An den Grossen Rat **18.5142.02**

WSU/P185142

Basel, 20. Juni 2018

Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2018

Schriftliche Anfrage Michelle Lachenmeier betreffend „Unterbringung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen im Kanton“

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Michelle Lachenmeier dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

Gemäss Antwort der Regierung vom 31. Januar 2017 auf die Interpellation von Nora Bertschi betreffend "den aktuellen Stand der unterirdischen Unterbringung von Asylsuchenden in Zivilschutzanlagen" waren seit Ende Oktober 2016 keine Zivilschutzanlagen mehr in Betrieb. Am 27. Juni 2017 antwortete die Regierung auf die Schriftliche Anfrage von Beatriz Greuter betreffend "Nutzung von provisorischen Asylunterkünften“, dass die Sozialhilfe dank der neuen Wohnsiedlung Dreispitz und aufgrund rückläufiger Neuzuweisungen im Asylbereich einige Strukturen ausser Betrieb nehme und Plätze abgebaut würden. Weiter achte die Sozialhilfe darauf, ausreichend leere Plätze als Schwankungsreserve zu behalten, da sich die Situation im Asylbereich erfahrungsgemäss sehr rasch und nur teilweise vorhersehbar verändern könne.
In der Vergangenheit hat der Kanton für den Betrieb von Asylunterkünften Leistungsvereinbarungen mit der ORS Services AG abgeschlossen, welche national die meisten Aufträge erhält, jedoch regelmässig für negative Schlagzeilen sorgt. So berichten unterschiedliche Zeitungen z.B. über verhängte Kollektivstrafen und mangelnde Baby-Nahrung in Aesch (1) oder Zutrittsverboten für RechtsberaterInnen in einer von der ORS betriebenen Notunterkunft in Uster (2). Eine von der ORS betreute Unterkunft in Bern wurde wegen unhaltbaren Zuständen geschlossen (3). Auch im Kanton Luzern haben mehrere Institutionen die Betreuung durch die ORS wegen unzureichender medizinischer Versorgung, Betreuung und Bekleidung für Kinder kritisiert (4). Neulich kamen aus dem Kanton Basel-Landschaft negative Meldungen von der ABS, der Tochtergesellschaft der ORS, wonach mehrere Gemeinden die Zusammenarbeit mit der ABS wegen mangelhafter Betreuung aufgelöst hätten (5). Aus dem Kanton Aargau wurde von überhöhten Mieten für einen Platz in einer Unterkunft durch die ABS berichtet, so dass schliesslich die zuständige Gemeinde einschreiten musste (6).

Aufgrund dieser Vorkommnisse stellen sich folgende Fragen:

1. Beauftragt der Kanton Basel-Stadt nach wie vor bei Engpässen in den Bereichen Betreuung und Sicherheit von geflüchteten Menschen gewinnorientierte Unternehmen wie die ORS oder deren Tochtergesellschaft ABS?
2. Sind auch im Kanton Basel-Stadt ähnliche Vorkommnisse bekannt, wie sie in den oben genannten Medienberichten beschrieben wurden?
3. Könnten sich solche Vorfälle auch im Kanton Basel-Stadt ereignen? Wie stellt der Kanton sicher, dass eine allfällige Beauftragung von gewinnorientierten Unternehmen nicht auf Kosten der Betreuungsqualität geht und sich keine solchen Vorkommnisse ereignen können? Besteht im Kanton ein Konzept zur Überprüfung der Qualitätssicherung von der Betreuung von Asylsuchenden durch Private?

4. Wie werden ethische und soziale Faktoren für die Vergabe solcher Leistungsaufträge gewichtet?
5. Werden die Qualitätsmindeststandards für die Vergaben regelmässig überprüft und ggf. höher gesetzt?
6. Ist die Regierung bereit bei einem erneuten Engpass bei der Betreuung von geflüchteten Menschen nicht gewinnorientierte Anbietende wie beispielsweise die Caritas oder die Zürcher AOZ mit der Betreuung zu beauftragen?
7. Wie stellt der Kanton sicher – dies vor dem Hintergrund, dass die ORS Service AG (7) als Private-Equity-Firma der in London ansässigen Beteiligungsgesellschaft Equistone Partners Europe gehört, welche Unternehmen aufkauft und mit Gewinnen verkauft, – dass die öffentlichen Mittel, welche für die Betreuung von Asylsuchenden bereitgestellt werden, vollumfänglich für die Erfüllung dieser Aufgabe verwendet werden?
8. In welcher Höhe hat die ORS in den letzten vier Jahren finanzielle Mittel vom Kanton Erhalten?

(1) http://bazonline.ch/basel/region/wie-asylsuchende-schikaniert-werden/story/31671756.
(2) https://www.woz.ch/-780c.
(3) http://www.derbund.ch/bern/stadt/--------Video-aus-Berner-Asylunterkunft-Hochfeld-zeigt-prekaere-Zustaende------/story/11408414.
(4) http://www.luzernerzeitung.ch/nachrichten/zentralschweiz/luzern/Eigenthal-Kritisierter-Zentrumsleiter-ersetzt;art92,212661.
(5) https://www.srf.ch/news/regional/basel-baselland/geschaeft-mit-fluechtlingen-schwere-kritik-an-asyl-betreuungsfirma.
(6) https://www.srf.ch/sendungen/regionaljournal-basel-baselland/hohe-miete-in-fluechtlingsunterkunft-ruft-gemeinde-auf-den-plan.
(7) www.ors.ch/ORSS/files/5c/5cfeda27-30dd-4f73-b5b8-1612f9afe264.pdf S. 22.

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Im Kanton Basel-Stadt ist die Sozialhilfe, namentlich die Abteilung Migration, für die Unterbringung, Betreuung, Beschäftigung und Integration von Flüchtlingen, die dem Kanton Basel-Stadt vom Bund zugewiesen wurden, zuständig. Die gesetzlichen Grundlagen des Auftrags sind im kantonalen Sozialhilfegesetz und in den kantonalen Unterstützungsrichtlinien (URL) festgeschrieben. Die Sozialhilfe sorgt in Kooperation mit Immobilien Basel-Stadt für ausreichend Wohnraum für zugewiesene Flüchtlinge. Die von der Sozialhilfe betreuten Liegenschaften sind über das Stadtgebiet verteilt.

Muss in ausserordentlichen Situationen als überbrückende Notlösung auf die Unterbringung von Flüchtlingen in Zivilschutzanlangen (ZSA) zurückgegriffen und innert kürzester Frist entsprechend zusätzliches Betreuungspersonal rekrutiert werden, ist die Sozialhilfe auf externe Dienstleister angewiesen, welche innert kurzer Frist Betreuung und Erstversorgung in den ZSA garantieren können und bei rückläufigem Bedarf rasch wieder abbauen können. Abhängig von den anderen zur Verfügung stehenden freien Plätzen und den personellen Ressourcen der Abteilung Migration werden Bewohner und Bewohnerinnen aus den ZSA laufend in Liegenschaften transferiert, dies unter Berücksichtigung ihres Eintrittsdatums und dem Grundsatz von ‚first in – first out'. Der Betrieb in ZSA wird eingestellt, sobald ausreichend Plätze über Tag zur Verfügung stehen.

Waren bisher ZSA in Betrieb, gehörten tagesaktuelle Belegungspläne, regelmässige Sitzungen und laufender Informationsaustausch mit der Sozialhilfe zu den vertraglich festgelegten Leistungen der Firma ORS. Damit die Sozialhilfe ihre Aufsichtspflicht über die Aktivitäten der Firma ORS wahrnehmen konnte, fanden regelmässige Besprechungen statt. Die Sozialhilfe war berechtigt, zwecks Kontrolle der Vertragserfüllung Einsicht in verschiedene Prozesse und Unterlagen zu nehmen oder die Anlagen unangekündigt zu besuchen.

In diesem Zusammenhang verweist der Regierungsrat auf die Beantwortung der Schriftlichen Anfrage Thomas Gander betreffend „Private Dienstleister bzw. Betreuungsfirmen im Flüchtlingswesen“ vom 13. April 2016 (P165020) sowie der Interpellation Nr. 33 von Urs Müller-Walz betreffend „Unterirdischer Unterbringung von Asylsuchenden in Zivilschutzanlagen“ vom 6. April 2016 (P165107).

Auf Bundesebene hat Nationalrat Balthasar Glättli (Grüne) im Juni 2017 eine Interpellation mit Fragen zur Asylbetreuung durch die Firma ORS eingereicht, welche mehr Transparenz zum Einsatz von Steuergeldern verlangt. Die Stellungnahme des Bundesrates erfolgte Ende August 2017, die Behandlung des Geschäfts im Rat ist noch ausstehend (17.3472 Interpellation).

2. Zu den einzelnen Fragen:

Frage 1. Beauftragt der Kanton Basel-Stadt nach wie vor bei Engpässen in den Bereichen Betreuung und Sicherheit von geflüchteten Menschen gewinnorientierte Unternehmen wie die ORS oder deren Tochtergesellschaft ABS?

Die Sozialhilfe kann in normalen und besonderen Lagen ausreichend Unterbringungsplätze und Personal für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden sicherstellen. Schwankungsreserven für den Fall, dass dem Kanton aber in kurzer Zeit sehr viele Flüchtlinge zugewiesen werden, kann die Sozialhilfe nicht gewährleisten. Aus diesem Grund wurde der Auftrag, in ausserordentlichen Lagen innerhalb weniger Tage Kollektivunterkünfte in Zivilschutzanlagen in Betrieb zu nehmen und ausreichend Personal zu Verfügung zu stellen, im Herbst 2016 gemäss Beschaffungsgesetz im Rahmen eines Submissionsverfahrens ausgeschrieben.

Im Lastenheft des offenen Ausschreibungsverfahrens zum „Betrieb von Kollektivunterkünften sowie Betreuung von Asylsuchenden und Flüchtlingen von 50-100 Plätzen“ wurde nebst allgemeinen Teilnahmebedingungen (Einhaltung § 5 und Beschaffungsgesetz, Grösse und Flexibilität des Unternehmens sowie Qualifikation des Personals) ein Eignungsnachweis eingefordert. Angebote, welche den Eignungsnachweis erfüllten, wurden anhand von drei unterschiedlich gewichteten Zuschlagskriterien bewertet. Es waren dies: Preis (Gewichtung 40%), Auftragsanalyse und Einsatzplanung (Gewichtung 30%) sowie Unternehmensorganisation (Gewichtung 30%).

Die konkreten Leistungen des Auftragnehmers wurden im Aufgabenbeschrieb detailliert aufgeführt. Betreuung und Unterstützung, Administration, Unterbringung und Kommunikation mit dem Auftraggeber sowie die verlangten Qualifikationen des Betreuungspersonals waren definiert. Die kontinuierliche Qualitätskontrolle mittels schriftlicher Berichte, im Rahmen regelmässiger Sitzungen und über unangemeldete Stichproben seitens Sozialhilfe vor Ort war ebenfalls wesentlicher Bestandteil des Lastenheftes.

Die Entschädigung der Leistungen des Auftragsnehmers für den „Betrieb und die Betreuung einer Kollektivunterkunft von 50-100 Plätzen“ wurde in Form einer monatlichen Pauschale festgelegt. Das wirtschaftliche Risiko im Kontext von sich ständig verändernden und nicht beeinflussbaren Entwicklungen im Asylbereich ist hoch. Der Entscheid, die Betreuungsleistung nicht von der Sozialhilfe erbringen zu lassen oder mittels Staatsbeitrag zu regeln, sondern auf der Grundlage des Beschaffungsgesetzes bei Dritten einzukaufen, ist hier begründet: Die Auslagerung des Risikos bringt mit sich, dass Dritten ein gewisser Spielraum in der Planung der ständigen Leistungsbereitschaft zugestanden werden muss, der über eine Pauschalabgeltung gewährt ist.

Beworben haben sich im Herbst 2016 drei Anbieter. Die Firma ORS hat den Zuschlag erhalten. Der von der Sozialhilfe und ORS unterzeichnete Rahmenvertrag trat per 1. Februar 2017 in Kraft und ist zwei Jahre gültig. Es besteht die Option auf Verlängerung jeweils um ein Jahr bis maximal 31. Januar 2021. Aufgrund der rückläufigen Asylgesuchszahlen seit Sommer 2017 musste die Firma ORS bisher nicht tätig werden.

Frage 2: Sind auch im Kanton Basel-Stadt ähnliche Vorkommnisse bekannt, wie sie in den oben genannten Medienberichten beschrieben wurden?

Nein.

Frage 3: Könnten sich solche Vorfälle auch im Kanton Basel-Stadt ereignen? Wie stellt der Kanton sicher, dass eine allfällige Beauftragung von gewinnorientierten Unternehmen nicht auf Kosten der Betreuungsqualität geht und sich keine solchen Vorkommnisse ereignen können? Besteht im Kanton ein Konzept zur Überprüfung der Qualitätssicherung von der Betreuung von Asylsuchenden durch Private?

Nein.

Die im Rahmenvertrag vereinbarten Massnahmen hinsichtlich Qualitätsmanagement und Controlling sind ausreichend, um die Einhaltung der verlangten Betreuungsqualität zu sichern. Auch führt die Sozialhilfe die digitalen Dossiers der Klienten und Klientinnen ab Kantonszuweisung, also auch während des Aufenthalts in einer unterirdischen Kollektivunterkunft und ist dadurch im ständigen Kontakt mit der Firma ORS. In wenigen Einzelfällen hatten sich Bewohnerinnen und Bewohner der Kollektivunterkunft über die Betreuung beschwert. Es handelte sich um kleinere Unstimmigkeiten, die zeitnah geklärt werden konnten. Bei unangekündigten Stichprobenbesuchen durch Vertretungen der Sozialhilfe sind in den letzten Jahren keine Missstände festgestellt worden. Die Kommunikation zwischen der Firma ORS und der Sozialhilfe war stets offen und klar.

Es ist nicht vorgesehen, dass verwaltungsexterne Private zur Überprüfung der Qualitätssicherung beigezogen werden. Die Sozialhilfe hat der Qualitätssicherung in Kollektivunterkünften bisher grossen Stellenwert beigemessen und wird es auch künftig tun, falls aufgrund einer Notlage im Asylbereich wieder Zivilschutzanlagen in Betrieb genommen werden müssten.

Des Weiteren ist der Zugang zu Asylunterkünften Privaten grundsätzlich nicht gestattet, weder in Kollektivunterkünften noch Asylliegenschaften, ausser es handelt sich um frei gewählte Kontakte der Bewohnerinnen und Bewohner. Das in der Bundesverfassung verankerte Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre gilt auch für Personen, die dem Asylgesetz unterstehen. Hingegen würde die Sozialhilfe Hinweisen von Privaten auf Missstände umgehend nachgehen, falls es solche geben sollte. Bisher war dies nicht der Fall. Durch die aktuell zahlreichen Kontakte von Geflüchteten zu Privaten, die sich freiwillig für Geflüchtete engagieren, dürften solche Beobachtungen der Sozialhilfe rasch gemeldet werden.

Frage 4: Wie werden ethische und soziale Faktoren für die Vergabe solcher Leistungsaufträge gewichtet?

Siehe Beantwortung von Frage 1

Frage 5: Werden die Qualitätsmindeststandards für die Vergaben regelmässig überprüft und ggf. höher gesetzt?

Siehe Beantwortung von Frage 3

Frage 6: Ist die Regierung bereit bei einem erneuten Engpass bei der Betreuung von geflüchteten Menschen nicht gewinnorientierte Anbietende wie beispielsweise die Caritas oder die Zürcher AOZ mit der Betreuung zu beauftragen?

Aufgrund der submissionsrechtlichen Vorschriften kann dieser Auftrag nicht an einzelne Organisationen vergeben werden, sondern muss ausgeschrieben werden, was spätestens für die Phase ab Februar 2021 der Fall sein wird. Caritas und AOZ hatten sich 2016 nicht für den Auftrag beworben.

Frage 7: Wie stellt der Kanton sicher – dies vor dem Hintergrund, dass die ORS Service AG als Private-Equity-Firma der in London ansässigen Beteiligungsgesellschaft Equistone Partners Europe gehört, welche Unternehmen aufkauft und mit Gewinnen verkauft, – dass die öffentlichen Mittel, welche für die Betreuung von Asylsuchenden bereitgestellt werden, vollumfänglich für die Erfüllung dieser Aufgabe verwendet werden?

In ausserordentlichen Situationen muss innert kurzer Frist Betreuung und Erstversorgung in Kollektivunterkünften garantiert und bei rückläufigem Bedarf rasch wieder abgebaut werden können. Diese Flexibilität kann die Sozialhilfe nicht gewähren. Entsprechend wurden die Leistungen für den „Betrieb und die Betreuung einer Kollektivunterkunft von 50-100 Plätzen“ im Wettbewerb beschafft. Das Beschaffungsgesetz regelt das Verfahren von öffentlichen Vergaben und gestaltet es transparent. Weiter hat es den Zweck, den Wettbewerb zu stärken unter Berücksichtigung der eigenen, in diesem Fall kantonalen, volkswirtschaftlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten. Die Preise für die zu erbringenden Leistungen sind im Rahmenvertrag pauschal festgesetzt: a) für die monatlichen Betriebskosten und b) für Auf- und Abbau des Betriebs. Im sich rasch verändernden Asylbereich erlaubt dies die Planung einer permanenten Leistungsbereitschaft, auch wenn diese manchmal über Monate oder Jahre nicht abgerufen wird. Der Kanton kann somit nicht sicherstellen, dass der Auftragnehmer einen allfälligen Gewinn für die Leistungserbringung einsetzt.

Frage 8: In welcher Höhe hat die ORS in den letzten vier Jahren finanzielle Mittel vom Kanton erhalten?

In den Jahren 2014-2017 wurde an die Firma ORS für Betreuungsleistungen Asyl 3,5 Mio. Franken bezahlt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann	Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Präsidentin	Staatsschreiberin