

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. Oktober 2023

1198. Kantonales Sozialamt, Personen aus dem Asylbereich, Leistungsverträge für Durchgangszentren und Rückkehrzentren (gebundene Ausgabe, Vergabe)

A. Ausgangslage

Die Aufnahme und Betreuung von Personen aus dem Asylbereich ist eine Verbundaufgabe, die von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam erfüllt wird. Der Bund weist Personen aus dem Asylbereich den Kantonen nach einem Verteilschlüssel zu, der gestützt auf die Einwohnerzahl festgesetzt wird.

Der Kanton Zürich wendet für diese Aufgabe seit Jahren ein Zweiphasensystem an. In einer ersten Phase werden die dem Kanton Zürich zugewiesenen Personen in Kollektivunterkünften des Kantons (Durchgangszentren, DZ) untergebracht (vgl. § 5a Sozialhilfegesetz [SHG, LS 851.1] in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Asylfürsorgeverordnung [AfV, LS 851.13]). In dieser Zeit wird der Integrationsprozess initialisiert. Nach durchschnittlich vier bis sechs Monaten erfolgt die Verteilung auf die Gemeinden gemäss einer von der Sicherheitsdirektion festgelegten Aufnahmequote, die sich an der Einwohnerzahl orientiert. Anerkannte Flüchtlinge können nicht den Gemeinden zugewiesen werden. Sie werden dabei unterstützt, eine eigene Wohnung zu finden, und bleiben bis zu ihrem Umzug in den kantonalen Kollektivunterkünften.

Für weggewiesene Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich, welche die Schweiz verlassen müssen und gemäss Bundesrecht lediglich Anspruch auf Nothilfeleistungen haben, ist grundsätzlich der Kanton zuständig. Die Ausrichtung von Nothilfeleistungen erfolgt in der Regel in Kollektivunterkünften des Kantons (Rückkehrzentren, RKZ).

Nach Art. 80a des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) kann der Kanton die Erfüllung seiner Aufgaben ganz oder teilweise Dritten übertragen, wobei diese über keine hoheitlichen Befugnisse verfügen. Von dieser Übertragungskompetenz macht der Kanton hinsichtlich des Betriebs der kantonalen Asylunterkünfte bereits seit Jahren Gebrauch, wobei die Leistungsverträge auf die unterschiedlichen Zielgruppen und gesetzlichen Anforderungen in den drei Bereichen DZ, RKZ und unbegleitete minderjährige Asylsuchende (Mineurs non-accompagnés, MNA) Rücksicht nehmen.

Die seit 1. März 2019 bestehenden fünfjährigen Leistungsverträge mit der Asyl-Organisation Zürich, Zürich (AOZ), und der ORS Service AG, Zürich (ORS), enden alle am 29. Februar 2024 (vgl. RRB Nr. 1165/2018).

B. Submission Durchgangszentrum/Rückkehrzentrum

Das Kantonale Sozialamt hat aufgrund der zu erneuernden Leistungsverträge die Submission vorbereitet und durchgeführt, wobei für den MNA-Bereich wegen seiner Besonderheiten ein gesondertes Submissionsverfahren durchgeführt wurde.

Zudem müssen die Zuschlagsempfängerinnen und -empfänger bestimmte Aufgaben gemäss der vom Regierungsrat festgesetzten Integrationsagenda Kanton Zürich (KIP 2, vgl. RRB Nr. 434/2019 sowie KIP 3, vgl. RRB Nr. 502/2023) übernehmen, die nach Abschluss der Einführungsphase der Integrationsagenda in die Pflichtenhefte integriert wurden.

Es sollen Rahmenverträge für die Dauer von fünf Jahren abgeschlossen werden (1. März 2024 bis 28. Februar 2029). Optional kann die Vertragsdauer durch den Kanton um ein Jahr, bis 28. Februar 2030, verlängert werden. Gestützt auf diese Rahmenverträge wird für jede Unterkunft ein Einzelvertrag für den Betrieb abgeschlossen, in welchem die unterkunftsspezifischen Details geregelt werden, wobei die Unterkunft vom Kanton zur Verfügung gestellt wird. Die Zuschlagsempfängerinnen und -empfänger haben keinen Anspruch auf ein festes Auftragsvolumen. Die Dienstleistungserbringenden müssen zwingend in der Lage sein, schnell auf Schwankungen zu reagieren (u. a. aufgrund der Anzahl von neu gestellten Asylgesuche).

Die Kosten für die Abgeltung des Auftrags setzen sich aus verschiedenen Komponenten zusammen. Für jedes Zentrum wird einerseits ein fixer Sockelbeitrag (belegungsunabhängig) und andererseits eine Fallkostenpauschale für jede Klientin und jeden Klienten (belegungsabhängig) ausgerichtet. Da die Auslastung der Zentren durch die Zuschlagsempfängerinnen und -empfänger nicht beeinflusst werden kann, wird jeweils mindestens eine Auslastung von 60% der vertraglich vereinbarten Zentrumskapazität abgegolten, sofern diese nicht bereits durch den fixen Sockelbeitrag gedeckt ist. Betriebs- und Sachauslagen für die Einrichtung der einzelnen Unterkünfte werden nach tatsächlichem Aufwand abgerechnet. Dazu werden objektspezifische Ausgaben bewilligt. Die tatsächlichen Kosten hängen von der Anzahl betriebener Zentren und vom Bestand bzw. der tatsächlichen Auslastung ab. Mietverträge weisen andere Laufzeiten als die hier zu bewilligenden Betreuungsaufträge aus, und viele Betriebs- und Sachaufwendungen fallen unter die Regel gemäss Anhang 1 der Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2). Auf Antrag der Zuschlagsempfängerin bzw. des Zuschlagsempfängers können die offerierten Preise einmal jährlich, gestützt auf die Entwicklung des Schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreise, angepasst werden (Indexstand August 2023: 106,4 Punkte; Dezember 2020 = 100).

Wegen des hohen Bestandes (viele Asylgesucheingänge und Schutzgewährungen) liegt das angenommene Mengengerüst höher als gemäss RRB Nr. 1165/2018. In Los 1 (Betrieb von DZ für Personen des Asylbereichs) wird davon ausgegangen, dass vier reguläre DZ mit einer Kapazität von insgesamt rund 550 Plätzen bei einer Auslastung von 100% betrieben werden. Zusätzlich sollen vier weitere DZ mit einer Kapazität von insgesamt rund 590 Plätzen bei einer Auslastung von 100% als Option befristet betrieben werden können. Es sollen zwei Zuschlagsempfängerinnen oder -empfänger berücksichtigt werden, die je die Hälfte dieser DZ betreiben.

Los 2 (Betrieb von RKZ für Personen in der Nothilfe) beruht auf dem Betrieb von vier regulären RKZ mit einer Kapazität von insgesamt rund 360 Plätzen bei einer Auslastung von 100%. Optional bzw. befristet sollen zwei weitere RKZ mit einer angenommenen Kapazität von insgesamt rund 200 Plätzen betrieben werden. Für Los 2 soll eine Zuschlagsempfängerin oder ein Zuschlagsempfänger berücksichtigt werden.

Das Kantonale Sozialamt hat am 15. Juni 2023 die Ausschreibung im offenen Verfahren in folgenden zwei Losen auf simap.ch publiziert:

Los-Nr.	Leistungen	max. Anzahl Zuschläge
1	Betrieb von Durchgangszentren <i>(Personen des Asylbereichs) Unterbringung und Betrieb, Betreuung der Menschen in der Unterkunft, Unterstützungsleistungen, Fallführung, Integration, Gesundheitliche Grundversorgung</i> Zuschlagskriterien und Gewichtung: – Preis: 40% – Fachkonzepte: 40% – Leistungs- und Schwankungsfähigkeit der Anbieterin: 20%	2 Zuschläge
2	Betrieb von Rückkehrzentren <i>(Personen in der Nothilfe) Unterbringung und Betrieb, Betreuung der Menschen in der Unterkunft, Unterstützungsleistungen, Fallführung, Gesundheitliche Grundversorgung</i> Zuschlagskriterien und Gewichtung: – Preis: 50% – Fachkonzepte: 35% – Leistungs- und Schwankungsfähigkeit der Anbieterin: 15%	1 Zuschlag

Esgingen für Los 1 drei Angebote mit einer Preisspanne von Fr. 38'471'862 bis Fr. 65'778'640 ein. Für Los 2 reichte einzig die ORS ein Angebot ein. Die Eignungskriterien und die zwingenden Anforderungen wurden von allen Anbietenden erfüllt. Aufgrund der Bewertung der Angebote sollen folgende Anbietende berücksichtigt werden:

- für Los 1: ORS und Caritas
- für Los 2: ORS

Die einzelnen Vergabesummen berechnen sich wie folgt:

Betrieb Durchgangszentren (DZ), Los 1 (in Franken)	Zuschlag 1 ORS	Zuschlag 2 Caritas	Total
Grundleistung (Sockelbeitrag & Fallkostenpauschale) für insgesamt 8 Unterkünfte, d. h. 4 Unterkünfte pro Anbieterin (2 reguläre, 2 optionale) für die Rahmenvertragsdauer vom 1. März 2024 bis 28. Februar 2029	31 717 152	41 932 284	73 649 436
Besondere Entschädigung sowie Pauschalen für administrative Fallführung (Spital, Haft)	399 400	436 930	836 330
Zwischentotal für 5-jährigen Betrieb DZ	32 116 552	42 369 214	74 485 766
Optionale Vertragsverlängerung um 1 Jahr bzw. bis 28. Februar 2030	6 355 310	8 405 843	14 761 153
Total für 6-jährigen Betrieb DZ	38 471 862	50 775 057	89 246 919
Betrieb Rückkehrzentren (RKZ), Los 2 (in Franken)	Zuschlag 1 ORS		Total
Grundleistung (Sockelbeitrag & Fallkostenpauschale) für insgesamt 6 Unterkünfte, d. h. 4 reguläre, 2 optionale für die Rahmenvertragsdauer vom 1. März 2024 bis 28. Februar 2029		39 314 880	39 314 880
Besondere Entschädigung sowie Pauschalen für administrative Fallführung (Spital, Haft)		651 850	651 850
Zwischentotal für 5-jährigen Betrieb RKZ		39 966 730	39 966 730
Optionale Vertragsverlängerung um 1 Jahr bzw. bis 28. Februar 2030		7 925 346	7 925 346
Total für 6-jährigen Betrieb RKZ		47 892 076	47 892 076
Total für 6-jährigen Betrieb DZ und RKZ			137 138 995

In Los 1 begründen sich die Angebotsabweichungen insbesondere mit unterschiedlichen Fallkostenpauschalen je Personentag sowie mit unterschiedlichen monatlichen Sockelbeiträgen je Unterkunft.

Gestützt auf Art. 41 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (LS 720.1) sollen folgende drei Zuschläge für den Betrieb der DZ und RKZ vom 1. März 2024 bis 28. Februar 2029 sowie mit optionaler Vertragsverlängerung um ein Jahr bis 28. Februar 2030 in Abhängigkeit von der Auslastung erteilt werden:

Der Auftrag für den Betrieb der DZ gemäss Los 1 soll zum einen gemäss Angebot vom 28. August 2023 zu Fr. 32 116 552 an die ORS vergeben werden. Die Vergabesumme kann sich für die Ausübung der Option

um Fr. 6 355 310 auf höchstens Fr. 38 471 862 erhöhen. Zum anderen soll der Auftrag gemäss Angebot vom 28. August 2023 zu Fr. 42 369 214 an den Verein Caritas Schweiz, Luzern, vergeben werden. Die Vergabesumme kann sich für die Ausübung der Option um Fr. 8 405 843 auf höchstens Fr. 50 775 057 erhöhen.

Der Auftrag für den Betrieb der RKZ gemäss Los 2 soll gemäss Angebot vom 28. August 2023 zu Fr. 39 966 730 an die ORS vergeben werden. Die Vergabesumme kann sich für die Ausübung der Option um Fr. 7 925 346 auf höchstens Fr. 47 892 076 erhöhen.

C. Finanzielle Auswirkungen

Gestützt auf das Submissionsergebnis ist für den Betrieb der DZ (Los 1, insgesamt Fr. 89 246 919) und RKZ (Los 2, insgesamt Fr. 47 892 076) bei einer fünfjährigen Rahmenvertragsdauer vom 1. März 2024 bis 28. Februar 2029 sowie einer Vertragsverlängerung um ein Jahr bis 28. Februar 2030 eine Ausgabe von insgesamt Fr. 137 138 995 zu bewilligen.

Sämtliche Ausgaben sind zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben (vgl. Art. 27 und 28 AsylG sowie § 5a SHG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 AfV) zwingend erforderlich und gelten deshalb als gebundene Ausgabe im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611).

Die Beträge sind im Budgetentwurf 2024 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 enthalten und werden der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 3500, Sozialamt, belastet. Die Beträge für die Jahre 2028 bis 2030 sind im KEF einzustellen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den fünfjährigen Betrieb von Durchgangszentren und Rückkehrzentren sowie die Option einer Vertragsverlängerung um ein Jahr gemäss Abschnitt B und C der Erwägungen wird eine gebundene Bruttoausgabe von höchstens Fr. 137 138 995 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 3500, Sozialamt, bewilligt.

II. Die Ausgabe wird nach Massgabe des Preisindex des Gesamtangebots im Inland vom Bundesamt für Statistik gemäss folgender Formel der Teuerung angepasst:

Bewilligte Ausgabe \times Zielindex \div Startindex (Indexstand August 2023: 106,4 Punkte; Dezember 2020 = 100)

III. Der Auftrag für den Betrieb der Durchgangszentren gemäss Los 1 für die Jahre 2024 bis 2029 wird an folgende Zuschlagsempfängerin und folgenden Zuschlagsempfänger im Sinne der Erwägungen vergeben:

- a) Gemäss Angebot vom 28. August 2023 in Abhängigkeit der Auslastung zu Fr. 32 116 552 an die ORS Service AG, Zürich. Die Vergabesumme kann sich für die Ausübung der Option gemäss Abschnitt B und C der Erwägungen auf höchstens Fr. 38 471 862 erhöhen.
- b) Gemäss Angebot vom 28. August 2023 in Abhängigkeit der Auslastung zu Fr. 42 369 214 an den Verein Caritas Schweiz, Luzern. Die Vergabesumme kann sich für die Ausübung der Option gemäss Abschnitt B und C der Erwägungen auf höchstens Fr. 50 775 057 erhöhen.

IV. Der Auftrag für den Betrieb der Rückkehrzentren gemäss Los 2 für die Jahre 2024 bis 2029 wird gemäss Angebot vom 28. August 2023 zu Fr. 39 966 730 an die ORS Service AG, Zürich, vergeben. Die Vergabesumme kann sich für die Ausübung der Option gemäss Abschnitt B der Erwägungen auf höchstens Fr. 47 892 076 erhöhen.

V. Das Kantonale Sozialamt wird ermächtigt, mit den Organisationen gemäss Dispositiv III und IV Rahmenverträge gemäss Abschnitt B und C der Erwägungen ohne festes Auftragsvolumen bis längstens Ende Februar 2030 sowie entsprechende Einzelverträge gemäss Abschnitt B der Erwägungen abzuschliessen.

VI. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli