

Sitzung vom 14. November 2001

**1747. Interpellation (Anpassung des Unterbringungs- und Betreuungskonzeptes im Asylwesen)**

Die Kantonsrätinnen Johanna Tremp, Zürich, Jeanine Kosch-Vernier, Rüschlikon, und Mitunterzeichnende haben am 24. September 2001 folgende Interpellation eingereicht:

Bisher hat der Kanton für eine erste, zeitlich begrenzte Phase die Unterbringung und Betreuung der vom Bundesamt für Flüchtlinge dem Kanton Zürich zugewiesenen Asylsuchenden zentral organisiert. Gegenwärtig sind drei Trägerschaften auf der Basis von Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton mit der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden betraut: Die Asyl-Organisation Zürich (Sozialdepartement der Stadt Zürich), die Asylkoordination Winterthur (Departement Soziales der Stadt Winterthur) und der Sozialdienst für Erwachsene im Bezirk Affoltern. Die Vergabe der Aufträge für die Zeitperiode 2001/2002 erfolgte durch die Direktion für Soziales und Sicherheit im Juni 2001. Die Hälfte des Mandats erhielten die bisherigen Anbieter, nämlich die Asyl-Organisation Zürich, die Asylkoordination Winterthur und der Sozialdienst für Erwachsene des Bezirks Affoltern. Die andere Hälfte fiel der Firma «Organisation für Regie und Spezialdienste in Zürich» (ORS) zu.

Nach Ablauf der ersten Phase, die in der Regel vier bis sechs Monate dauert, werden die Asylsuchenden den Gemeinden zugeteilt, die ab diesem Zeitpunkt (zweite Phase) für die Unterbringung und Betreuung zuständig sind. Neu will nun der Regierungsrat ab dem Jahr 2002 die zeitliche Dauer der ersten Phase auf zwölf Monate erhöhen, d.h., der Zugang zu persönlichem Wohnraum oder selbstständigen Lebensgemeinschaften soll für Asylsuchende erst nach Vorliegen eines erstinstanzlichen Entscheides möglich sein. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen also doppelt so viele Durchgangszentren zur Verfügung stehen wie heute, bzw. es müssen zusätzlich rund 1500 neue Plätze beschafft werden, die von der Firma ORS betrieben werden sollen.

Im Zusammenhang mit dieser Anpassung der Unterbringungs- und Betreuungsstrukturen bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Für die 1500 zusätzlichen Betreuungsplätze müssen neue Liegenschaften gesucht werden. Das bedeutet, dass der Kanton für deren Miete beziehungsweise Kauf mehr finanzielle Mittel einsetzen muss. Mit wie vielen zusätzlichen Mitteln rechnet der Regierungsrat, und wie stellt er sich zu dieser Verteuerung?
2. Das längere Verbleiben der Asylsuchenden in der ersten Phase ist betreuungsintensiver und damit sehr viel kostspieliger als die Betreuung in der zweiten Phase (unterschiedlicher Betreuungsschlüssel während der beiden Phasen). Warum wählt der Regierungsrat ein solches Verfahren? Wie rechtfertigt der Regierungsrat dieses teurere Vorgehen gegenüber der Steuerzahlerin bzw. dem Steuerzahler?
3. Die Firma ORS ist eine privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft, die für sich gewinnorientiert arbeiten muss. Erachtet es der Regierungsrat als richtig, dass ein privatwirtschaftlich orientiertes Unternehmen, das gewinnbringend arbeiten muss, einen Teil des Geldes, das den Asylsuchenden zugute kommen sollte, in die eigene Firma steckt?
4. Bisher waren das eigentliche Asylverfahren und die Betreuung/Sozialhilfe der Asylsuchenden getrennt. Mit der Ausdehnung der ersten Phase auf zwölf Monate möchte der Regierungsrat Betreuung und Verfahren miteinander verknüpfen, indem Asylsuchende bis zum Entscheid im Asylverfahren im Durchgangszentrum bleiben. Aus welchen Gründen will der Regierungsrat die bislang sehr bewährte Trennung von Verfahren und Betreuung ändern?

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

I. Die Interpellation Johanna Tremp, Zürich, Jeanine Kosch-Vernier, Rüschlikon, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Der Bund zahlt den Kantonen für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung während ihres Aufenthalts eine Pauschale für die Fürsorgekosten (Unterstützungskosten [Art. 21ff. Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen vom 11. August 1999, AsylV 2, SR 142.312], Unterbringungskosten [Art. 24ff. AsylV 2] sowie Gesundheitskosten

[Art. 26ff. AsylV 2]) und einen Pauschalbeitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten (Art. 88 Abs. 1 AsylG, SR 142.31). Zur Abdeckung der Aufwendungen im Liegenschaftsbereich dient die Unterbringungs- und Betreuungspauschale. Damit sollen die Mietkosten und Neben-, Gebäudeunterhalts- und Wiederinstandstellungskosten, Kosten für die erstmalige Anschaffung von Mobilien und deren Unterhalt und Ersatz abgedeckt werden. Sie enthalten zudem einen Zuschlag für die Leerstandsrisiken (Art. 24 Abs. 1 lit. a AsylV 2).

Mit Beschluss vom 28. Juni 2000, über den auch alle Gemeinden informiert wurden, hat der Regierungsrat das Unterbringungs- und Betreuungskonzept für Asylsuchende dem heutigen Umfeld angepasst, ohne indessen das bewährte Zwei-Phasen-Konzept in Frage zu stellen. Hauptgründe waren die laufende Erweiterung der Aufgaben, die Kürzung der Kostentrückerstattungen des Bundes als Folge der Totalrevision des Asylgesetzes von 1999 sowie erhebliche Schwankungen der Anzahl der in der Schweiz um Asyl nachsuchenden Personen. Mit der Anpassung des Unterbringungs- und Betreuungskonzeptes will der Regierungsrat auf das geänderte Umfeld reagieren und zugleich die Vorgaben des Bundes erfüllen. Dies macht es nötig, das bestehende Zwei-Phasen-Unterbringungs- und Betreuungskonzept flexibler zu gestalten und zwischen Betreuungsaufgaben und Liegenschaftsbereich klar zu trennen. Nur diese Trennung ermöglicht eine Leistungserbringung in der Betreuung von Asylsuchenden zu grundsätzlich einheitlichen Konditionen. Damit kann auch die Führungsaufgabe des Kantons und die Steuerbarkeit der Asylfürsorge verbessert gewährleistet werden.

Die Qualität der Betreuung von Asylsuchenden muss heute hohen Anforderungen genügen. An die Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung werden zudem grosse Erwartungen gestellt. Vor diesem Hintergrund erfolgte die Ausschreibung der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden in der ersten Phase. Denn auch in diesem Bereich kann und soll der Wettbewerb zwischen Verwaltungseinheiten und Dritten spielen, damit das Ziel einer wirkungsorientierten Verwaltung, für die eingesetzten öffentlichen Mittel einen möglichst hohen Gegenwert zu erhalten und eine möglichst hohe Wirksamkeit zu erzielen, erreicht werden kann. Auf Grund der eingegangenen Offerten wurde diese Betreuungsaufgabe je zur Hälfte den bereits heute für den Kanton Zürich tätigen Leistungserbringern, die sich zur Arbeitsgemeinschaft Asyl zusammengeschlossen haben (Städte Zürich und Winterthur, Bezirk Affoltern) und an die ORS Service AG vergeben.

Bis anhin haben die Leistungserbringer die Liegenschaften für die Unterbringung von Asylsuchenden in der ersten Phase grundsätzlich selber gestellt. Sie wurden dafür vom Kanton entsprechend (aus der Unterbringungs- und Betreuungspauschale) entschädigt. Neu sollen die Liegenschaften für die Unterbringung von Asylsuchenden im Regelfall vom Kanton den Trägerschaften zur Verfügung gestellt werden. Aus diesem Systemwechsel müssen sich keine Mehrkosten ergeben. Die Unterbringungs- und Betreuungspauschale erhält wie bis anhin derjenige, der die Liegenschaften zur Verfügung stellt.

Erste und zweite Phase, d.h. die Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden durch den Kanton und die Gemeinden, sind als Gesamtkonzept zu betrachten. Mit der Schaffung eines ersten, zeitlich begrenzten Aufenthalts in der ersten Phase entlastete und unterstützte der Kanton schon bisher die Gemeinden, die nach kantonalem Recht zur Unterbringung und Betreuung Asylsuchender verpflichtet sind. Das nun angepasste Zwei-Phasen-Konzept soll dazu führen, dass Asylsuchende, deren Verfahren innerhalb von zwölf Monaten abgeschlossen und der Ausreisetermin festgesetzt werden kann, gar nicht einzelnen Gemeinden zugewiesen werden. Durch die Möglichkeit der Ausdehnung der ersten Phase auf zwölf Monate kann zukünftig vermehrt erreicht werden, dass Asylsuchende bereits während ihres Aufenthalts in den Durchgangszentren des Kantons einen rechtskräftigen Asylentscheid erhalten werden. Asylsuchende mit negativem Asylentscheid haben dann die Schweiz zu verlassen, ohne dass eine Zuweisung durch den Kanton an die Gemeinden und einen Aufenthalt in den Gemeinden erfolgen müsste. Dies entlastet die Gemeinden erheblich, da die Phase nach der Umplatzierung erfahrungsgemäss am aufwendigsten ist. Ungeachtet des in der Tat höheren Betreuungsschlüssels in der ersten Phase ist somit diese Lösung offensichtlich zweckmässig, effizient und besonders für die Gemeinden vorteilhaft.

Würden allein die Kosten in den Vordergrund gestellt, so müssten Asylsuchende tatsächlich sofort den Gemeinden zugewiesen werden. Dies ist aber nicht Sinn und Zweck einer Aufgabenerfüllung, die nur gemeinsam von Kanton und Gemeinden gelöst werden kann. Auf Grund der gegenwärtig angespannten Lage auf dem Liegenschafts- und Wohnungsmarkt zeigt sich überdies, dass die zeitliche Ausdehnung der ersten Phase richtig ist, da die Gemeinden gegenwärtig nicht über genügend Aufnahmekapazitäten verfügen.

Auf die Ausschreibung hin hat die privatwirtschaftliche ORS AG eine Offerte eingereicht, die festgelegten Zuschlagskriterien gleichwertig wie diejenige der Arbeitsgemeinschaft Asyl erfüllt, obschon sie – wie die Interpellantinnen und Interpellanten bemerken – «ein privatwirtschaftlich orientiertes Unternehmen ist, das gewinnbringend arbeiten muss». Mit den klaren Zuschlagskriterien ist sichergestellt, dass unabhängig von der Rechtsform des Trägers die geforderten Leistungen zu Gunsten der Asylbewerberinnen und Asylbewerber erbracht werden.

Dass die ORS AG und auch die Arbeitsgemeinschaft Asyl die in den Leistungsverträgen gesetzten Ziele erfüllen, wird anlässlich der Rechnungsabnahme anhand eines Rechenschaftsberichts überprüft werden, wie dies auch in allen übrigen Fällen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gemacht wird. Im Übrigen ist die ORS AG bereits seit längerer Zeit für die Betreuung von Asylsuchenden nicht nur im Kanton Zürich, sondern auch in anderen Kantonen und im Bund zuständig.

Ein Zusammenhang zwischen Asylverfahren und Asylfürsorge bestand schon bisher. Der eigentliche Grund für den Asylstatus bildet das hängige Asylverfahren. Die Betreuung ist eine logische Folge davon und sichert den Lebensunterhalt bis zum Abschluss des Verfahrens, soweit der Asyl Suchende nicht selber für sich aufkommen kann. Mit der Neuausrichtung wird verstärkt deutlich gemacht, dass ein Zusammenhang zwischen Aufenthalt und Verfahrensstand besteht. Der Übergang von der ersten in die zweite Phase enthält neben dem Zeitelement neu auch einen direkten Bezug zum Asylverfahren. Wird das asylrechtliche Verfahren während des Aufenthalts in einer Unterbringungsstruktur der ersten Phase abgeschlossen und der Ausreisetermin festgesetzt, ist eine Umplatzierung in die zweite Phase ausgeschlossen, soweit der Aufenthalt in der ersten Phase die Dauer eines Jahres nicht überschreitet. Daher hat der Kanton Zürich vom Bund auch wiederholt gefordert, dass ein erstinstanzlicher Entscheid in der Regel sechs Monate nach dem Asylantrag erfolgt und dass er das Verfahren innert nützlicher Frist abschliesst.

Dass die Fürsorge für Personen, die dem Asylrecht unterstehen vom Stand des Verfahrens abhängig ist, ergibt sich im Übrigen bereits aus dem Bundesrecht (Art. 80ff. AsylG sowie AsylV 2). So sind namentlich Flüchtlinge (= Asylsuchende mit positivem Entscheid) im Gegensatz zu Asylsuchenden den Einheimischen gleichgestellt (Art. 3 Abs. 1 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen, SR 142.311) und für Asylsuchende ist die Unterstützung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen auszurichten (Art. 82 Abs. 2 AsylG).

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**