

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

Sitzung vom 25. Oktober 2023

### **1223. Sozialamt, Personen aus dem Asylbereich, Leistungsverträge für Wohngruppen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (Vergabe, gebundene Ausgabe, Stellenplan)**

#### **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.

In der Regel werden in einer ersten Phase die dem Kanton Zürich zugewiesenen Personen in Kollektivunterkünften des Kantons (Durchgangszentren) 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.

Anders verhält es sich bei den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (Mineurs non-accompagnés, MNA). Diese werden vom Kanton nach Zuweisung durch den Bund in der Regel in gesonderten kantonalen Strukturen untergebracht, in denen sie betreut werden. Gestützt auf Art. 80a des Asylgesetzes (AsylG, SR 142.31) wurde diese Betreuung mit RRB Nr. 1165/2018 der Asyl-Organisation Zürich, Zürich (AOZ), übertragen. Lässt der Integrationsstand dies zu oder ist eine Unterbringung bei Verwandten oder engen Bekannten in Familienpflege auf Dauer angelegt, werden die MNA einer Gemeinde zugewiesen.

Der seit 1. März 2019 bestehende fünfjährige Rahmen- bzw. Einzelvertrag mit der AOZ endet am 29. Februar 2024.

#### **B. Submission Leistungsverträge MNA-Wohngruppen**

Das Kantonale Sozialamt hat aufgrund der zu erneuernden Leistungsverträge und wegen der Besonderheiten des MNA-Bereichs ein gesondertes Submissionsverfahren vorbereitet und durchgeführt. So konnten die Empfehlungen aus der ausserordentlichen Betriebsprüfung des Zentrums Lilienberg in Affoltern am Albis aus dem Jahr 2022 einfließen (vgl.

Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 394/2022 betreffend Besorgnis-erregende Betreuungssituation im MNA-Zentrum Lilienberg), und es konnte auch berücksichtigt werden, dass die Schwankungen im MNA-Bereich sehr gross ausfallen und sich Alter, Herkunft und Bedarfslagen der MNA stark verändern können (vgl. auch Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 247/2023 betreffend Missstände und Überbelegung in den Asylunterkünften für jugendliche Geflüchtete in der ehemaligen Polizeikaserne). Zudem müssen die Zuschlagsempfängerinnen und -empfänger bestimmte Aufgaben gemäss der vom Regierungsrat festgesetzten Integrationsagenda Kanton Zürich (KIP 2 RRB Nr. 434/2019 sowie KIP 3 RRB Nr. 502/2023) übernehmen, die nach Abschluss der Einführungsphase der Integrationsagenda in die Pflichtenhefte integriert wurden. Des Weiteren stellt künftig der Kanton die Infrastruktur (analog Durchgangs- und Rückkehrzentren), was die Standortsteuerung und Schwankungsfähigkeit verbessert.

Es soll zur Erhöhung der Schwankungsfähigkeit im MNA-Bereich mit mindestens drei Anbietenden je ein Rahmenvertrag für die Dauer von vier Jahren abgeschlossen werden (1. März 2024 bis 29. Februar 2028), mit Verlängerungsoption durch den Kanton um ein Jahr bis längstens 28. Februar 2029. Gestützt auf die längstens fünfjährigen Rahmenverträge sollen für jeden MNA-Standort ein kündbarer Einzelvertrag für den Betrieb abgeschlossen werden, in dem die unterkunftsspezifischen Details geregelt werden. In diesen Einzelverträgen wird die Übernahme einer oder mehrerer MNA-Wohngruppen am gleichen Standort geregelt. Es wird insbesondere festgelegt, welche Zielgruppe bzw. Belegung vorgesehen (Betreuungsintensität, Personalmix) und welche Infrastruktur zu betreiben ist (Lage, Zimmerzahl, Gemeinschaftsräume, betriebliche Logistik). Als Grundlage für einen Einzelvertrag hat die Zuschlagsempfängerin oder der Zuschlagsempfänger ein kurzes Ergänzungsangebot einzureichen, das den im Rahmenvertrag vereinbarten Konditionen aus der Submission zu entsprechen hat. Die Zuschlagsempfängerinnen und -empfänger haben keinen Anspruch auf ein festes Auftragsvolumen.

Die Kosten für die Abgeltung des Auftrags sollen neu gemäss dem tatsächlichen Aufwand je Personalkategorie erfolgen. Als Grundlage für die Vergütung gelten die Stundensätze, die im Rahmen der Submission angeboten wurden. Betriebs- und Sachauslagen für den Betrieb der einzelnen MNA-Unterkünfte werden nach tatsächlichem Aufwand abgerechnet. Dazu werden objektspezifische Ausgabenbewilligungen eingeholt. 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 oder des Zuschlagsempfängers können die angebotenen Preise jährlich, gestützt auf die Entwicklung des Schweizerischen Landesindexes der Konsumentenpreise (Indexstand, August 2023: 106,4 Punkte; Dezember 2020 = 100), angepasst werden. Die Kosten richten sich nach der Anzahl betriebener MNA-Wohngruppen, den angebotenen Stundensätzen, dem Personalmix und den tatsächlich geleisteten Stunden.

Mit den ausgeschriebenen Leistungen soll die Betreuung von rund 540 MNA in hinsichtlich Betreuungsintensität differenzierten MNA-Wohngruppen sichergestellt werden. Dieser Umfang berücksichtigt den derzeitigen MNA-Bestand, wobei aufgrund der nicht prognostizierbaren Schwankungen Aus- und Abbauten ausdrücklich möglich bleiben. Die Anzahl und Grösse der Standorte bzw. MNA-Wohngruppen richten sich jedoch nicht nur nach dem MNA-Bestand, sondern auch nach den infrastrukturellen Begebenheiten. Für die Ausschreibung wurde von monatlich 920 Betreuungsstunden für den Betrieb einer vollbetreuten MNA-Standard-Wohngruppe ausgegangen. Die drei Zuschlagskriterien und deren Gewichtung sind: Preis 25%; fachliche Qualifikation 55% und Leistungsfähigkeit der Anbieterin 20%.

Es sind drei Angebote eingegangen. Die Eignungskriterien und die zwingenden Anforderungen wurden von allen Anbietenden erfüllt, weshalb alle Anbietende berücksichtigt werden sollen: die AÖZ, der Verein Caritas Schweiz, Luzern (Caritas), und die ORS Service AG, Zürich (ORS).

Die Ausgangslage für die Herleitung der Vergabesummen bilden die angebotenen Stundensätze bzw. die folgenden monatlichen Kosten für die in der Ausschreibung festgelegten 920 Betreuungsstunden pro MNA-Wohngruppe: für die AÖZ Fr. 130 570; für Caritas Fr. 124 860 und für die ORS Fr. 61 027. Diese Beträge werden mit der von den Zuschlagsempfängerinnen und dem Zuschlagsempfänger garantiert übernommenen Anzahl der MNA-Wohngruppen sowie einem Betreuungsintensitätsfaktor multipliziert. Die einzelnen Vergabesummen berechnen sich wie folgt:

Betrieb MNA-Wohngruppen (in Franken)	Anzahl Wohn- gruppen	Total für 2 Jahre	Total für 4 Jahre (Rahmen- vertragsdauer)	Total für 5 Jahre (einschliesslich Verlängerungs- option)
<b>Total AÖZ, davon:</b>	<b>18</b>	<b>58 142 976</b>	<b>115 175 952</b>	<b>143 692 440</b>
– Vollbetreute MNA-Wohngruppen	8	25 069 440	50 138 880	62 673 600
– Intensiver betreute MNA-Wohngruppen	8	28 829 856	57 659 712	72 074 640
– Begleitetes MNA-Wohnen	2	3 133 680	6 267 360	7 834 200
– Pauschale Abgeltung, höchstens (vor allem Eröffnung/Schliessung von Wohngruppen und Informatikkosten)		1 110 000	1 110 000	1 110 000

Betrieb MNA-Wohngruppen (in Franken)	Anzahl Wohn- gruppen	Total für 2 Jahre	Total für 4 Jahre (Rahmen- vertragsdauer)	Total für 5 Jahre (einschliesslich Verlängerungs- option)
<b>Total Caritas, davon:</b>	<b>15</b>	<b>39 346 992</b>	<b>77 703 984</b>	<b>96 882 480</b>
– Vollbetreute MNA-Wohngruppen	8	23 973 120	47 946 240	59 932 800
– Intensiver betreute MNA-Wohngruppen	2	6 892 272	13 784 544	17 230 680
– Begleitetes MNA-Wohnen	5	7 491 600	14 983 200	18 729 000
– Pauschale Abgeltung, höchstens (vor allem Eröffnung/Schliessung von Wohngruppen und Informatikkosten)		990 000	990 000	990 000
<b>Total ORS, davon:</b>	<b>8</b>	<b>12 427 242</b>	<b>24 144 484</b>	<b>30 003 104</b>
– Vollbetreute MNA-Wohngruppen	8	11 717 242	23 434 484	29 293 104
– Intensiver betreute MNA-Wohngruppen		kein Angebot	kein Angebot	kein Angebot
– Begleitetes MNA-Wohnen		kein Angebot	kein Angebot	kein Angebot
– Pauschale Abgeltung, höchstens (vor allem Eröffnung/Schliessung von Wohngruppen und Informatikkosten)		710 000	710 000	710 000
<b>Total für 5-jährigen Betrieb MNA-Wohngruppen (einschliesslich Verlängerungsoption)</b>	<b>41</b>	<b>109 917 210</b>	<b>217 024 420</b>	<b>270 578 024</b>

Gestützt auf Art. 29 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (LS 720.1) sollen die Zuschläge an die AOZ, Caritas und die ORS erteilt und mit ihnen die Rahmenverträge (1. März 2024 bis 29. Februar 2028 mit Verlängerungsoption durch den Kanton um ein Jahr bis längstens 28. Februar 2029, insgesamt fünf Jahre) abgeschlossen werden.

Aufgrund der starken Schwankungen im MNA-Bereich sollen folgende Vergabesummen in Abhängigkeit der Auslastung vorerst für zwei Jahre festgelegt werden (vom 1. März 2024 bis 28. Februar 2026). Die Erhöhung der Vergabesummen soll spätestens Anfang 2026, unter Berücksichtigung der dann aktuellen Lage im MNA-Bereich, erfolgen.

- AOZ: Gemäss Angebot vom 14. September 2023 zu Fr. 58 142 976
- Caritas: Gemäss Angebot vom 13. September 2023 zu Fr. 39 346 992
- ORS: Gemäss Angebot vom 13. September 2023 zu Fr. 12 427 242

### C. Personelle Auswirkungen

Das Kantonale Sozialamt muss aufgrund der Erfahrungen und der Erkenntnisse aus der ausserordentlichen Betriebsprüfung des Zentrums Lilienberg inskünftig neue Aufgaben übernehmen, die bisher durch die AOZ erbracht wurden. Dies ist nötig, da künftig mehrere Anbietende MNA-Wohngruppen betreiben. Damit erhöht sich auch der Koordinationsaufwand des Kantonalen Sozialamtes, und dieses hat sicherzustellen, dass die Ressourcenallokation angemessen ist. Das Kantonale So-

zialamt wird zukünftig die Konzeptvorgaben für die einzelnen MNA-Wohngruppen mit standortbezogenen Pflichtenheften oder Leistungskatalogen konkretisieren. Die bedarfsorientierte Platzierung in die einzelnen MNA-Wohngruppen erfolgt durch das Kantonale Sozialamt und wird nach der Erstaufnahme in eine kantonale MNA-Wohngruppe mittels Abklärungsprozess unter Beizug der Beistandspersonen und weiteren mit dem Fall befassten Stellen validiert. Des Weiteren klärt das Kantonale Sozialamt die integrationsorientierte Zuweisung in eine Gemeinde im Einzelfall ab, unter Einbezug der Betreuungs- und der Beistandspersonen.

Inskünftig wird auch in diesem Leistungsbereich, analog Durchgangs- und Rückkehrzentren, der Kanton die Infrastruktur zur Verfügung stellen. Gemäss § 17 der Immobilienverordnung (ImV, LS 721.1) kann das Kantonale Sozialamt Mietverträge für Asylunterkünfte in Abweichung zu §§ 12 und 13 ImV selbstständig abschliessen. Das Kantonale Sozialamt sucht die Immobilien, verhandelt mit der Eigentümerschaft sowie mit den Standortgemeinden und nimmt schliesslich bei den Liegenschaften die Betreiberrolle wahr. Zu den Aufgaben gehören auch bauliche Massnahmen aufgrund feuerpolizeilicher Anforderungen oder Anpassungen an den Nutzungszweck. Für die Unterbringung im MNA-Bereich wird das Kantonale Sozialamt sein Liegenschaftenportfolio Asyl dauerhaft erweitern.

Aufgrund der markanten Mengenausweitungen (Asylbereich und Schutzsuchende aus der Ukraine) sind die internen Kompensationsmöglichkeiten im Kantonalen Sozialamt bereits vollständig erschöpft. Um die neuen Aufgaben bewältigen zu können, ist das Kantonale Sozialamt auf zusätzliche personelle Mittel angewiesen. Somit sind mit Wirkung ab 1. Januar 2024 bis 28. Februar 2026 im Stellenplan des Kantonalen Sozialamtes folgende zwei Stellen befristet zu schaffen:

- *1,0 Stellen, Richtposition Adjunkt/in (Fachspezialist/in MNA), Lohnklasse 16*  
zur übergeordneten Steuerung der Auftragnehmerinnen und des Auftragnehmers, Durchführung der bedarfsgerechten Platzierung in den MNA-Wohngruppen und Zuweisung an Gemeinden
- *1,0 Stellen, Richtposition Adjunkt/in, Lohnklasse 16*  
zur Objektsuche, Betreuung von Immobilien im Betreiberauftrag, Begleitung von Kleinprojekten (Neu-, Um-, Ausbauten, z. B. feuerpolizeiliche Massnahmen)

Die Einreihung der beiden befristeten Stellen wurde vom Personalamt geprüft und als nachvollziehbar erachtet. Die Aufwendungen pro Jahr und Stelle betragen rund Fr. 130 000 (einschliesslich Sozialleistungen) bzw. für beide Stellen insgesamt Fr. 565 000 für die Dauer bis Ende Februar 2026.

#### D. Finanzielle Auswirkungen

Gestützt auf das Submissionsergebnis ist für den Betrieb von MNA-Wohngruppen eine Ausgabe vorerst für zwei Jahre (vom 1. März 2024 bis 28. Februar 2026) von Fr. 109 917 210 zu bewilligen. Die folgenden Ausgaben sollen zeitgleich mit der Vergabeerhöhung beschlossen werden.

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 Aufwendungen für die beiden zusätzlichen befristeten Stellen (rund Fr. 565 000, einschliesslich Sozialleistungen) sind im Budgetentwurf 2024 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027, Planjahre 2025 und 2026, enthalten bzw. können verfügbar gemacht werden und werden der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 3500, Sozialamt, belastet.

Für den Betrieb der MNA-Wohngruppen sind im Budgetentwurf 2024 sowie im KEF 2024–2027 jährlich netto Fr. 11 169 200 eingestellt. Aufgrund der höheren Angebote ist mengenbereinigt mit Mehraufwendungen von jährlich Fr. 28 231 000 zu rechnen. Diese zusätzlich benötigten Budgetmittel werden im Rahmen der I. Sammelvorlage der Nachtragskredite 2024 beantragt werden. Die Beträge ab Planjahr 2025 sind in Abhängigkeit zur dann aktuellen Lage im MNA-Bereich im KEF 2025–2028 einzustellen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan des Kantonalen Sozialamtes werden mit Wirkung ab 1. Januar 2024 bis 28. Februar 2026 folgende befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,0	Adjunkt/in	16

II. Für den zweijährigen Betrieb von Wohngruppen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (Mineurs non-accompagnés, MNA) vom 1. März 2024 bis 28. Februar 2026 wird eine gebundene Ausgabe von höchstens Fr. 109 917 210 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 3500, Sozialamt, bewilligt.

III. 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)

IV. Der Auftrag für den Betrieb von Wohngruppen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende wird in Abhängigkeit der Auslastung an folgende drei Organisationen für die Dauer vom 1. März 2024 bis längstens 28. Februar 2029 vergeben, wobei die Vergabesummen vorerst für zwei Jahre festgelegt werden (bis 28. Februar 2026) und die Erhöhung der Vergabesummen spätestens Anfang 2026, unter Berücksichtigung der dann aktuellen Lage im MNA-Bereich, erfolgen soll:

- a) Gemäss Angebot vom 13. September 2023 zu Fr. 58 142 976 an die Asyl-Organisation Zürich, Zürich.
- b) Gemäss Angebot vom 13. September 2023 zu Fr. 39 346 992 an den Verein Caritas Schweiz, Luzern.
- c) Gemäss Angebot vom 13. September 2023 zu Fr. 12 427 242 an die ORS Service AG, Zürich.

V. Das Kantonale Sozialamt wird ermächtigt, mit den Organisationen gemäss Dispositiv IV je einen vierjährigen Rahmenvertrag mit einer einjährigen Verlängerungsoption gemäss Erwägungen ohne festes Auftragsvolumen bis längstens 28. Februar 2029 sowie entsprechende Einzelverträge gemäss den Erwägungen abzuschliessen.

VI. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**