftrag an die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) vergibt. Die im BAZ untergebrachten Asylsuchenden werden dem städtischen Kontingent angerechnet. Das neue Zentrum dient als Ersatz für die Unterkunft des Testbetriebs auf dem Juch-Areal, auf welchem das geplante Eishockeystadion zu stehen kommen soll.

2. Ausgangslage

2.1 Asylgesetzrevision

Das eidgenössische Parlament und der Bundesrat verfolgen eine Neustrukturierung des Asylbereichs mit dem Ziel, die Asylverfahren rascher und gleichzeitig fair abzuwickeln. Dazu wurde die Schweiz in sechs Asylregionen unterteilt (Westschweiz, Bern, Nordwestschweiz, Zentral- und Südschweiz, Ostschweiz und Zürich), wovon jede zwei bis vier Bundesasylzentren beherbergen soll.

Die Mehrheit der Asylverfahren soll neu zentral in regionalen Zentren des Bundes durchgeführt und innerhalb der maximalen Aufenthaltsdauer von 140 Tagen rechtskräftig entschieden werden. Eine Voraussetzung für die schnellere Verfahrensabwicklung ist, dass sich alle am Asylverfahren Mitwirkenden unter einem Dach respektive in unmittelbarer Nähe befinden. Dazu gehören neben den Asylsuchenden auch Befragerinnen oder Befrager, Dokumentenprüferinnen oder -prüfer, Protokollführerinnen oder -führer, Übersetzerinnen oder Übersetzer sowie die Rechtsvertretung und die Rückkehrberatung. Dies führt zu einer besseren Koordination und Disposition aller Beteiligten und dadurch zu effizienteren Abläufen mit tieferen Kosten. Gleichzeitig sollen die Rechte der Asylsuchenden gestärkt werden: Um die beschleunigten Verfahren rechtsstaatlich korrekt und fair durchzuführen, wird den Asylsuchenden als flankierende Massnahme ein Anspruch auf kostenlose Beratung über das Asylverfahren sowie eine kostenlose Rechtsvertretung gewährt.

Die neuen Regelungen wurden gemeinsam mit den Kantonen sowie mit dem Städte- und Gemeindeverband erarbeitet und sind breit abgestützt. Das eidgenössische Parlament hat diesen umfangreichen Änderungen des Asylgesetzes am 25. September 2015 zugestimmt, woraufhin das Referendum ergriffen und die Vorlage zur Abstimmung gebracht wurde. Das neue Gesetz wurde am 5. Juni 2016 mit mehr als 66 Prozent und in der Stadt Zürich sogar mit 78,8 Prozent Ja-Stimmen deutlich bestätigt und soll möglichst rasch umgesetzt werden.

2.2 Erstellung eines Asylzentrums auf dem Duttweiler-Areal und Testbetrieb auf dem Juch-Areal

Die Stadt Zürich nimmt seit vielen Jahren eine gestalterische Rolle im Schweizer Asylwesen ein. Nachdem der Bund den Test neuer, kürzerer Verfahren ankündigte, signalisierte die Stadt früh die Bereitschaft, als Standortgemeinde für den Testbetrieb eines Bundesasylzentrums zu wirken. Die kantonale Sicherheitsdirektion sicherte der Stadt Zürich schriftlich zu, dass die geplanten 360 Plätze für Asylsuchende im neu entstehenden Bundesasylzentrum dem Unterbringungskontingent der Stadt Zürich angerechnet werden. Dadurch muss die Stadt der gleichen Anzahl Asylsuchender keine städtischen Unterkünfte zur Verfügung stellen, was angesichts der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt zu begrüßen ist. Zudem kann die Stadt durch das BAZ direkt Kosten sparen, weil sie 360 Personen weniger selbst betreuen muss und damit jährlich um rund eine Million Franken entlastet wird.¹

Eine Überprüfung verschiedener städtischer Grundstücke hatte ergeben, dass das Duttweiler-Areal sowohl hinsichtlich seiner Grösse und Lage als auch seiner Verfügbarkeit für ein Bundesasylzentrum am besten geeignet ist. Bei den bisherigen Nutzenden handelte es sich grösstenteils um städtische Dienstabteilungen, für die eine andere Fläche gefunden werden konnte. Die anderen Mieter wurden frühzeitig über den möglichen Nutzungswechsel informiert und sind bereits umgezogen oder nutzen kleine Flächen auf Zusehen hin. Die AOZ betreibt zurzeit und bis zum Baubeginn eine temporäre Wohnunterkunft auf einer Teilfläche. Durch die Planung eines auf 25 Jahre befristeten Gebäudes haben spätere Generationen zudem den Vorteil einer Landreserve in einer Zone öffentlicher Bauten im sich entwickelnden und verdichtenden Quartier Zürich-West.

Am 1. Februar 2013 gaben das Bundesamt für Migration (heute Staatssekretariat für Migration SEM) und die Stadt Zürich ihre Pläne bekannt, auf dem Duttweiler-Areal im Kreis 5 ein Testzentrum für die beschleunigten Asylverfahren mit Unterkünften und Büros erstellen zu wollen. Aufgrund des sehr knappen Zeitplans seitens des Bundes und angekündigter Rekurse wurde jedoch im Juni 2013 beschlossen, den Neubau auf dem Duttweiler-Areal zurückzustellen und stattdessen einen zweigeteilten Testbetrieb in bereits bestehenden Unterkünften auf dem Juch-Areal einzurichten. Während der Testphase sollten maximal 300 Asylsuchende in den vor über fünfzig Jahren erstellten früheren Saisoniers-Unterkünften auf dem Juch-Areal in Zürich-Altstetten wohnen. Für die Durchführung der Verfahren mietete das SEM Büroräume in einem bestehenden Gewerbegebäude an der Förrlibuckstrasse an, welche in unmittelbarer Nähe zum später geplanten Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal liegen. Zwischen dem Juch-Areal und der Förrlibuckstrasse wurde ein Shuttlebusbetrieb eingeführt. Der Testbetrieb auf dem Juch-Areal startete am 1. Januar 2014, betrieben wird das Zentrum Juch durch die AOZ.

Für den Fall einer Fortführung des Betriebs im Rahmen eines regulären Bundesasylzentrums hatte der Stadtrat dem SEM bereits angeboten, auf einen Neubau auf dem Duttweiler-Areal zurückzukommen. Einerseits, weil die genutzten Unterkünfte auf dem Juch-Areal mittlerweile am Ende ihrer Lebensdauer angelangt sind, andererseits, weil auf dieser Fläche ein neues Eishockeystadion geplant ist.

¹ Die Einsparung erfolgt primär bei den Asylprozess-Kosten. Rechnerisch werden die 360 Personen in Sozialhilfefälle umgerechnet. Ein Fall umfasst durchschnittlich 1,5 Personen (diese Zahl ist Schwankungen unterworfen, je nachdem, ob viele Einzelpersonen oder Familien zugewiesen werden): 360 geteilt durch 1,5 ergibt 240 Sozialhilfefälle. 100 Sozialhilfefälle generieren gemäss Leistungsvereinbarung 2016 zwischen Sozialdepartement (SD) und AOZ Fr. 440 000.– an Prozesskosten. 2,4 mal Fr. 440 000.– ergeben 1,056 Mio. Fr.

2.3 Evaluation des Testbetriebs auf dem Juch-Areal und an der Förrlibuckstrasse

Während der Testphase zwischen Januar 2014 und Ende August 2015 wurden dem Testzentrum Juch insgesamt 2606 Asylsuchende zugewiesen. Eine Evaluation² des SEM in diesem Zeitraum hat ergeben, dass die Asylverfahren im Testbetrieb Zürich durchschnittlich 39 Prozent rascher durchgeführt und abgeschlossen werden konnten. Die begleitende Beratung und Rechtsvertretung unterstützt faire und korrekte Verfahren, was sich positiv auf die Qualität der Entscheide auswirkt, wovon die 33 Prozent tiefere Beschwerdequote zeugt. Die Zahl derjenigen, die freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehrten, war aufgrund der transparenten Information dreimal höher als im normalen Verfahren. Schliesslich bestätigte die Evaluation die verbesserte Wirtschaftlichkeit des neuen Systems. Aufgrund der guten Ergebnisse der Evaluation wird der Testbetrieb für die beschleunigten Verfahren in Zürich bis zum Inkrafttreten der Gesetzesrevision weitergeführt. Danach soll das Zentrum nahtlos ins Bundesasylzentrum Zürich überführt werden.

2.4 Rahmenvereinbarung Mai 2015

Um im Anschluss an den Testbetrieb ein Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal betreiben zu können, unterzeichneten Bund und Stadt im Mai 2015 eine Rahmenvereinbarung, welche die Leitlinien und Rahmenbedingungen für die Bereitstellung des BAZ regelt (STRB Nr. 446/2015).

Zusammenfassend sieht die Rahmenvereinbarung vor, dass die Stadt Zürich auf dem Duttweiler-Areal ein temporäres Bundesasylzentrum für eine Dauer von maximal 25 Jahren für die Unterbringung von 360 Asylsuchenden baut. Der Bund übernimmt die Kosten für Planung und Projektierung, bis eine rechtskräftige Baubewilligung vorliegt, und mietet das BAZ langfristig kostendeckend für die Dauer von fünfzehn Jahren – mit zwei Verlängerungsoptionen von je fünf Jahren, die in gegenseitigem Einvernehmen ausgelöst werden können. In Bezug auf die Baukosten wurde dem Bund ein Vetorecht eingeräumt. Weiter hält die Rahmenvereinbarung fest, dass das SEM die Betreuung der Asylsuchenden der AOZ überträgt. Ein Grossteil der Büroarbeitsplätze, die für das BAZ benötigt werden, soll weiterhin in unmittelbarer Nähe in gemieteten Räumen an der Förrlibuckstrasse untergebracht werden.

2.5 Vorfinanzierung durch den Bund

Die Modalitäten der Finanzierung zwischen Stadt Zürich und Bund wurden ebenfalls in der Rahmenvereinbarung vom Mai 2015 (STRB Nr. 446/2015) festgehalten: *«Der Bund übernimmt die Kosten für Planung und Projektierung bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung. Diese Kosten werden mit den ersten jährlichen Mieten verrechnet. Kommt das Bundeszentrum nicht zu Stande, übernimmt der Bund diese Kosten endgültig.»*

Sollte das Bundesasylzentrum nicht realisiert werden, so hat der Bund die bisherigen Planungskosten «à fonds perdu» geleistet. Diese Planungs- und Projektierungskosten belaufen sich auf bis zu 3,3 Millionen Franken und sind in den Kosten des Objektkredits enthalten. Durch die laufende Rückerstattung bzw. Bevorschussung der anfallenden Projektierungskosten inklusive der stadtverwaltungsinternen Kosten durch den Bund ist sichergestellt, dass die Stadt Zürich bei Ablehnung des Objektkredits durch den Gemeinderat oder die Gemeinde keine finanziellen Lasten trägt.

Falls der Objektkredit bewilligt wird und das Bundesasylzentrum realisiert werden kann, hat die Stadt Zürich die Projektierungs- wie auch die Ausführungskosten als Bestandteil des Objektkredits zu übernehmen. Die Abgeltung der gesamten Investitionskosten (inklusive Projek-

² Evaluationsbericht des Bundes: www.sem.admin.ch/asyl/beschleunigung/testbetrieb

tierungskosten) erfolgt über den kostendeckenden Mietzins über die Mietvertragslaufzeit (vgl. Kap.6.2). Anstelle einer Rückzahlung der vom Bund vorfinanzierten Projektierungskosten erfolgt die Verrechnung mit dem Mietzins.

Die Realisierung des Bundesasylzentrums steht unter dem Vorbehalt der gesetzlich notwendigen Zustimmung der zuständigen Instanzen der Stadt Zürich und der Eidgenossenschaft; namentlich der Volksabstimmung in Zürich und der Genehmigung der Immobilienbotschaft des Bundes.

2.6 Leistungsvereinbarung AOZ

Gemäss Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Stadt vom Mai 2015 wird das SEM die AOZ beauftragen, die Betreuungsdienstleistungen im Bundesasylzentrum zu erbringen. Dazu wird ein separater Vertrag erstellt, der mit der Rahmenvereinbarung vom Dezember 2013 zwischen Bund und AOZ über die Betreuung von Asylsuchenden in den Empfangs- und Verfahrenszentren vergleichbar ist. Die Leistungen der AOZ (siehe unten) werden vom SEM nach effektivem Aufwand zu den zu vereinbarenden Arbeitsstundenansätzen entschädigt. Diese richten sich nach den Ansätzen, die der Bund gemäss öffentlicher Ausschreibung für die Betreuung von Asylsuchenden auf dem Platz Zürich ausrichtet.

Die Unterbringung und Betreuung richtet sich nach der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zum Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich vom 24. November 2007 bzw. der dazumal geltenden Fassung (SR 142.311.23; «Betriebsverordnung»). Die AOZ gewährleistet eine ganzheitliche und fachlich qualifizierte Betreuung der Asylsuchenden während sieben Tagen pro Woche. Die Betreuung umfasst Aufnahme sowie Grundversorgung in den Bereichen Unterbringung, Verpflegung, Hygiene, Gesundheit und Bekleidung. Die Betreuung orientiert sich am Prinzip der Vorurteilslosigkeit, achtet die Menschenwürde der zu Betreuenden und nimmt gegenüber asylrechtlichen, politischen und religiösen Fragen eine neutrale Stellung ein. Der Auftrag erfordert eine enge Zusammenarbeit der AOZ mit dem SEM und dem für die Sicherheit zuständigen Dienstleistungsunternehmen.

Die AOZ ist gemäss dem aktuell gültigen Pflichtenheft namentlich für folgende Aufgaben zuständig:

- Organisation eines geordneten Betriebsalltags unter Einbezug der Asylsuchenden bei den täglichen Arbeiten;
- Ausgabe der Mahlzeiten, Ausrüstung der Asylsuchenden mit geeigneter Bekleidung;
- Sicherstellung der erforderlichen gesundheitlichen Betreuung;
- Umsetzung der Hausordnung und Treffen von Massnahmen bei Verstössen gemäss Betriebsverordnung. Die Anordnung von Disziplinarmassnahmen obliegt dem SEM;
- Planung der Gesamtbelegung und Organisation der Zimmerverteilung;
- Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden;
- Organisation eines geregelten Schulbetriebs für Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter gemäss den gesetzlichen Vorgaben;

Initialisierung und/oder Durchführung von Beschäftigungsprogrammen zur Sicherstellung einer angemessenen Tagesstruktur. Die Asylsuchenden sollen während bis zu vier Stunden pro Werktag beschäftigt werden; dies hat ein entsprechendes Freizeitangebot zu beinhalten. Die AOZ kann auch Asylsuchende mit ihrem Einverständnis gegen Gewährung eines Anerkennungsbetrags für gemeinnützige Arbeiten heranziehen. Der Einsatz hat unter Anleitung und Aufsicht der AOZ, jedoch zulasten des Bundes, zu erfolgen;

- Sicherstellung des Informationsflusses zwischen Behörden und Asylsuchenden;
- Administrative Tätigkeiten in Zusammenhang mit dem Betrieb der Unterkunft;
- Kontrolle der Hygienevorschriften, Sicherstellung von Sauberkeit und Ordnung in und um die Unterkunft;
- Sicherstellung des Informationsaustausches und der Zusammenarbeit mit anderen städtischen Stellen (Städtische Gesundheitsdienste, Spitäler, Kreisschulpflege usw.);
- Kontaktpflege und Austausch mit der Nachbarschaft, Akteurinnen und Akteuren im Quartier sowie Freiwilligen, die sich für Flüchtlinge engagieren.

3. Projektbeschrieb Bundesasylzentrum

3.1 Projektorganisation

Nach Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung hat die Stadt ein aus Vertretungen von Bund und Stadt gemischtes Projektteam für die Planung des BAZ aufgestellt. Auftraggeber ist der Stadtrat. Das oberste Projektgremium ist ein Steuerungsausschuss unter der Leitung des Sozialvorstehers und mit Beteiligung des Hochbauvorstehers sowie der stellvertretenden Direktorin des SEM, die das Vetorecht des Bundes in Bezug auf die Baukosten wahrnehmen kann. Der Projektausschuss setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Projektstabs Stadtrat (PSS), Sozialdepartements (SD), Amts für Hochbauten (AHB), SEM sowie des Bundesamts für Bauten und Logistik (BBL) zusammen. In der Planungsphase liegt die operative Gesamtprojektleitung beim PSS (Phase I bis Volksabstimmung bzw. bis zur rechtskräftigen Baubewilligung), in der Bauphase beim AHB (Phase II nach Volksabstimmung und Baubewilligung). Die Liegenschaftenverwaltung (LV) unterstützt das Projektteam bei der Mietvertragserarbeitung mit dem Bund und wird die Liegenschaft ab Volksabstimmung (und damit Übertragung vom Verwaltungsvermögen der Immobilien Stadt Zürich ins Verwaltungsvermögen der LV) als Besitzerin und Vermieterin betreuen, da es sich um ein Mietverhältnis mit Dritten handelt. Das AHB nimmt die Bauherrenvertretung wahr, wobei es von Vertreterinnen und Vertretern des Bundes unterstützt wird. Mieterin und Betreiberin der Immobilie wird das BBL, Nutzerin der Anlage ist das SEM, welches die Betreuung der Asylsuchenden der AOZ überträgt (vgl. Kap. 2.6).

3.2 Wichtige Rahmenbedingungen

Nebst der Unterbringung von Asylsuchenden sollen im BAZ 30 Arbeitsplätze bereitgestellt werden. Die restlichen rund 100 Arbeitsplätze, die für den Betrieb des BAZ nötig sind, werden im 200 m entfernten Standort Förrlibuckstrasse 110 eingerichtet, wie heute schon für den Testbetrieb.

Vorgesehen ist, dass der Bund das Zentrum Duttweiler für die Dauer von fünfzehn Jahren von der Stadt mietet – der Mietvertrag kann im Einverständnis beider Parteien zweimal um je fünf Jahre verlängert werden. Die jährlich vom Bund bezahlte Miete wird sämtliche Kosten decken, die der Stadt Zürich durch das BAZ entstehen (vgl. Kap. 6.2).

Auf Wunsch der Stadt Zürich soll das Zentrum Duttweiler ins Quartier eingebettet werden, und Kontakte zwischen Asylsuchenden und der Wohnbevölkerung sollen möglich sein. Zu diesem Zweck gibt es einen halböffentlichen Begegnungsraum, wo sich Asylsuchende und Quartierbewohnerinnen und -bewohner austauschen können. Das Projekt nimmt somit auch die Anliegen eines Postulats des Gemeinderats auf (GR Nr. 2016/138), welches eine quartierverträgliche und menschenwürdige Unterbringung der Asylsuchenden fordert. Insbesondere wird darin aufgefordert, auf eine Umzäunung des Areals zu verzichten. Dies wurde bereits im Rahmen der Machbarkeitsstudie umgesetzt, indem das Gebäude einen Innenhof umschliesst, der den Asylsuchenden als Aufenthaltsbereich dient. Dadurch können sowohl

dem Bedürfnis nach Sicherheit als auch dem Wunsch nach einem Verzicht auf Umzäunung Rechnung getragen werden. Privatsphäre wird durch die Unterteilung in kleinere Wohncluster (sechs Personen) mit eigenen Nasszellen gewährleistet, die um den Innenhof gruppiert sind und so einen Dorfcharakter erzeugen. Der Innenhof und der begehbare Aussenbereich im 2. Stock bieten gerade auch für Familien Aufenthalts- und Rückzugsmöglichkeiten, daneben gibt es zahlreiche Beschäftigungsräume. Oberstes Ziel war es, durch geschickte Raumkonzeption, Betriebsabläufe und Materialwahl Wohnlichkeit herzustellen und die Bewohnenden zur Gemeinschaftlichkeit und Mitgestaltung des täglichen Lebens zu motivieren. Gleichzeitig soll dadurch Konflikten zwischen Bewohnerinnen oder Bewohnern vorgebeugt werden. Individuelle, in Lage und Grösse differenzierte Ruhe- und Rückzugsmöglichkeiten tragen den unterschiedlichen Ansprüchen der Bewohnenden (Kinder, Frauen, Männer, Jugendliche, Familien, verschiedene Ethnien) Rechnung und tragen ebenfalls zur Konfliktprävention bei.

Aus Rücksicht auf die Privatsphäre und zum Schutz der Asylsuchenden erfolgt der Zugang zum Zentrum nur über einen kontrollierten Ein- und Ausgang, dem Anliegen eines völlig freien Austausches zwischen Bewohnenden und Anwohnenden kann deshalb nicht ganz entsprochen werden. Die Hausordnung wird die wichtigen Fragen des Zusammenlebens und Details zu Zugang, Besuchszeiten usw. regeln und sich an der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich und dem Betriebskonzept für alle Bundesasylzentren orientieren. Der Bund hat angekündigt, die bestehende Verordnung des EJPD aufgrund der Umsetzung des revidierten Asylgesetzes zu überarbeiten. Dabei wird geprüft, ob diese liberaler als heute ausgestaltet werden können und, sofern möglich, auf regionale Bedürfnisse Rücksicht genommen werden kann, wofür sich die Stadt Zürich explizit einsetzt.

Ein weiteres Postulat (GR Nr. 2016/139) verlangt zu prüfen, ob Kinder im Primarschulalter bereits in der Zeit während des Verfahrens in separaten Klassen in einem öffentlichen Schulhaus zur Schule gehen können. Das BAZ ist so konzipiert, dass der eigentliche Schulbetrieb in dafür vorgesehenen Schulräumen innerhalb des Zentrums stattfinden kann. Das hat vor allem logistische Gründe, da die Klassengrössen und die Zusammensetzung aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer im BAZ kurzfristig sehr stark schwanken. Nach Bedarf und Möglichkeiten ist aber eine Zusammenarbeit mit den öffentlichen Schulen der Umgebung denkbar, zum Beispiel wenn es um die Nutzung von Turnhallen und Aussenräumen für Beschäftigungsaktivitäten oder zivilgesellschaftliche Engagements geht. Die Zusammenarbeit mit dem neu entstehenden Pflingstweidenschulhaus auf der gegenüberliegenden Strassenseite (Volksabstimmung Februar 2017, Eröffnung 2019) soll geklärt werden, sobald die Planung weiter fortgeschritten ist.³

Die Bereitstellung einer angemessenen Tagesstruktur sowie Beschäftigungsmöglichkeiten im Bundesasylzentrum sind Aufgaben der AOZ als Betreuungsorganisation (vgl. Kap. 2.6). Sie verfügt in diesem Bereich durch die Arbeit in zahlreichen Asylzentren über einen grossen Erfahrungsschatz und gut qualifiziertes Personal, das eine qualitativ hochstehende Versorgung gewährleistet.

³ Das Postulat GR Nr. 2016/139 wird deshalb noch nicht im Rahmen der Weisung abgeschrieben, sondern zu einem späteren Zeitpunkt beantwortet.

3.3 Nutzungs- und Betriebskonzept

Das BAZ dient der Unterbringung von 360 asylsuchenden Personen in der ersten Phase des Aufenthalts in der Schweiz während maximal 140 Tagen. Alle Funktionen zur Betreuung und Beschäftigung der Asylsuchenden sowie die nötigen Sicherheitsmassnahmen werden im Zentrum wahrgenommen. Das SEM leitet das Zentrum und legt das Nutzungs- und Betriebskonzept fest. Neben der AOZ als Betreuungsdienstleisterin beauftragt das SEM eine externe Sicherheitsdienstleisterin oder einen externen Sicherheitsdienstleister gemäss öffentlicher Ausschreibung.

Die Asylverfahren werden, soweit möglich, während des Aufenthalts im BAZ Zürich durchgeführt. Die Einreichung des Asylgesuchs und die ersten Verfahrensschritte zur Registrierung erfolgen im Zentrum auf dem Duttweiler-Areal. Weitere Verfahrensschritte wie Befragungen, Termine mit der Rechtsvertretung usw. werden am zweiten Standort des SEM an der Förrlibuckstrasse 110 durchgeführt. Die Asylsuchenden begeben sich selbstständig zu Fuss zu ihren Terminen.

Das Betreten und Verlassen des Zentrums durch die Asylsuchenden erfolgt kontrolliert durch An- und Abmelden an der Loge. Die Hausordnung legt die Zeiten fest, zu denen die Asylsuchenden das Zentrum verlassen dürfen, nachts müssen sich die Asylsuchenden im Zentrum aufhalten. Um Begegnungen zwischen den Asylsuchenden und der Bevölkerung zu ermöglichen, wird ein Begegnungsraum eingerichtet. Dieser Raum kann z. B. von Freiwilligen genutzt werden, um Aktivitäten mit den Asylsuchenden durchzuführen.

Die Schlafplätze der Asylsuchenden sind in sogenannten Wohnclustern angeordnet, so dass die Unterbringung von Einzelpersonen geschlechtergetrennt erfolgen kann und separate Cluster für Familien, schutzbedürftige Personen sowie unbegleitete minderjährige Asylsuchende zur Verfügung stehen. Die Verpflegung der Asylsuchenden erfolgt kollektiv zu festen Essenszeiten. Die Hauptmahlzeiten werden von einem Cateringunternehmen warm angeliefert. Essensausgabe und Geschirreinigung erfolgen durch das Betreuungspersonal unter Mithilfe der Asylsuchenden. Ausserhalb der Essenszeiten können die Essräume als Aufenthalts- und Beschäftigungsräume genutzt werden.

Das Betreuungspersonal organisiert die Beschäftigung der Asylsuchenden. Neben der Mithilfe bei Hausarbeiten, z. B. Reinigung der Unterkunft, Verteilung der Mahlzeiten, Geschirreinigung und Wäscherei, stehen Mehrzweckräume zur Verfügung, in denen verschiedene Aktivitäten wie Sprachkurse usw. angeboten werden können. Für Kinder sind Schul- und Spielzimmer vorgesehen.

4. Bauprojekt Bundesasylzentrum

4.1 Machbarkeitsstudie, Vorprojekt

Seit 2013 wurden in verschiedenen Schritten Machbarkeitsprüfungen durchgeführt, um aufzuzeigen, dass das gewünschte Raumprogramm mit einer temporären Bauweise innerhalb des vorgegebenen Kostenrahmens realisiert werden kann. Die Anforderungen von Seiten der Nutzenden wurden laufend konkretisiert und zusammen mit den Erfahrungen des auf temporäre Bauten spezialisierten Architekturbüros NRS in situ, Zürich, in den Gebäudeentwurf eingebracht. Dadurch ist eine sehr detaillierte Machbarkeitsstudie entstanden, die zum Vorprojekt weiterentwickelt wurde.

Der Stadtrat stellte das Projekt am 14. April 2016 der Öffentlichkeit vor. Geplant ist ein zwei- bis dreigeschossiges Gebäude mit einem grossen Innenhof, welches Schutz, Wohnlichkeit und Zweckmässigkeit vereint. Die Modul- und Element-Bauweise und der architektonische Charakter werden der temporären Nutzung der Anlage gerecht. Die Module und Elemente haben insbesondere den Vorteil, dass sie nach der Nutzung abgebaut und andernorts wieder

aufgebaut werden können. Zudem bedingt die angestrebte kurze Bauzeit eine Baustruktur, die eine parallele Vorfertigung im Werk und Installationen vor Ort zulässt.

4.2 Totalunternehmer-Submission und Baueingabe

Auf der Basis des Vorprojekts wurde eine materialneutrale Totalunternehmer-Submission (TU-Submission) erstellt, um allen Unternehmen im Bereich Modulbau die Teilnahme an der Ausschreibung zu ermöglichen und dadurch die wirtschaftlichste Lösung zu finden. Die detaillierte Konstruktions- und Materialwahl lag entsprechend bei den Totalunternehmern und wurde erst nach Abschluss des Submissionsverfahrens bekannt. Die Grobkostenschätzung wurde auf der Grundlage eines Holzmodulbaus gerechnet.

Die Ausschreibung der TU-Submission ist am 15. April 2016 erfolgt. Bis Ende Juli 2016 sind mehrere Offerten eingegangen. Ein Planerwahlgremium, wiederum aus Vertretungen von Bund und Stadt gebildet, hat am 27. September 2016, basierend auf den Zuschlagskriterien Preis und Qualität, dem Stadtrat die Firma DM Bau AG, Oberriet, für den Zuschlag empfohlen. Das Siegerprojekt sieht eine Hybrid-Konstruktion aus Massivmodul- und Holzelementbau vor.

Parallel zur TU-Submission wurde das Baugesuch eingereicht. Das Bauprojekt wurde zuvor, zur Sicherstellung stadträumlicher und architektonischer Qualität, vom Baukollegium der Stadt Zürich begutachtet. Die baurechtliche Bewilligung wurde am 4. Oktober 2016 durch die Bausektion erteilt.

4.3 Bauprojekt

Mit der Weiterentwicklung der Machbarkeitsstudie konnte, neben der optimalen Positionierung und der idealen Gebäudeform, eine Grundrissorganisation entwickelt werden, die den komplexen betrieblichen Ansprüchen für die beschleunigten Asylverfahren Rechnung trägt. Die geforderte Nutzungsflexibilität der Raumkonzeption für die diversen Betriebsabläufe wird durch eine einfache Grundstruktur sowie durch die Modularität erreicht. Das Gebäude liegt an zwei stark befahrenen Strassen, der Pfingstweid- und der Duttweilerstrasse. Die Gebäudekonzeption und die Grundrisse tragen diesem Umstand Rechnung, indem Räume mit einer geringeren Lärmempfindlichkeit strassenseitig liegen und lärmempfindliche Räume abgewandt von den Strassenachsen zum Innenhof orientiert sind.

Die Anlage ist in drei Bereiche gegliedert: einerseits in den zweigeschossigen Verwaltungsbereich mit Büros und dem Eingangsbereich zur Pfingstweidstrasse, andererseits in den dreigeschossigen Schlaf- und Wohnbereich sowie in einen zweigeschossigen Ess- und Aufenthaltsbereich. Das Dach des Verwaltungsbereichs wird als begehbare und gegen Einsicht geschützte Fläche ausgebaut, die ebenfalls zum Aufenthaltsbereich gehört und zusammen mit dem Innenhof die Aufenthaltsmöglichkeiten im Freien erweitert.

Der Verwaltungsbereich orientiert sich zu den beiden stark befahrenen Strassen hin (Pfingstweid- und Duttweilerstrasse). Die Unterkünfte – also die lärmsensibleren Gebäudeteile – sind in den Bereichen untergebracht, die von den Hauptstrassen abgewandt sind. Über grosszügige Laubengänge öffnen sie sich zum ruhigen Innenhof.

Die Anlage wird durch verschiedene Eingänge erschlossen. Der Zugang für die Bewohnerinnen und Bewohner erfolgt seitens Pfingstweidstrasse, über den Verwaltungsbereich. Im Erdgeschoss dieses Gebäudeteils befinden sich eine Loge, die rund um die Uhr besetzt ist, Warteräume, zwei Schlafräume für nächtliche Eintritte sowie weitere für den Ablauf des Betriebs notwendige Räume. Büros und Besprechungsräume sind im 1. Obergeschoss (1. OG) untergebracht. Die Mitarbeitenden des SEM gelangen über einen separaten Eingang (Seite Gleisbogen) an ihre Arbeitsplätze. Die Mitarbeitenden der Blaulichtorganisationen betreten diesen Teil des Gebäudes über einen gesonderten Eingang von der Duttweilerstrasse aus.

Auch für die Anlieferung der Verpflegung ist ein eigener, direkter Zugang zum Küchenbereich geplant.

Aufgrund ökonomischer Überlegungen, der Modulbauweise und der temporären Standzeit von maximal 25 Jahren wurde auf eine Unterkellerung der Anlage verzichtet. Im Erdgeschoss der Anlage, rund um den Innenhof, sind die gemeinschaftlichen Nutzungen angeordnet. Es befinden sich hier die Regenerationsküche mit Nebenräumen und zwei Essräumen mit angrenzendem, verglastem Laubengang, die Technik- und Lagerräume sowie eine Anzahl von Räumen für diverse Beschäftigungen im Rahmen der Tagesstruktur (Schul-, Werk-, Sporträume usw.). Im 1. Obergeschoss (OG) sind drei weitere Essräume mit vorgelagertem, verglastem Laubengang untergebracht sowie der Unterkunftsbereich der Asylsuchenden, welcher sich auch über das 2. OG erstreckt. Die Unterkünfte sind insgesamt in fünfzehn Cluster gefasst – jeder Cluster umfasst vier Schlafräume à sechs Personen und zwei Nassbereiche mit Toiletten und Duschen sowie einen Vorraum. Ein Teil der Cluster kann Familien, unbegleiteten Minderjährigen und anderweitig speziell schutzbedürftigen Personen vorbehalten werden. Die den Unterkünften vorgelagerten Laubengänge dienen als Erschliessungs- und Aufenthaltsflächen. Der Aufenthaltsbereich auf dem begehbaren Dach des Verwaltungsbereichs wird ausschliesslich über den Laubengang im 2. OG betreten.

Die Materialisierung der Aussenwände wird kostengünstig und robust mit vorgefertigten, teilweise gelochten Trapezblechen ausgeführt. Um eine gute und zurückhaltende Einordnung ins Quartier zu gewährleisten, wird die Fassade mit einer dezenten Farbigkeit einen Bezug zu den umliegenden Gebäuden aufnehmen. Durch ihren industriellen Charakter stellt die Fassade zudem eine Verbindung zum ehemaligen Industriequartier Zürich-West her.

4.3.1 Energie- und Gebäudetechnik

Die Wärme- und Warmwassererzeugung für das ganze Asylzentrum erfolgt durch Fernwärme aus dem Heizwassernetz Zürich-West. Eine Lüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung stellt den erforderlichen Luftwechsel aller Räume sicher. Die Lüftungsanlage besteht aus vier Monobloc-Lüftungsgeräten, die auf den Dächern der verschiedenen Gebäudeteile positioniert sind. Die Wasserzuleitung erfolgt durch die Wasserversorgung Zürich. Die sanitären Anlagen entsprechen den Vorgaben von Bund und Stadt und sind zweckmässig und gleichzeitig robust. Ein Grossteil der Beleuchtung wird mit energieeffizienten LED-Leuchten realisiert. Ein Gebäudeautomationssystem sorgt für die Überwachung, Regulierung und Steuerung der gebäudetechnischen Anlagen. Sämtliche Gebäudetrakte werden mit einer Brandmeldeanlage (Vollschutz) überwacht.

4.3.2 Baugrundbelastung / Schadstoffe in Bauten

Auf dem Projektareal sind verbreitet künstliche Auffüllungen bzw. Aufschüttungen vorhanden. Wie die ausgeführten Sondierschächte gezeigt haben, können in diesen Schichten teilweise auch Baureste und andere Fremdbestandteile enthalten sein. Wo belastetes Aushubmaterial vorhanden ist, wird dieses vorschriftsgemäss entsorgt. Die bestehenden Gebäude auf dem Areal werden ab- und rückgebaut. Bei einer Bestandsaufnahme hinsichtlich gebundenem Asbest, PAK und PCB wurden in einigen Bauteilen Schadstoffe gefunden. Der Totalrückbau der bestehenden Gebäude erfordert daher eine vorgängige Schadstoffsanierung, welche vom TU im Rahmen der Grundstückbereitstellung erbracht wird und Teil der Offerte zur Erstellung ist.

5. Termine

Abschluss Vorprojekt	März 2016
Publikation TU-Submission, Baueingabe	Frühling 2016
Vergabe-Entscheid TU-Submission, Bauentscheid	Herbst 2016
Volksabstimmung Stadt Zürich	2. Hälfte 2017
Bauvorbereitung und Bau	2018 / 2019
Bauliche Inbetriebnahme / Werkübergabe / Mietvertragsbeginn	Sommer 2019
Bezug durch Asylsuchende	Herbst 2019

Die Stadtzürcher Stimmbevölkerung wird voraussichtlich in der 2. Hälfte 2017 über das Projekt abstimmen. Parallel zum politischen Prozess erfolgen ab 2017 die Ausarbeitung des Bauprojekts sowie die Ausführungsplanung. Die Bauarbeiten beginnen im Sommer 2018, der Bezug des BAZ durch Asylsuchende ist für Herbst 2019 vorgesehen. Der vorgesehene Modulbau erlaubt eine kurze Bauzeit.

Falls gegen das Projekt Rechtsmittelverfahren ergriffen werden, kann sich die Inbetriebnahme des BAZ verzögern. Sollte das Zentrum Duttweiler noch nicht betriebsbereit sein, wenn der Betrieb im Zentrum Juch beendet werden muss, bietet die Stadt Zürich bzw. die AOZ dem SEM einen geeigneten Ersatzstandort als Zwischenlösung an. Durch die frühzeitige Baueingabe sollte sich die zeitliche Verzögerung jedoch selbst bei Ausschöpfung aller Rekursmöglichkeiten in Grenzen halten.

Spätestens wenn der Bauentscheid rechtskräftig ist und die zuständigen Instanzen die notwendigen Kredite (Objektkredit Stadt Zürich und Immobilienbotschaft des Bundes) genehmigt haben, wird das Duttweiler-Areal durch die gegenwärtigen Nutzerinnen und Nutzer geräumt. Ebenfalls sind die notwendigen Vereinbarungen und Verträge bis zu diesem Zeitpunkt unterzeichnet.

6. Kosten und Finanzierung

6.1 Baukosten

Basierend auf der Offerte der TU-Submission wird der Gemeinde ein Objektkredit von 24,5 Millionen Franken für die Erstellung des Bundesasylzentrums Zürich beantragt. Die Kosten teilen sich folgendermassen auf (in Franken):

Vorbereitungsarbeiten (inkl. bisherige Planung)	800 000
Gebäude (TU-Angebot)	18 800 000
Baubudget-Positionen Stadt Zürich (TU-Submission)	700 000
Baunebenkosten (inkl. Projektmanagement)	1 050 000
Erstellungskosten (Zielkosten)	21 350 000
Risikozuschlag Bauherrschaft TU-Submission (5 %)	1 050 000
Zuschlag für Ungenauigkeit der Berechnungsgrundlagen (5 %)	1 050 000
Zuschlag für Unvorhergesehenes (5 %)	1 050 000
Kredit (inkl. MWST)	24 500 000

Stichtag der Preise: 1. April 2016

Die Genauigkeit der Erstellungskosten beträgt ± 15 Prozent (Basis Machbarkeitsstudie / Vorprojekt). Über die Verwendung der Reserven entscheidet der Projektausschuss, bestehend aus Vertretungen von Bund und Stadt. Erstausrüstung und Möblierung sind nicht Bestandteil der Kosten, da sie vom Bund direkt getragen werden.

6.2 Finanzierung / Folgekosten

Die Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Stadt Zürich beinhaltet den Grundsatz, dass die Gesamtkosten des Bundesasylzentrums vom Bund im Rahmen eines innerhalb der Vertragslaufzeit kostendeckenden Mietzinses getragen werden. Das beinhaltet sämtliche Folgekosten, insbesondere die Kapitalkosten, die im Mietzins enthalten sind. Die vom Bund be-

zahlte Miete deckt somit alle Kosten, welche der Stadt Zürich durch das BAZ entstehen. Sie setzt sich wie folgt zusammen:

- Nettomietzins basierend auf den Erstellungskosten, ab Erstbezug
- Kapitalkosten (Aktueller Satz der FVW 1,75 Prozent gemäss STRB Nr. 345/2016)
- Grundstücksrente gemäss Landwirtschaftsschätzung
- Verwaltungskosten 0,1 Prozent des Gebäudewerts
- Weitere Nebenkosten nach Aufwand

Der effektive Mietzins wird nach Vorliegen der definitiven Baukostenabrechnung und unter Einbezug der übrigen Mietzinskomponenten festgelegt. Die Erstellung des Mietobjekts wurde von der Mieterin teils vorfinanziert (vgl. Kap.2.5); diese Vorfinanzierung wird mit den Mieten verrechnet.

Die Amortisation des Investitionsbetrags als Teil des Mietzinses erfolgt linear neben Verzinsung des jeweiligen Restkapitals über 25 Jahre, was der im Mietvertrag vereinbarten Mietvertragsdauer von 15 Jahren plus die zweimal möglichen Verlängerungen um jeweils weitere 5 Jahre entspricht.

Für den Fall, dass es zu keinen Verlängerungen oder nur einer einmaligen Verlängerung des Vertrags kommt und das Mietverhältnis nach 15 bzw. 20 Jahren nach Inbetriebnahme beendet wird, hat die Mietpartei gleichzeitig mit dem Mietende eine Zahlung in der Höhe des in diesem Zeitpunkt nicht abgeschriebenen Investitionsbetrags zuzüglich der Rückbaukosten zu leisten. Nach Bezahlung des Restwerts kann die Mietpartei auf Ablauf der vereinbarten Mietdauer hin das Gebäude auf Wunsch und eigene Kosten auch demontieren und abtransportieren lassen und das Gelände im ursprünglichen Zustand an die Stadt Zürich zurückgeben. Verzichtet die Mietpartei darauf, so hat die Stadt Zürich das Recht, aber nicht die Pflicht, die Baute weiterzuverwenden. Bei Weiterverwendung der Baute durch die Stadt Zürich entfällt die Zahlung des noch nicht abgeschriebenen Investitionsbetrags (Restwerts) durch die Mietpartei, nicht aber der Rückbaukosten.

6.2.1 Unterhalts- und Erneuerungskosten

Erfahrungsgemäss ist der Unterhalt in einem Asylzentrum aufgrund der hohen Frequenz und Fluktuation an Bewohnenden höher als in normalen Mietverhältnissen, weshalb Stadt und Bund sich auf eine möglichst pragmatische Abwicklung des Gebäudeunterhalts geeinigt haben. Sämtliche Kosten, welche mit dem Gebrauch der Immobilie entstehen sollen, soweit gesetzlich möglich, von der Mieterin direkt bezahlt werden. Dies beinhaltet nicht nur die Nebenkosten, sondern auch sämtliche Unterhaltskosten (grosser und kleiner Unterhalt), Erneuerungen und Ersatzinvestitionen. Diese Regelung vereinfacht einerseits die Schnittstellensituation, zum andern setzt es Anreize zum sorgsamem Umgang mit der Immobilie.

6.3 Budgetnachweis und Zuständigkeit

Die Bewilligung von einmaligen Ausgaben für einen bestimmten Zweck (Objektkredit) von über 20 Millionen Franken fällt gemäss Art. 10 lit. d der Gemeindeordnung in die Zuständigkeit der Gemeinde (obligatorisches Referendum).

Die laufenden Ausgaben (vorfinanziert vom Bund) sind im Budget 2017 der Liegenschaftsverwaltung eingestellt. Die Ausgaben des Objektkredits werden mit dem Budget 2018 der Liegenschaftsverwaltung ordentlich beantragt und sind im aktuellen Aufgaben- und Finanzplan 2017–2020 beim Sozialdepartement eingestellt. Nach zustimmender Beschlussfassung der Gemeinde werden die Mittel der Planjahre saldoneutral von den Konten des Sozialdepartements auf jene des RK 2028 (Liegenschaftsverwaltung) übertragen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

Für die Erstellung eines Bundesasylzentrums auf dem Duttweiler-Areal an der Duttweilerstrasse 5, 7, 9, 11 wird ein Objektkredit von Fr. 24 500 000.– bewilligt. Die Kreditsumme erhöht oder vermindert sich entsprechend der Änderung des Zürcher Baukostenindexes zwischen der Aufstellung des Kostenvoranschlags (1. April 2016) und der Bauausführung.

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz unter Ausschluss des Referendums:

1. Das folgende Postulat wird als erledigt abgeschrieben:

Postulat GR Nr. 2016/138 von Karin Rykart Sutter und Marcel Bührig (beide Grüne) vom 20. April 2016 betreffend Quartierverträgliche und menschenwürdige Unterbringung von Asylsuchenden im Bundeszentrum für Asylsuchende auf dem Duttweiler-Areal.

2. Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass die im Bundesasylzentrum untergebrachten Asylsuchenden dem Aufnahmekontingent der Stadt angerechnet werden.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti