

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 5. Dezember 2018

Sozialdepartement, Bericht zum Betrieb und Grundschulunterricht der Kinder und Jugendlichen im Bundesasylzentrum Duttweiler-Areal, Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

1. Zweck der Weisung

2016 hat die Schweizer Bevölkerung die Asylgesetzrevision (AsylG) und damit auch die Beschleunigung der Asylverfahren deutlich angenommen. Die Asylverfahren werden neu dezentral in sechs Asylregionen durchgeführt. Das Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal in Zürich-West (BAZ Duttweiler) wird eines der zukünftigen Asylverfahrenszentren. Die Stadtzürcher Stimmbevölkerung hat dem Baukredit für das BAZ Duttweiler am 24. September 2017 zugestimmt, es ist aktuell im Bau und wird im Herbst 2019 bezugsbereit sein.

Im Zusammenhang mit dem Betrieb des BAZ Duttweiler und der Beschulung der Kinder und Jugendlichen im BAZ Duttweiler hat der Gemeinderat den Stadtrat mit der Beantwortung diverser Fragestellungen beauftragt. Dabei sind folgende Massnahmen zu prüfen:

- Den Menschen im BAZ Duttweiler soll während des Aufenthalts eine sinnvolle Tagesstruktur ermöglicht werden. Dafür sollen genügend Beschäftigungs- und Bildungsangebote zur Verfügung stehen (Postulat GR Nr. 2016/139).
- Genügend und gut ausgebildetes Personal soll dafür sorgen, dass die anspruchsvollen Aufgaben im BAZ Duttweiler in hoher Qualität ausgeführt werden (Postulat GR Nr. 2016/139).
- Im Rahmen der Verhandlungen mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zum BAZ Duttweiler soll darauf hingewirkt werden, dass bei der aktuellen Überarbeitung der «Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich» sowohl das Betriebskonzept als auch die Hausordnung möglichst liberal, offen und mit lokaler Gestaltungsfreiheit ausgestattet werden können (Postulat GR Nr. 2017/78).
- Im Rahmen der Gespräche mit dem SEM soll darauf hingewirkt werden, dass die Büros im Verwaltungstrakt des BAZ Duttweiler primär der Rechtsvertretung der Asylsuchenden zur Verfügung stehen (Postulat GR Nr. 2017/79).
- Kinder im Primarschulalter im BAZ Duttweiler sollen in Aufnahmeklassen in öffentlichen Schulhäusern zur Schule gehen (Postulat GR Nr. 2016/139).

In einem Bericht ist weiter aufzuzeigen:

- wie ermöglicht werden kann, dass der BAZ-Schulbetrieb in separaten Aufnahmeklassen in der öffentlichen Schule erfolgen kann (Weisung BAZ Duttweiler GR Nr. 2016/403, Dispositivpunkt B3).

Mit dem vorliegenden Bericht wird aufgezeigt, wie der BAZ-Schulbetrieb in öffentlichen Schulen in der Stadt Zürich durchgeführt werden kann. Gleichzeitig werden die übrigen politischen Vorstösse beantwortet und zur Abschreibung beantragt. Weitere politische Vorstösse zum BAZ-Betrieb wie die Prüfung von eigenen Strukturen für unbegleitete Minderjährige aus dem Asylbereich (MNA) ausserhalb des BAZ Duttweiler (Postulat GR Nr. 2016/380), die Prüfung von zusätzlichen Angeboten im BAZ Duttweiler (Postulat GR Nr. 2017/81) und die Forderung eines Berichts nach Ablauf von zwei Betriebsjahren (Weisung BAZ Duttweiler GR Nr. 2016/403, Dispositivpunkt B4) sind noch nicht zur Behandlung bereit.

2. Neues Asylgesetz und Bundesasylzentrum Duttweiler-Areal

Die Schweizer Bevölkerung hat am 5. Juni 2016 die Asylgesetzrevision mit mehr als 66 Prozent Ja-Stimmen und in der Stadt Zürich sogar mit knapp 79 Prozent Ja-Stimmen deutlich bestätigt. Die Mehrheit der Asylverfahren soll neu dezentral durchgeführt und innerhalb einer maximalen Aufenthaltsdauer von 140 Tagen rechtskräftig entschieden werden. Eine Voraussetzung für die schnelle Verfahrensabwicklung ist, dass sich alle am Asylverfahren Mitwirkenden unter einem Dach respektive in unmittelbarer Nähe zueinander befinden. Dazu wurde die Schweiz in sechs Asylregionen unterteilt, wovon jede zwei bis vier Bundesasylzentren beherbergen soll. Asylverfahren werden nur in einem Zentrum je Region durchgeführt.

Die Stadt Zürich nimmt seit vielen Jahren eine aktive und mitgestaltende Rolle im Schweizer Asylwesen ein. Nachdem der Bund den Test neuer, kürzerer Verfahren ankündigte, signalisierte die Stadt bereits früh die Bereitschaft, als Standortgemeinde für den Testbetrieb eines Bundesasylzentrums zu wirken. 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 Bundesasylzentrum für die Durchführung von beschleunigten Asylverfahren mit Unterkünften und Büros erstellen zu wollen. Aufgrund des knappen Zeitplans seitens des Bundes und angekündigter Rekurse wurde im Juni 2013 beschlossen, den Neubau auf dem Duttweiler-Areal zurückzustellen und stattdessen einen zweigeteilten Testbetrieb an den Standorten Förrlibuckstrasse (Asylverfahren) und in bereits bestehenden Asyl-Unterkünften auf dem Juch-Areal (Unterbringung und Betreuung) einzurichten. Der Testbetrieb startete am 1. Januar 2014, betrieben wird das Zentrum Juch durch die Asyl-Organisation Zürich (AOZ).

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 Duttweiler 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 mietet das BAZ Duttweiler kostendeckend für die Dauer von fünfzehn Jahren – mit zwei Verlängerungsoptionen von je fünf Jahren, die in gegenseitigem Einvernehmen ausgelöst werden können. Am 24. September 2017 hat die Stadtzürcher Bevölkerung dem Objektkredit von 24,5 Millionen Franken für den Bau zugestimmt. Der Bau ist zurzeit in der Realisierungsphase. Die Inbetriebnahme ist für den September 2019 geplant.

3. Betrieb der Bundesasylzentren und Zuständigkeiten

Das SEM ist für den Betrieb der Bundesasylzentren verantwortlich und führt die Asylverfahren durch. Der Bund macht auf Grundlage der bundesrechtlichen Betriebsverordnung (siehe Kapitel 4) Vorgaben zum Betrieb der Zentren. Mit der Betreuung der Asylsuchenden beauftragt der Bund Organisationen, die hierfür qualifiziert sind. Deren Mitarbeitende sind für die Aufnahme und Grundversorgung der Asylsuchenden in den Bereichen Unterbringung, Verpflegung, Hygiene, Gesundheit und Bekleidung zuständig. Sie organisieren den Alltag in den Unterkünften, betreuen die Asylsuchenden und koordinieren die gemeinnützigen Arbeitseinsätze. Die Asylsuchenden beteiligen sich an den Hausarbeiten und können in Beschäftigungsprogrammen mitwirken. Der Bund beauftragt zudem Sicherheitsdienstleister, die für die Sicherheit in den Anlagen und ihrem Umfeld sorgen. Der Handlungsspielraum der Standortgemeinde in Bezug auf den Betrieb der Zentren ist demnach beschränkt.

4. Verordnung des Bundes über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung)

Die Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen (Betriebsverordnung) bildet die rechtliche Grundlage für die Führung der Bundesasylzentren. Die Verordnung ist aktuell in Revision, die revidierte Verordnung wird voraussichtlich am 1. März 2019 in Kraft treten. Die Verabschiedung der revidierten Verordnung durch die Vorsteherin des EJPD steht noch aus. Daher beziehen sich nachfolgende Ausführungen auf den Stand der Anhörung vom Februar 2018.

Der Stadtrat setzt sich für eine liberale Betriebsverordnung ein, die eine menschenwürdige Unterbringung der Asylsuchenden gewährleistet. In einem Gespräch mit der Direktion des SEM hat der Stadtrat die städtischen Anliegen bereits 2017 eingebracht. Die im Februar 2018 auch bei den Standortkantonen und -gemeinden von Bundesasylzentren in Anhörung gegebene Betriebsverordnung hat die Anliegen der Stadt Zürich aufgenommen. Der Stadtrat hat sich daher in der Anhörung positiv zur Betriebsverordnung geäußert. Nachfolgend die aus Sicht des Stadtrats wichtigsten Punkte aus dem Entwurf der Verordnung (Stand Anhörung vom Februar 2018):

- Es dürfen mit den Standortgemeinden abweichende Vereinbarungen über längere Ausgangszeiten getroffen werden.
- Es ist ausdrücklich erwähnt, dass der Austausch zwischen den Asylsuchenden und der Zivilgesellschaft mit organisatorischen Massnahmen unterstützt wird.
- Den besonderen Bedürfnissen von Familien, unbegleiteten Minderjährigen und weiteren besonders betreuungsbedürftigen Personen soll Rechnung getragen werden.
- Der Zugang zum Grundschulunterricht für Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter wird speziell erwähnt.

Der Entwurf der Betriebsverordnung ist in der Anhörung mehrheitlich auf Zustimmung gestossen. Der Stadtrat geht davon aus, dass in den oben aufgeführten Punkten gegenüber der Anhörung keine substantziellen Änderungen mehr vorgenommen werden. Die nach der Anhörung überarbeitete Verordnung wird der Vorsteherin des EJPD zur Genehmigung unterbreitet werden.

5. Gewährleistung einer hohen Betreuungsqualität in der Betriebsführung des Bundesasylzentrums Duttweiler-Areal

In der Rahmenvereinbarung zwischen dem Bund und der Stadt Zürich vom Mai 2015 (STRB Nr. 446/2015) wurde festgehalten, dass das SEM die AOZ mit den Betreuungsdienstleistungen im BAZ Duttweiler beauftragt.

Mit der Übertragung der Betreuungsdienstleistungen im BAZ Duttweiler an die AOZ wird eine fachlich sehr gut qualifizierte und erfahrene Organisation mit dem Betrieb beauftragt. Dies gewährleistet, dass die Erfahrungen im Zentrum Juch als Teil des Testbetriebs im neuen BAZ Duttweiler einfließen und weiterhin eine ganzheitliche Betreuung der Asylsuchenden während sieben Tagen pro Woche sichergestellt ist. Die Betreuung umfasst die Aufnahme und die Grundversorgung wie Unterbringung, Verpflegung, Hygiene, Gesundheit und Bekleidung. Die AOZ orientiert sich am Prinzip der Vorurteilslosigkeit, achtet die Menschenwürde der zu Betreuenden und nimmt gegenüber asylrechtlichen, politischen und religiösen Fragen eine neutrale Stellung ein.

Für die neuen Bundesasylzentren macht das SEM im Pflichtenheft «Betreuungsdienstleistungen in den Unterkünften des Bundes» Vorgaben zu den Qualifikationen der Mitarbeitenden (Pflichtenheft liegt im Entwurf vor). Wichtige Punkte aus dem Pflichtenheft:

- Abgeschlossene Schul-/Berufsausbildung, mind. 3 Jahre Berufserfahrung, mind. 2 Jahre Betreuungserfahrung bei 40 Prozent der Mitarbeitenden, keine Einträge in Straf- und Betreibungsregister, gute PC-Kenntnisse, Sprachkenntnisse Deutsch B2 und mindestens eine Fremdsprache B1.
- Ausgewogenes Verhältnis zwischen männlichen und weiblichen Betreuungspersonen.
- Die Betreuungsorganisation erstellt ein Aus- und Weiterbildungskonzept und stellt sicher, dass das Betreuungspersonal anhand Aus- und Weiterbildungen auf das Erkennen von spezifischen Bedürfnissen von vulnerablen Personen sensibilisiert ist.
- Die Betreuungsorganisation bietet Möglichkeiten für Ausbildungen zum Umgang mit Kindern und Jugendlichen sowie zu Kinderschutzhemen.

Im Betriebskonzept «Unterbringung» (liegt im Entwurf vor) macht das SEM unter anderem Vorgaben bezüglich internen und externen Tagesstrukturen. Sie sind weitgehend identisch mit den Vorgaben des heutigen Betriebs im Zentrum Juch. Nachfolgend einige wichtige Punkte aus dem Entwurf des Betriebskonzepts:

- Ziel ist ein aktiver Einbezug der Asylsuchenden in die Tagesstruktur des Zentrumsbetriebs.
- Beschäftigung der Asylsuchenden während vier Stunden pro Werktag, aufgeteilt in obligatorische Hausarbeit, freiwillige Bildungs- und Freizeitangebote sowie Beschäftigungsprogramme. Die Asylsuchenden erhalten einen finanziellen Anerkennungsbeitrag für ihre Teilnahme.
- Das Beschäftigungsangebot richtet sich an alle Asylsuchenden ab 16 Jahren. Zur Unterstützung können in Absprache mit der Zentrumsleitung Nichtregierungsorganisationen (NGO), Freiwillige und Zivildienstleistende herangezogen werden. Die Angebote sollen das Zusammenleben mit der Wohnbevölkerung fördern.
- Schulpflicht: Neu werden Asylsuchende im schulpflichtigen Alter in allen Bundesasylzentren im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung den Grundschulunterricht besuchen.
- Für erwachsene Asylsuchende werden Sprachkurse (Deutsch) verbunden mit der Vermittlung von Alltagsthemen angeboten. Weitere Bildungsangebote sind in Absprache mit der Zentrumsleitung möglich.
- Freizeitaktivitäten: Vorgesehen sind Angebote wie Basteln/Handarbeit, Sport/Spiele, Ausflüge in der näheren Umgebung sowie Abendunterhaltung/Filme/Musik.
- Kinderfreundliche Räume sind entsprechend den bereits laufenden Projekten mit «Save the Children» (Kinderrechtsorganisation) vorgesehen. Geeignete Aktivitäten werden durch die Betreuung organisiert und durchgeführt.
- Neu im Vergleich zum heutigen Betrieb im Zentrum Juch: Im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten ermöglicht das SEM den Austausch von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen mit der Zivilgesellschaft und kann sich auch an sogenannten «Begegnungscafés» finanziell beteiligen. Im BAZ Duttweiler ist ein halböffentlicher Begegnungsort innerhalb des Zentrums geplant, ein entsprechendes Betriebskonzept wird aktuell durch das Sozialdepartement im Austausch mit Freiwilligenorganisationen und Ansprechpersonen aus dem Quartier erarbeitet.

Mit den Vorgaben des SEM zur Zentrumsführung und der Übertragung der Betreuungsdienstleistungen im BAZ Duttweiler an die AOZ ist aus Sicht des Stadtrats eine menschenwürdige Unterbringung der Asylsuchenden sichergestellt.

Der Gemeinderat hat beim Stadtrat einen Bericht in Auftrag gegeben (Weisung BAZ Duttweiler GR Nr. 2016/403, Dispositivpunkt 4), der nach zwei Betriebsjahren unter anderem Aussagen zu den Erfahrungen mit dem Betriebskonzept und der Hausordnung enthält. Allfällige Anpassungen im Betrieb sind nach Vorliegen des Berichts zusammen mit dem SEM zu prüfen.

6. Unbegleitete Minderjährige aus dem Asylbereich («mineurs non accompagnés», kurz MNA) und Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum Duttweiler-Areal

6.1 Zuständigkeit

Für die Asylverfahren liegt die alleinige Zuständigkeit beim Bund. Er ist auch für die Zuteilung der Asylsuchenden (einschliesslich MNA) auf die Bundesasylzentren zuständig und legt die organisatorischen Abläufe innerhalb der Zentren fest. Die Standortgemeinde hat diesbezüglich wenig direkte Einflussmöglichkeiten. Der Stadtrat hat 2017 das Gespräch mit der Direktion des SEM gesucht und die Anliegen der Stadt Zürich bezüglich MNA und Standort der Büros der Rechtsvertretung eingebracht und diskutiert. Nachfolgend wird die Essenz aus dem Gespräch mit dem SEM wiedergegeben.

6.2 Unbegleitete Minderjährige aus dem Asylbereich (MNA)

Unter den Asylsuchenden lassen sich diverse Gruppen mit speziellen Bedürfnissen ausmachen, wie MNA, alleinstehende Frauen, Familien, Kranke, aber auch Personen mit aggressivem und auffälligem Verhalten. Mit Ausnahme der Unterbringung der Letztgenannten in besonderen Zentren hat der Bund die Idee verworfen, für einzelne Personengruppen separate Unterkünfte zu errichten. Unter anderem deshalb, weil sich die Zusammensetzung der Asylsuchenden schnell verändern kann. Unbestritten ist, dass den speziellen Bedürfnissen von MNA Rechnung zu tragen ist. Während MNA im Alter ab 12 Jahren in den Bundesasylzentren getrennt von den Erwachsenen untergebracht werden, wird für die Unterbringung von jüngeren MNA (etwa 2–5 Prozent der MNA) in Zusammenarbeit mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) jeweils nach anderen Lösungen gesucht.

Beim Start des Testbetriebs (2014) waren im Zentrum Juch für MNA praktisch keine spezifischen Betreuungsdienstleistungen vorgesehen. Die spezifischen Massnahmen beschränkten sich wie in den anderen Bundeszentren auf die Unterbringung (Schutzgedanke), Tagesstruktur (Schulpflicht, Mitwirkungspflicht im Zentrum), Ein- und Ausgangskontrolle (Anwesenheitspflicht) und einen für die MNA delegierten Mitarbeitenden oder eine für die MNA delegierte Mitarbeiterin. Ansonsten galten dieselben Richtlinien wie für die erwachsenen Asylsuchenden. Ab 2015 handelte es sich nicht mehr um einzelne Jugendliche, da die Zahl der MNA sehr stark anstieg. Deshalb und weil die Jugendlichen in den neu gestalteten Verfahren nicht mehr nach kurzer Zeit den Kantonen zugewiesen wurden, sondern gleich wie die Erwachsenen während zwei bis drei Monaten im Zentrum blieben, entschloss sich das SEM, ein MNA-Pilotprojekt zu lancieren. Dabei wird im Zentrum Juch (und im Bundesasylzentrum in Basel) die Betreuung von MNA durch zwei Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen evaluiert. Die Erkenntnisse des Pilotversuchs werden im Auftrag des SEM von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) bis Ende 2018 ausgewertet. Aus dem Pilotprojekt sollen Massnahmen zur Verbesserung der MNA-Betreuung abgeleitet werden und dann in das Betriebskonzept «Unterbringung» einfließen. Das Betriebskonzept wird in den neuen Bundesasylzentren umgesetzt.

Der Stadtrat hätte es begrüsst, wenn der Bund für die MNA über die gesamte Schweiz separate Strukturen geschaffen hätte. Mit der Konzentration der MNA auf wenige Standorte könnte aus Sicht des Stadtrats und aufgrund der Erfahrung der AOZ im Zentrum Juch den spezifischen Bedürfnissen besser Rechnung getragen werden. Der Stadtrat und die AOZ können sich bei Bedarf und in Abstimmung mit dem SEM vorstellen, in Phasen mit einem hohen Anteil

von MNA im BAZ Duttweiler zusätzliche Sozialpädagoginnen und -pädagogen für die Betreuung der MNA einzusetzen, die aktuell junge Erwachsene in der Zuständigkeit der Stadt Zürich betreuen. Es ist aber vorerst abzuwarten, welche Schlussfolgerungen der Bund aus dem MNA-Pilotprojekt zieht. Zudem ist die Situation im Betrieb zu beobachten. Dazu wird auch der vom Gemeinderat beim Stadtrat in Auftrag gegebene Bericht nach zwei Betriebsjahren (Weisung BAZ Duttweiler GR Nr. 2016/403, Dispositivpunkt 4) Aussagen enthalten.

6.3 Rechtsvertretung im Bundesasylzentrum Duttweiler-Areal

Mit Inbetriebnahme des BAZ Duttweiler wird der Bund die heutigen Verfahrensabläufe, wie sie für den Testbetrieb definiert wurden, nicht generell anpassen. Um vulnerablen Personen den Zugang zur Rechtsvertretung und -beratung zu erleichtern, ist sie bereits heute zu definierten Zeiten im Zentrum Juch präsent. Dieses niederschwellige Angebot soll auch in Zukunft bestehen bleiben. Im BAZ Duttweiler sind einige Besprechungszimmer für die Rechtsvertretung und -beratung eingeplant.

Alle Büros der Rechtsvertretung und -beratung (auch an der Förrlibuckstrasse) sind räumlich von den Büros des SEM getrennt. Im Falle der Förrlibuckstrasse werden unterschiedliche Stockwerke des gleichen Verwaltungsgebäudes genutzt. Die Büros der Rechtsvertretung befinden sich im 1. Stockwerk, sind klar beschriftet und für die Asylsuchenden frei zugänglich. Sie unterscheiden sich gegenüber den anderen Stockwerken durch bewusst gewählte Möblierung. Die Büros des SEM auf dem 2. und 3. Stockwerk sind nur mit einem Zutrittsbadge zugänglich.

7. Zusätzliche Angebote im Bundesasylzentrum Duttweiler-Areal

Die 360 Asylplätze im BAZ Duttweiler werden dem Unterbringungskontingent der Stadt Zürich angerechnet. Die Stadt spart so jährlich rund eine Millionen Franken, weil sie 360 Personen weniger unterbringen und betreuen muss. Der Gemeinderat hat im Postulat GR Nr. 2017/81 den Stadtrat aufgefordert zu prüfen, wie mit diesen Mitteln im BAZ Duttweiler zusätzliche Angebote realisiert werden können, die nicht vom SEM finanziert werden. Die zusätzlichen Mittel sollen gemäss Gemeinderat für genügend Lern-, Freizeit- und Beschäftigungsangebote, somatische und psychiatrische Versorgung, genügend qualifiziertes Personal, externe Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen und Krippenplätze für nicht-ingeschulte Kinder eingesetzt werden.

Zurzeit ist noch offen, ob und wie diese Mittel für den BAZ-Betrieb eingesetzt werden können. Wie der vorliegende Bericht in Kapitel 8 darlegt, können beispielsweise die Kosten für den Schulraum, der benötigt wird, um die Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ Duttweiler in der öffentlichen Schule zu unterrichten, über das ordentliche Budget des Schulamts finanziert werden. In nachfolgenden Bereichen sind im BAZ-Betrieb zusätzliche kostenrelevante Angebote der Stadt Zürich denkbar:

- Im BAZ Duttweiler ist ein halböffentlicher Raum geplant, der Teil des Zentrums ist. Für die Nutzung dieses Raums wird zurzeit vom Sozialdepartement in Zusammenarbeit mit der AOZ, Freiwilligenorganisationen und Ansprechpersonen aus dem Quartier sowie in Abstimmung mit dem SEM ein Konzept ausgearbeitet. Allfällig benötigte finanzielle Mittel für Ausstattung und/oder Betrieb des halböffentlichen Raums werden dem Gemeinderat beantragt werden.
- Für Massnahmen zur Verbesserung der Betreuungsqualität der MNA: Dazu müssen der vom SEM in Auftrag gegebene Evaluationsbericht zum MNA-Pilotprojekt im Zentrum Juch und die Schlussfolgerungen daraus abgewartet werden.
- Für zusätzliche Massnahmen, die aufgrund des vom Gemeinderat in Auftrag gegebenen Berichts nach Ablauf von zwei Betriebsjahren im BAZ-Betrieb abgeleitet werden.

Wenn konkrete Massnahmen für zusätzliche Angebote vorliegen, wird der Stadtrat dem Gemeinderat die erforderlichen finanziellen Mittel beantragen.

8. Grundschulunterricht der Kinder und Jugendlichen im Bundesasylzentrum Duttweiler-Areal

8.1 Ausgangslage

In den bisherigen Asylzentren des Bundes wurde aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer (wenige Wochen) kein Grundschulunterricht erteilt. Mit der Revision des Asylgesetzes verlängern sich die Aufenthalte in den Bundeszentren (maximal 140 Tage). Somit wird das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Bildung angewendet.

Mit dem neuen Asylgesetz (AsylG) wird in Art. 80 Abs. 4 auch der Grundschulunterricht für asylsuchende Personen geregelt:

⁴ Der Standortkanton organisiert den Grundschulunterricht für asylsuchende Personen im schulpflichtigen Alter, die sich in einem Zentrum des Bundes aufhalten. Der Unterricht wird nach Bedarf in diesen Zentren durchgeführt. Der Bund kann für die Durchführung des Grundschulunterrichts Beiträge ausrichten. Die Entschädigung wird pauschal festgesetzt. Ausnahmsweise können die Beiträge nach Aufwand festgesetzt werden, insbesondere zur Entschädigung einmalig anfallender Kosten.

Demnach wird die Schulung der asylsuchenden Kinder und Jugendlichen im BAZ Duttweiler in die Hoheit des Kantons Zürich übertragen. Gemäss § 3 Abs. 1 Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) haben alle Kinder mit Aufenthalt im Kanton Zürich das Recht, die öffentliche Volksschule zu besuchen. § 10 VSG besagt, dass der Anspruch auf den Schulbesuch am Wohnort gilt.

Gemäss neuem Asylgesetz ist vorgesehen, den Grundschulunterricht in den Bundesasylzentren durchzuführen. Der Bund stellt hierfür Schulraum zur Verfügung. Im BAZ Duttweiler sind zwei Schulräume eingeplant. Den Standortkantonen und -gemeinden steht aber frei, den Schulunterricht ausserhalb der Zentren zu organisieren.

8.2 Pädagogische und schulorganisatorische Aspekte

Die vom Gemeinderat geforderte Schulungsform in separaten Aufnahmeklassen in öffentlichen Schulen wird auch vom Volksschulamt des Kantons Zürich (VSA) begrüsst. Sie wird pädagogisch als sinnvoll erachtet, da sie die Schülerinnen und Schüler mit anderen Gleichaltrigen in Kontakt bringt und ihnen damit ein Stück «Normalität» bietet. Seit 2014 wird im Testbetrieb das neue Asylverfahren und als Teil davon auch die Schulung getestet. Die AOZ führt im Auftrag des Bundes die Schule. Die Lehrpersonen im Testbetrieb teilen die Ansicht, dass die Schulung in einer öffentlichen Schule einen pädagogischen Mehrwert hätte. Die Schülerinnen und Schüler wären dadurch der belastenden Atmosphäre des Asylzentrums weniger ausgesetzt und könnten sich schneller an die Erwartungen der öffentlichen Schule gewöhnen (zum Beispiel Pünktlichkeit).

Das VSA hat die Verantwortung der Schulung der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ Duttweiler der Standortgemeinde übertragen. Sie stellt die Lehrpersonen kommunal an, ordnet die Klassen einer Schuleinheit zu und übt die Aufsichtspflicht aus. In der Stadt Zürich obliegen diese Aufgaben der Kreisschulbehörde Limmattal.

Der Bezug des BAZ Duttweiler ist im September 2019 vorgesehen. Der Wechsel der Schulführung von der AOZ zur Kreisschulbehörde Limmattal wird – aus schulorganisatorischen Gründen (wie Anstellung der Lehrpersonen, Bezug der Klassenzimmer) – bereits Anfang Schuljahr 2019/20 vollzogen. Alle Aufnahmeklassen aus dem BAZ Duttweiler werden der Schule Pfingstweid zugeordnet und von der dortigen Schulleitung geführt.

Aufgrund der Erfahrungen des Testbetriebs wird von vier Klassen als Planungsgrösse ausgegangen. Für das Schuljahr 2019/20 werden zwei Klassenzimmer im Primarschulhaus Pfingstweid und zwei im Sekundarschulhaus Limmatt A bereitgestellt. Aktuell ist der Bedarf an Sekundarschulklassen wegen des MNA-Pilotprojekts des Bundes mit überdurchschnittlich vielen unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden hoch. Wie die Altersverteilung im Jahr 2019 aussieht, ist noch nicht klar. Bleiben die Zahlen der Jugendlichen hoch, decken das Schulhaus Pfingstweid mit zwei Primarklassen und die Schule Limmatt A mit zwei Sekundarklassen den Raumbedarf ab. Sollten vorwiegend jüngere Schülerinnen und Schüler geschult werden müssen, kommen auch die Räume des BAZ Duttweiler zur Anwendung, denn die Schule Pfingstweid verfügt über keinen weiteren Platz.

Mit der angenommenen Planungsgrösse von maximal vier Aufnahmeklassen kann für die nächsten drei Jahre die Schulung der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ Duttweiler in der öffentlichen Schule im Schulkreis Limmattal gewährleistet werden. Es wird davon ausgegangen, dass der Schulraum danach auch in diesem Schulkreis knapp wird. Eine Anschlusslösung muss noch ausgearbeitet werden. Sie hängt stark von den Entwicklungen der Zahlen im Asylbereich und der Entwicklung der Schülerzahlen im Schulkreis Limmattal ab. Die Kreisschulbehörde wird bei schulräumlichen Engpässen in eigener Kompetenz auf Räumlichkeiten des Bundes ausweichen.

8.3 Kosten

Die Kosten der Schule im Testbetrieb werden vom Bund getragen. Neu beteiligt sich der Bund an den Kosten gemäss einem Vertrag, der von Bund und Kanton unterzeichnet wird und zurzeit noch in Verhandlung ist. Weitere Vereinbarungen betreffend Schule sind Sache des Kantons (VSA) und der Gemeinden. Dazu wird ein Vertrag zwischen dem Kanton und der Stadt unterzeichnet, der erst nach Abschluss des erstgenannten Vertrags erstellt wird.

Der Kanton beteiligt sich gemäss § 62 Abs. 3 VSG finanziell an der Schulung von Kindern aus Durchgangszentren für Asylsuchende. Das VSA kommunizierte gegenüber der Stadt Zürich, dass die finanzielle Beteiligung des Kantons an der Schulung der Schülerinnen und Schüler aus dem BAZ Duttweiler analog zur Beteiligung an der Schulung der Schülerinnen und Schüler aus den kantonalen Durchgangszentren gehandhabt wird. Sie umfasst die Personalkosten der Lehrpersonen, die vom VSA bewilligte Aufnahmeklassen unterrichten, zu 100 Prozent (inklusive Sozialleistungen) sowie Anteile an Personalkosten der Schulleitung und des Verwaltungspersonals. Darüber hinaus werden Pauschalen pro Schülerin oder Schüler (für die Lehrmittel, Dolmetschereinsätze usw.) ausgerichtet und allfällige weitere effektive Kosten (zum Beispiel Kosten der sonderpädagogischen Massnahmen) auf Antrag durch den Kanton getragen. Die finanzielle Beteiligung des Kantons an den Hauptkosten der Schulung der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ Duttweiler ändert sich nicht, wenn diese innerhalb oder ausserhalb des Zentrums unterrichtet werden. Sie soll die entsprechenden Ausgaben bis auf die Raummiete grösstenteils abdecken.

Der Bund ist für die Bereitstellung und bei Bedarf für Beschaffung sowie Finanzierung von Schulräumen für den Schulbetrieb des BAZ Duttweiler zuständig. Gemäss Bauplan des BAZ Duttweiler sind zwei Schulräume vorgesehen. Sollte die Stadt Zürich diese nicht in Anspruch nehmen, werden Bund und Kanton sich nicht an der Finanzierung eines Ersatzes dieser Räumlichkeiten beteiligen. Kanton (VSA) und Bund (SEM) werden sich jedoch an der Finanzierung der zusätzlich benötigten Schulräume beteiligen, die konkrete Kostenbeteiligung wird aktuell noch verhandelt.

Gemäss der Dienstabteilung Immobilien (IMMO) werden in der Stadt Zürich die jährlichen Mietkosten für Schulhäuser aktuell mit einem Durchschnittspreis von 196 Franken pro Quadratmeter berechnet. In Anlehnung an die kantonalen Empfehlungen sind die meisten Klassenzimmer in der Stadt Zürich rund 72 m² gross. Somit kostet ein Klassenzimmer rund

15 000 Franken pro Jahr. Die Raumkosten, die hier dargestellt werden, sind Orientierungswerte. Die IMMO plant, ab 2020 eine neue Berechnungsform einzuführen, weshalb sich der Richtpreis verändern kann. Bei der Planungsgrösse von vier Aufnahmeklassen in der öffentlichen Schule ist mit Mietkosten für die Schulräume von rund 60 000 Franken pro Jahr auszugehen. Falls aufgrund der Altersverteilung von asylsuchenden Schülerinnen und Schülern nur eine Sekundarschulklasse eröffnet wird, reduzieren sich die Kosten auf jährlich rund 45 000 Franken. In diesen Zahlen ist eine mögliche Beteiligung des Bundes oder des Kantons nicht berücksichtigt.

Die Ausgaben und Einnahmen (Staatsbeitrag Asyl) sind aufgrund der Planungsgrösse mit den vier Schulklassen vom Schulamt im Budget 2019 und FAP 2020–2022 berücksichtigt.

9. Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Postulat GR Nr. 2016/139

Von Gemeinderätin Karin Rykart Sutter (Grüne) und Gemeinderat Muammer Kurtulmus (Grüne) ist am 20. April 2016 folgendes Postulat (GR Nr. 2016/139) eingereicht worden:

Der Stadtrat wird aufgefordert zu prüfen, wie im geplanten Bundeszentrum für Asylsuchende auf dem Duttweiler-Areal im Kreis 5 eine menschenwürdige Unterbringung von Asylsuchenden ermöglicht wird. Insbesondere sollen folgende Massnahmen geprüft werden:

- Kinder im Primarschulalter sollen in separaten Klassen in öffentlichen Schulhäusern zur Schule gehen.
- Den Menschen im Bundeszentrum soll während des Aufenthalts eine sinnvolle Tagesstruktur ermöglicht werden. Dafür sollen genügend Beschäftigungs- und Bildungsangebote zur Verfügung stehen.
- Genügend und gut ausgebildetes Personal soll dafür sorgen, dass die anspruchsvollen Aufgaben im Bundeszentrum in hoher Qualität ausgeführt werden.

Der Gemeinderat hat das Postulat am 7. September 2016 dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen. Mit der Übertragung der Betreuungsdienstleistungen im BAZ Duttweiler an die fachlich sehr gut qualifizierte und erfahrene Organisation AOZ und den Vorgaben des SEM zur Zentrumsführung ist eine menschenwürdige Unterbringung der Asylsuchenden gewährleistet. Die Schulung der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ Duttweiler wird in Aufnahmeklassen in der öffentlichen Schule erfolgen. Dem Gemeinderat wird somit beantragt, das Postulat als erledigt oder erfüllt abzuschreiben.

Weisung Erstellung Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal GR-Nr. 2016/403, Dispositivpunkt B3

Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass ihm der Stadtrat rechtzeitig – mindestens 9 Monate vor Inbetriebnahme des Bundesasylzentrums – einen Bericht vorlegt, der aufzeigt, wie ermöglicht werden kann, dass der BAZ-Schulbetrieb in separaten Aufnahmeklassen in einer öffentlichen Schule stattfinden kann.

Der Gemeinderat hat am 12. April 2017 die Weisung Erstellung Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal mit dem Dispositivpunkt B3 verabschiedet. Wie im vorliegenden Bericht dargelegt, wird die Schulung der Kinder und Jugendlichen aus dem BAZ Duttweiler in separaten Aufnahmeklassen in der öffentlichen Schule erfolgen. Dem Gemeinderat wird somit beantragt, den Dispositivpunkt B3 der Weisung GR Nr. 2016/403 als erfüllt zur Kenntnis zu nehmen.

Postulat GR Nr. 2017/78

Von Gemeinderätin Katharina Prelicz-Huber (Grüne), Gemeinderat Michael Kraft (SP) und 1 Mitunterzeichnenden ist am 29. März 2017 folgendes Postulat (GR Nr. 2017/78) eingereicht worden:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, wie er im Rahmen der Verhandlungen zum Bundesasylzentrum Duttweiler-Areal mit dem SEM daraufhin wirken kann, dass bei der aktuellen Überarbeitung der "Verordnung des EJPD über den Betrieb von Unterkünften des Bundes im Asylbereich" sowohl das Betriebskonzept als auch die Hausordnung möglichst liberal, offen und mit lokaler Gestaltungsfreiheit ausgestattet werden können. Es gilt, einerseits dem ur-

banen Standort Rechnung zu tragen und andererseits den Wunsch zu berücksichtigen, dass im Quartier ein möglichst einfacher Austausch zwischen den Asylsuchenden und den Bewohnenden ermöglicht werden kann, welcher nicht mit restriktiven Öffnungszeiten bzw. Anwesenheitspflichten eingeschränkt wird.

Der Gemeinderat hat am 12. April 2017 das Postulat dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen. Die Betriebsverordnung wurde im Februar 2018 vom SEM in die Anhörung geschickt. Der Stadtrat hat schon im Vorfeld Gespräche mit dem SEM geführt und dabei auch die Anliegen zu einer liberalen Ausgestaltung der Betriebsverordnung eingebracht. Die im Entwurf vorliegende Betriebsverordnung hat die Anliegen der Stadt Zürich aufgenommen. Insbesondere dürfen mit den Standortgemeinden abweichende Vereinbarungen über längere Ausgangszeiten getroffen werden. Es ist nicht zu erwarten, dass die Verordnung in diesen Punkten noch substantielle Änderungen erfährt. Dem Gemeinderat wird somit beantragt, das Postulat als erledigt oder erfüllt abzuschreiben.

Postulat GR Nr. 2017/79

Von Gemeinderätin Katharina Prelicz-Huber (Grüne) und Gemeinderat Mathias Manz (SP) ist am 29. März 2017 folgendes Postulat (GR Nr. 2017/79) eingereicht worden:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, wie er im Rahmen der Gespräche mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) darauf hinwirken kann, dass die Büros im Verwaltungstrakt des Bundesasylzentrums auf dem Duttweiler-Areal primär der Rechtsvertretung der Asylsuchenden zur Verfügung stehen.

Der Gemeinderat hat am 12. April 2017 das Postulat dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen. Der Bund ist zuständig für Organisation und Ablauf des Asylverfahrens. Die Standortgemeinde hat darauf keinen direkten Einfluss. Das heutige Verfahrensregime, wie es an der Förrlibuckstrasse besteht, wird auch mit dem neuen BAZ Duttweiler nicht generell angepasst. Es ist gewährleistet, dass die Büros der Rechtsvertretung der Asylsuchenden getrennt sind von den anderen Büros. Zudem kann im BAZ Duttweiler ein Teil der geplanten Büros von der Rechtsvertretung genutzt werden, um Beratungsgespräche mit Asylsuchenden durchzuführen. Dem Gemeinderat wird somit beantragt, das Postulat als erledigt bzw. erfüllt abzuschreiben.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Unter Ausschluss des Referendums:

- 1. Vom Bericht zum Betrieb und Grundschulunterricht der Kinder und Jugendlichen im Bundesasylzentrum Duttweiler-Areal wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat, GR Nr. 2016/139, von Karin Rykart Sutter (Grüne) und Muammer Kurtulmus (Grüne) vom 20. April 2016 betreffend Menschenwürdige Unterbringung von Asylsuchenden im Bundeszentrum für Asylsuchende auf dem Duttweiler-Areal, wird als erledigt abgeschrieben.**
- 3. Der Dispositivpunkt B3 der Weisung, GR Nr. 2016/403, «Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass ihm der Stadtrat rechtzeitig – mindestens 9 Monate vor Inbetriebnahme des Bundesasylzentrums – einen Bericht vorlegt, der aufzeigt, wie ermöglicht werden kann, dass der BAZ-Schulbetrieb in separaten Aufnahmeklassen in einer öffentlichen Schule stattfinden kann.», wird als erfüllt zur Kenntnis genommen.**
- 4. Das Postulat, GR Nr. 2017/78, von Katharina Prelicz-Huber (Grüne), Michael Kraft (SP) und 1 Mitunterzeichnenden vom 29. März 2017 betreffend Bundesasylzentrum auf dem Duttweiler-Areal, Ausarbeitung eines Betriebskonzepts und einer Hausordnung nach liberalen und offenen Kriterien sowie mit einer lokalen Gestaltungsfreiheit, wird als erledigt abgeschrieben.**

5. **Das Postulat, GR Nr. 2017/79, von Mathias Manz (SP) und Katharina Prelicz-Huber (Grüne) vom 29. März 2017 betreffend Büros im Verwaltungstrakt des Bundesasylzentrums auf dem Duttweiler-Areal, primäre Nutzung durch die Rechtsvertretung der Asylsuchenden, wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements sowie dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti