

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 321/2004

Sitzung vom 3. November 2004

### **1666. Anfrage (Erfüllung der Leistungsvereinbarung «Minimalzentrum 2000» zwischen der Direktion für Soziales und Sicherheit mit ORS Service AG)**

Kantonsrätin Thea Mauchle, Zürich, und Kantonsrat Peter Schulthess, Stäfa, haben am 23. August 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Die private Firma ORS Service AG, der im Auftrag des Bundes und des Kantons Zürich zahlreiche öffentliche Aufgaben im Asylwesen übertragen worden sind, betreibt seit Oktober 2000 auf dem Gelände des Flughafens Kloten ein so genanntes Minimalzentrum für «Personen aus dem Asylbereich mit besonderen Bedürfnissen und Schwierigkeiten». Zwischen der Direktion für Soziales und Sicherheit und der ORS AG besteht eine Leistungsvereinbarung, genannt «Minimalzentrum 2000». Paradoxerweise erhalten die angeblich besonders bedürftigen Personen im Minimalzentrum (MZ) Rohr nicht mehr, sondern weniger Betreuung und selbstverständlich auch viel weniger Geld als gewöhnliche Asylsuchende. Mit Fr. 17.50 (für 7 Tage) und Essensgutscheinen im Wert von Fr. 42.50 (nur im Kiosk des MZ während 1,5 Stunden pro Woche einlösbar) hausen sie in notdürftig eingerichteten Wohncontainern auf dem Flughafengelände und können sich Ausgänge in die angrenzenden Gemeinden oder gar in die Stadt Zürich nicht leisten.

Im Oktober 2001 schrieben 18 unterzeichnende Bewohnerinnen/Bewohner an diverse Hilfsorganisationen (UNHCR, Amnesty International usw.), dass sie sich als Opfer eines «manipulatorischen» und «erbarmungslosen» Systems der Zentrumsleitung betrachten. Sie beklagten sich über subtile Menschenrechtsverletzungen durch das Personal und über die totale Isolation und Ausgrenzung von der Gesellschaft, der sie im MZ Rohr permanent ausgesetzt seien, obschon niemand von ihnen mit einer Verurteilung ins Zentrum gelangt sei. In der Presse wurde im November 2002 der Fall des Asylbewerbers A.S. bekannt, welcher wegen der unzureichenden medizinischen Betreuung und eines Zentrumsverbotes, ausgesprochen durch die Zentrumsleitung, mehrmals und längere Zeit in akuter Lebensgefahr geschwebt hatte. Die Zürcher Menschenrechtsgruppe «augenauf» kritisierte die medizinische Versorgung von Asylsuchenden im MZ Rohr als «prekär». Die Gruppe versuchte seither stetig, den Kontakt zu den Bewohnern des MZ aufrechtzuerhalten, um deren Rechtsvertretung sicherzustellen.

Einzelne Mitglieder von «augenauf» wurden jedoch immer wieder durch Polizeigewalt vom Gelände gewiesen und mit einem Hausverbot oder einer schriftlichen Verwarnung belegt.

Wir bitten den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. a) Welche konkreten Leistungen hinsichtlich der Verpflegung, der Bekleidung, der medizinischen Versorgung, der finanziellen Mittel und des Personentransportes müssen laut Leistungsvertrag mindestens erbracht werden?  
b) Werden die Minimalstandards der oben genannten Leistungen des benachbarten Flughafengefängnisses unterschritten?
2. a) Qualitätssicherung: Wie wird sichergestellt, dass die ORS-Mitarbeitenden genügend für die Betreuung Asylsuchender «mit besonderen Bedürfnissen und Schwierigkeiten» geschult sind? Bietet die ORS ihren Mitarbeitenden Aus- und Weiterbildung an?  
b) Im MZ Rohr befinden sich häufig Personen mit Suchtkrankheiten oder schweren psychischen Problemen. Wie wird deren medizinische und psychologische Betreuung gewährleistet?  
c) Sowohl die Zentrumsleitung als auch die Gemeinschaftspraxis Rümlang können den Asylsuchenden des MZ Rohr eine Konsultation zwecks ärztlicher Behandlung verweigern. Wie lässt sich dies mit dem Gatekeeper-System vereinbaren?
3. a) Wie häufig und durch welche Stelle der Direktion für Soziales und Sicherheit wird die Einhaltung der Vereinbarungen des Leistungsvertrages «Minimalzentrum 2000» überprüft?  
b) Wird diese Überprüfung dokumentiert, und wenn ja: Welcher Personenkreis wird darüber informiert, hat Zugang zu diesen Dokumentationen?
4. a) Welche Personen haben die Befugnis, Asylsuchende aus Durchgangszentren ins MZ Rohr zu verlegen oder verlegen zu lassen?  
b) Welches sind die konkreten Vorfälle, Eigenschaften und Bedingungen, damit einer asylsuchenden Person «besondere Bedürfnisse und Schwierigkeiten» zugesprochen werden, und auf welchen Rechtsgrundlagen beruhen diese Entscheide, Asylsuchende in eine Minimalstruktur zu transferieren?  
c) Erfolgt die Verlegung ins MZ Rohr mittels Verfügung? Welches sind die Rechtsmittel dagegen, und werden sie den Betroffenen eröffnet?
5. a) Auf welchen Rechtsgrundlagen beruhen die Sanktionen, welche die Zentrumsleitung den Bewohnerinnen/Bewohnern auferlegen kann, wie zum Beispiel das «Zentrumsverbot» bis zu 15 Tagen oder die Reduktion von Essensgutscheinen?

- b) Wie erscheinen die «eingesparten» Nächte bei einem erteilten Zentrumsverbot in der Abrechnung des MZ Rohr, das heisst, wird diese Nichterfüllung des Vertrages von ORS AG vermerkt oder kassiert die Betreiberin des MZ Rohr auch das von Bund und Kanton verfügte Taggeld für die mit einem Zentrumsverbot behängten, Person?
  - c) Wird das Nothilfegeld für Notschlafstelle und Gassenküche der betreffenden Person beim Aussprechen des Zentrumsverbotes tatsächlich ausbezahlt?
  - d) Wie wird das Geld in der Abrechnung gegenüber Bund und Kanton verbucht, welches den Bewohnerinnen/Bewohnern des MZ Rohrs auf Grund von Vergehen gegen die Hausordnung gestrichen wird oder welches Einzelne nicht zur vorgegebenen Stunde pro Woche abholen kommen (und dadurch verfällt)?
6. Wie wird die ausreichende rechtliche Beratung und Vertretung der Bewohnerinnen/Bewohnern gewährleistet, nachdem keine Möglichkeit besteht, von aussen Kontakt aufzunehmen oder nach Zürich zu reisen?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thea Mauchle, Zürich, und Peter Schulthess, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Bereits in Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 134/2004 hat der Regierungsrat ausgeführt, dass die Qualität der Betreuung von Asylsuchenden hohen Anforderungen genügen muss. Bezüglich Wirtschaftlichkeit und Effizienz bestehen hohe Erwartungen. Auch in diesem Bereich kann und soll der Wettbewerb spielen, damit das Ziel, für die eingesetzten öffentlichen Mittel einen möglichst hohen Gegenwert zu erhalten, erreicht werden kann. Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat am 28. Juni 2000 beschlossen, die Aufgabe der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden in der ersten Phase gemäss Submissionsverordnung auszuschreiben. Auf Grund der eingegangenen Offerten wurde diese Aufgabe je zur Hälfte der Arbeitsgemeinschaft Asyl (AGA) – einem Zusammenschluss der Asyl-Organisation Zürich, der Asylkoordination Winterthur sowie des Sozialdienstes des Bezirks Affoltern – und der ORS Service AG (ORS) vergeben. Wie der Regierungsrat in Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 163/2002 und 166/2002 festgehalten hat, erfolgt die Auftragsbefreiung der AGA und der ORS nach detaillierten Vorgaben des Kantons und des Bundes. Das Rechts-

verhältnis zwischen dem Kanton Zürich und den beiden Betreuungsorganisationen ist vertraglich geregelt, wobei die Verträge mit der AGA und der ORS identisch sind.

Zu den gestellten Fragen:

Zu Frage 1a)

Der Vertrag regelt die von den Beauftragten zu erfüllenden Aufgaben in der Unterbringung und Betreuung der vom Bund zugewiesenen Personen des Asylrechts in der ersten Phase in Durchgangszentren und deren Finanzierung durch den Kanton Zürich. Im Vertrag enthalten sind die kantonalen Betreuungsgrundsätze, der Betreuungsschlüssel sowie eine ausführliche Auflistung der Aufgaben, welche die Beauftragten zur Gewährleistung einer fachlich qualifizierten Betreuung der Personen des Asylrechts sowie zur Organisation eines geordneten Betriebsalltags wahrzunehmen haben.

Wie in Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 325/2000 festgehalten wurde, haben die im Minimalzentrum Rohr untergebrachten Asylsuchenden grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie die in anderen Unterbringungsstrukturen des Kantons und der Gemeinden beherbergten Asylsuchenden.

Die Zielgruppe des Minimalzentrums Rohr umfasst jene Personen, die auf Grund fehlender Kooperation oder wegen dissozialem Verhalten nicht in den regulären Strukturen der ersten oder zweiten Phase mit untergebracht und betreut werden können. Für die sonstigen Unterbringungsstrukturen bedeutet dies eine wesentliche Entlastungsmöglichkeit. Wegen der besonderen Problematik ist der Betreuungsschlüssel höher als in den übrigen Durchgangszentren.

Die im Minimalzentrum Rohr untergebrachten Asylsuchenden erhalten pro Tag Fr. 2.50 in bar und Lebensmittelgutscheine im Wert von Fr. 6. Die Lebensmittelgutscheine können im Zentrums-Kiosk für die anschliessende Zubereitung der Mahlzeiten eingelöst werden. Die Bekleidung wird mit Secondhandkleidern oder mit Kleider- und Schuhgutscheinen im Bedarfsfall sichergestellt. Dies entspricht dem bundesrechtlichen Grundsatz, dass die Unterstützung für Asylsuchende nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten ist (Art. 82 Abs. 2 des Asylgesetzes; SR 142.31). Während die Asylsuchenden in den ordentlichen Durchgangszentren in der Regel in 4- bis 8-Bett-Zimmern untergebracht sind, verfügt das Minimalzentrum Rohr ausschliesslich über 2-Bett-Zimmer, die den normalen Einrichtungsstandards im Asylbereich entsprechen. Die medizinische Grundversorgung wird gewährleistet durch die Abgabe von nicht rezeptpflichtigen bzw. rezeptpflichtigen Medikamenten nach Angaben des Hausarztes, Wundbehandlungen, Anmeldungen für Arztbesuche, Aufbieten des Sanitätsdienstes

im Notfall oder des Notfallarztes und Abgabe von Methadon nach den Richtlinien des Hausarztes. Die Asylsuchenden erhalten «Rail-Checks» für offizielle Termine (Besuch bei Arzt, Migrationsamt, Bundesamt für Flüchtlinge, Botschaft, kostenloser Rechtsberatungsstelle usw.). Ansonsten müssen sich die Asylsuchenden wie in den übrigen Durchgangszentren, die teilweise noch weiter von angrenzenden Gemeinden oder der Stadt Zürich entfernt liegen, ihre Fahrkarten für öffentliche Transporte mit dem Verdienst aus dem Workfare (Mithilfe bei hauswirtschaftlichen Arbeiten) im Zentrum finanzieren.

Zu Frage 1b)

Der Vergleich mit dem Flughafengefängnis scheitert daran, dass eine völlig verschiedene Ausgangslage besteht. Die Insassen des Flughafengefängnisses sind Gefangene. Demgegenüber sind die Bewohnerinnen und Bewohner des Minimalzentrums keine Gefangenen, sie können sich im Rahmen der Hausordnung frei bewegen und das Zentrum frei verlassen. Auch wenn sich die beiden Einrichtungen nur schwer miteinander vergleichen lassen, ist festzustellen, dass der Unterbringungsstandard des Minimalzentrums denjenigen des Flughafengefängnisses nicht unterschreitet.

Zu Frage 2a)

Die ORS Service AG betreibt das Minimalzentrum seit November 2000. Sie rekrutiert Personal mit der für die Betreuung von Asylsuchenden mit besonderen Problemstellungen erforderlichen fachlichen Ausbildung. So ist die Leiterin des Zentrums ausgebildete Psychologin. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Zentrums verfügen über psychologische und medizinische Zusatzausbildungen sowie Erfahrung in der Betreuung von Asylsuchenden.

Das Personal der ORS Service AG hat Zugang zu Aus- und Weiterbildungsangeboten des Bundes und des Kantons Zürich. Die ORS Service AG, die ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch interne Kurse anbietet, unterstützt ihr Personal bei der Aus- und Weiterbildung.

Zu Frage 2b)

Über die kantonale Platzierungsstelle leitet die fallverantwortliche bzw. zuweisende Stelle die wesentlichen Informationen über die Bedürfnisse der einzelnen Asylsuchenden an die Leitung des Zentrums weiter, damit die laufenden Behandlungen, Arztbesuche, Therapien usw. weitergeführt werden können. Methadon kann wie bereits erwähnt im Zentrum abgegeben werden.

Zu Frage 2c)

Die Zentrumsleitung steht notwendigen ärztlichen Behandlungen nicht entgegen. Die Gemeinschaftspraxis Rümlang ist im Rahmen des Gatekeeping-Systems in die Behandlung der Asylsuchenden eingebun-

den. Konsultationen zwecks ärztlicher Behandlung werden nicht verweigert. Über die Frage der Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung entscheiden die Ärzte.

Zu Fragen 3a) und b)

Der technisch-liegenschaftliche Bereich wird durch das kantonale Sozialamt regelmässig visitiert. Dies umfasst unter anderem die Überprüfung der sanitären Anlagen (Kochgelegenheiten, Nasszellen) und der baulichen Substanz. Über die Belegung und Auslastung der vorhandenen Plätze erstattet die ORS Service AG dem kantonalen Sozialamt wöchentlich Bericht. Halbjährlich erfolgt ein Reporting zuhanden des kantonalen Sozialamtes, das unter anderem Eintrittsgründe, Anzahl Eintritte, durchschnittliche Belegung, durchschnittliche Aufenthaltsdauer, Kliententyp, Massnahmen, Kosten pro Asylsuchendem, Kosten von Unterhalt und Ersatzanschaffungen, Anzahl Arztbesuche und Anzahl Einzelgespräche erfasst. Dokumentiert wird ausserdem eine Fallbiografie. Zugang zu den Dokumentationen haben die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des kantonalen Sozialamtes sowie der Direktion für Soziales und Sicherheit.

Zu Frage 4a)

Die Platzierung ins Minimalzentrum erfolgt grundsätzlich durch die kantonale Platzierungsstelle. Ausserhalb der Geschäftszeiten der Platzierungsstelle können provisorische Platzierungen von Kantons- und Gemeindepolizeorganen und Führungspersonen von Durchgangszentren oder Spezialdiensten vorgenommen werden.

Zu Frage 4b)

Wie bereits erwähnt werden solche Personen im Minimalzentrum untergebracht, die infolge fehlender Kooperation oder dissozialem Verhalten in den regulären Strukturen der ersten oder zweiten Phase nicht mehr untergebracht und betreut werden können. Darunter fallen unter anderem Personen, die in den regulären Strukturen die Anweisungen der Betreuenden fortgesetzt missachten und den ordentlichen Betrieb schwer wiegend stören, Personen, welche die Mitarbeit im Haushalt und im Wohnalltag sowie die Teilnahme in Alltagskursen der ersten Phase vorsätzlich und systematisch verweigern, Personen mit schwerer Alkohol- oder Drogenabhängigkeit, wiederholt gewalttätige Personen oder Personen, die gegenüber Dritten wiederholt und in ernst zu nehmendem Mass ihre Gewaltbereitschaft ausgedrückt haben, sowie Personen, die sich der pflichtgemässen Ausreise notorisch widersetzen.

Zu Frage 4c)

Die Zuweisung erfolgt auf Grund eines Entscheides der Platzierungsstelle. Eine entsprechende Verfügung wird in der Regel nicht erlassen, die betroffenen Asylsuchenden könnten aber grundsätzlich den Erlass

einer solchen verlangen. Mit Bezug auf die Anfechtbarkeit eines betreffenden Entscheides ist zu beachten, dass Asylsuchende ihren Aufenthaltsort nach Bundesrecht nicht frei bestimmen können.

Zu Frage 5a)

Eine Reduktion von Essensgutscheinen erfolgt nicht. Im Übrigen beruhen die Sanktionen auf der eidgenössischen Asylgesetzgebung sowie auf § 5b des kantonalen Sozialhilfegesetzes (SHG; LS 851).

Zu Frage 5b)

Bei vorübergehenden Unterbringungen und Hausverboten bleiben die Betten reserviert. Es ergeben sich daher keine Einsparungen.

Zu Frage 5c)

Es wird im Einzelfall geprüft, ob eine finanzielle oder materielle Unterstützung nötig ist. Bei Hausverboten wird bei Bedarf ein Nothilfegeld ausbezahlt. Die medizinische Versorgung wird auch während des Zentrumsverbotes gewährleistet.

Zu Frage 5d)

Bei Bezug von finanzieller oder materieller Unterstützung erfolgt die übliche Verbuchung. Nicht bezogenes Workfare-Geld verfällt nach einer Woche und wird für Sonderleistungen von anderen Asylsuchenden verwendet.

Zu Frage 6)

Wie bereits erwähnt können die Asylsuchenden das Zentrum im Rahmen der Hausordnung frei betreten und verlassen. Sie haben die Möglichkeit, die kostenlose Rechtsberatung der Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende in Anspruch zu nehmen. Dafür wird auch ein «Rail-Check» ausgestellt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**