

Submission der Suchtberatung Baselland **Erläuterungen zum Vorgehen und grundsätzliche Erwägungen**¹

von Andreas Manz

1. Das angestrengte Ausschreibeverfahren bedingt die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft der drei gemeinnützigen Suchtberatungsvereine im Kanton Baselland, die ambulante Suchtberatung anbieten. Werden zwei getrennte Eingaben gemacht, wird dies unweigerlich zur Zerstörung eines der beiden Vereine führen, die beide über eine jahrzehntelange Tradition verfügen. Dagegen wollen wir in aller Form protestieren. Die Vielfalt des Beratungsangebotes soll erhalten werden.
2. Die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft ist mit einem grossen konzeptionellen Aufwand, vielen konstruktiven Diskussionen auf allen Ebenen verbunden. Ein solcher Prozess ist nicht unter einer Jahresfrist zu bewältigen.
3. Die Folgeplanung II beinhaltet eine Überprüfung bisheriger Arbeitsfelder. Daraus resultieren wesentliche Aufgabenelemente, die in die Planung und Budgetierung der Suchtberatungsstellen wesentlichen Einfluss haben und darin zu integrieren sind. Die Folgeplanung II wird ebenfalls noch ein weiteres Jahr benötigen. Sie stützt sich auf einen regierungsrätlichen Auftrag. In diesen Planungsprozess ist der Prozess zur Bildung einer Arbeitsgemeinschaft ideal integrierbar und gewährleistet die genügende fachliche Abstützung und die daraus hervorgehende fachliche und konzeptionelle Autorisierung zur Durchführung der gefundenen Vereinbarungen.
4. Ob Teile des Sozialwesens dem Beschaffungsgesetz zu unterstellen sind, bedarf dringend einer breiten öffentlichen Diskussion. Die Frage ist von grundlegender politischer und sozialpolitischer Bedeutung und kann nicht von einzelnen Verwaltungsjuristen im Alleingang abgehandelt werden. Folgende Bedenken sollen dabei beachtet werden:
 - a) Das Beschaffungsgesetz wurde nicht im Hinblick auf das Sozialwesen ausgearbeitet. Der Gesetzgeber resp. das Volk hat sich dabei nicht um eine beabsichtigte veränderte Dynamik im Verhältnis der gemeinnützigen privaten Trägerschaften und dem Staat

¹ 2001 kam es der Volkswirtschaft- und Sanitätsdirektion Baselland plötzlich in den Sinn, sie müsse laut Submissionsgesetz analog zum Strassenbau auch die Suchthilfe öffentlich ausschreiben. Wir waren alle vor den Kopf gestossen. Alles Argumentieren half nichts. Die VSD wollte es so. Wer seine Offerte nicht bis zum genannten Datum einreichte, war von künftigen Subventionen ausgeschlossen. Zuerst versuchten wir mit der dritten privaten Beratungsstelle, der BfA und über einen Boykott zu einigen. Diese lehnte aber das Ansinnen ab und so machten wir uns daran, eine eigene Offerte zu berechnen. Diese gaben wir fristgerecht ab. Es war ein mehrere hundert seitige Dossier. Auch die BfA (Beratungsstelle für Alkohol- und andere Suchtkrankheiten) gab eine Offerte ab. Erst als die Herkulesarbeit von uns geleistet war und die VSD nun hätte entscheiden müssen, welche Offerte die bessere sei (es war die unsere) und welche der traditionsreichen Suchtberatungsstelle sie nun müsse sterben lassen (das wäre die BfA gewesen) schaltete die VSD ihr Hirn ein und bekam doch kalte Füsse. Der gleiche Rechtsdienst des Regierungsrates, der zuvor die Notwendigkeit der Submission im Suchtberatungsbereich bejaht hatte, befand nun, dass das Submissionsgesetz doch nicht auf den Sozialbereich anwendbar sei.

Das hier abgedruckte Papier schrieb ich am 14.3.2001 in diesem Zusammenhang. Ich versuchte, mit diesem Schreiben die Ausschreibung vorerst abzuwenden und schlug dem BK (Blauen Kreuz) und der BfA vor, dieses Schreiben als gemeinsamen Brief an den Vorsteher der VSD zu schicken. Die BfA machte aus mir damals wie heute nicht verständlichen Gründen nicht mit und hätte ihre Entscheidung beinahe mit dem Verlust ihrer Existenz gebüsst.....

gekümmert. Daher kann nicht mit einer singulär juristischen Auslegeargumentation Teile des Sozialwesens in den Submissionsprozess eingebunden werden, ohne die damit verbundenen Veränderungen im Verhältnis Staat / Private einer breiten Diskussion zu unterziehen. Dabei geht es nicht um eine Frage der formalen Gesetzesauslegung, sondern um die Frage, ob der Gesetzgeber das so gemeint resp beabsichtigt hat.

- b) Das Beschaffungsgesetz beabsichtigt den Schutz des freien Wettbewerbes. Es beschneidet damit den Staat, bei grösseren Investitionen in seine Güter so autonom handeln zu können, wie dies ein privater Eigentümer könnte und Arbeiten nach blossem Gutdünken zu vergeben. Es ist demnach nicht ein Gesetz, das dem Staat gegenüber dem Privaten Sonderrechte einräumt, sondern umgekehrt weist es dem Staat klare Leitlinien in der Ausübung seiner Entscheidungsbefugnisse zu und schützt den privaten Anbieter.
- c) Das jetzt laufende „Submissionsverfahren ambulante Alkoholberatungsstellen im Kanton Baselland“ illustriert, dass das Verfahren, angewandt auf den Sozialbereich, genau das Gegenteil bewirkt, als das Gesetz eigentlich beabsichtigt: statt den bestehenden Wettbewerb unter verschiedenen Anbietern zu fördern, unterbindet es ihn, indem die Anbieter entweder zur Bildung einer alles integrierenden Arbeitsgemeinschaft zwingt (dann ist nur noch ein Anbieter da) oder den Verein, der den Zuschlag verpasst, zerstört (dann ist ebenfalls nur noch ein Anbieter da). Das theoretische Konstrukt, dass alle 3 Jahre der Wettbewerb anlässlich der wiederkehrenden Ausschreibung stimuliert werde, verfängt nicht, da bekanntlich Erfahrung und Verankerung einer qualifizierten und autorisierten Sozialhilfe nicht auf dem Reissbrett entstehen kann, sondern Folge einer jahrelangen Arbeit darstellt. Zudem lebt die Sozialhilfe von ihrer hohen Kontinuität. Würde nach 3 Jahren der Anbieter ausgewechselt, wie das bei der Müllabfuhr möglich ist, würden die laufenden Hilfebeziehungen auf einen Schlag zerstört und das Aufgebaute in Frage gestellt. Der Staat könnte vom neuen Anbieter nicht verlangen, dass er mit dem bestehenden therapeutischen Personals des Voranbieters weiterfahren würde. Sozialhilfe ist Beziehungsarbeit, die auf Kontinuität und nicht auf Wettbewerb aufbaut. Ohne Arbeitsfeld und Subventionen ist eine kantonsabdeckende Suchthilfe auch nicht aus dem nichts zwecks Bewerbungseingabe aus dem Boden zu stampfen. Der einzige Anbieter muss also der einzige bleiben.
- d) Auch die andere Absicht des Gesetzes, nämlich die Beschneidung staatlicher Gewalt, wird im laufenden Verfahren umgekehrt: Bisher galt, dass Konzepte in der Sozialhilfe und der Behandlung von Kranken von Fachleuten auf einer breit abgestützten Diskussionsbasis ausgearbeitet werden, die entweder von Privaten gänzlich oder zumindest unter namhafter Beteiligung erbracht werden. Die Ausschreibungsunterlagen der VSD enthalten wesentliche konzeptionelle Elemente (nicht einmal schlechte), die weder von Fachleuten noch aufgrund einer breit abgestützten Diskussion unter Einbezug der Privaten ausgearbeitet wurden. Ohne solche wesentlichen Konzeptelemente wäre eine Ausschreibung auch gar nicht möglich. Damit übernimmt der Staat aber eine neue Machtfülle, nämlich der des Konzeptgebers und des Konzeptwählers (er überträgt

eigenständig den Auftrag an denjenigen Bewerber, der ihm das einleuchtendere Konzept vorgelegt hat, ohne aber dazu fachlich für eine solche Auswahl in der Lage zu sein). Die Privaten müssen davon ausgeschlossen werden, da bei einer Sozialhilfe in einem kleinen Gebiet sinnigerweise die wesentlichen Anbieter miteinander personell stark vernetzt sind und allenthalben Befangenheit reklamiert werden müsste. Es bleibt also gar nichts anderes übrig, als dass der Staat sich eine Kozeptmacht nimmt, die er vorher nicht beansprucht hat. Die Absicht des Gesetzes der staatlichen Machtbeschneidung ist auch in diesem Punkt nicht erfüllt.

5. Diese Überlegungen illustrieren, dass sehr wohl ein Diskussionsbedarf um die verwaltungsjuristische Gesetzesinterpretation in aller Öffentlichkeit notwendig ist, bevor mittels dieser Gesetzesinterpretation das Verhältnis zwischen Staat und privaten Organisationen grundlegend umgekrempelt werden sollte. Hierzu gehört noch eine viel grundsätzlichere sozialpolitische Betrachtung:

- a) Das Sozialwesen ist nach sehr langem sozialpolitischem Konsens auf das Subsidiaritätsprinzip aufgebaut. Das Prinzip der Subsidiarität hebt sich gegen einen staatlichen Zentralismus ab und geht von der Überlegung aus, dass das, was der Einzelne aus eigener Initiative leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gemeinschaft übertragen werden darf, diese aber im Bedarfsfall zur Hilfeleistung (im Sinne ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘) verpflichtet ist. Die Gesellschaftsidee ist ein Aufbau von unten, von der Familie und den Primärgruppen. Darauf bauen sich Sekundärgruppen örtlicher oder funktionaler Art auf, getragen von Menschen, die sich über ihre eigene primäre Interessenlage hinaus für das Gemeinwohl einsetzen. Der Staat steht am Ende dieses Aufbaues und hilft dort, wo Sekundärgruppen die aufgegriffenen Probleme nicht alleine lösen können, vor allem mittels finanzieller Unterstützung. Der Staat wird aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nicht als mächtiger Auftraggeber gesehen, sondern als Partner der Sekundärgruppen (v.a. Vereine), der mittels seiner finanziellen Unterstützung deren – auf Trägerschaftsebene meist in unentgeltlicher Weise gemeinnützig erbrachten - Arbeit ermöglicht und fördert. Diese Sichtweise schliesst eine staatliche Kontrolle mit ein. Die Kontrolle erfolgt aber nicht aufgrund eines Oben-Unten-Prinzipes, sondern aufgrund der Einsitznahme staatlicher Vertreter in den privaten Organisationen, also aufgrund einer guten Vernetzung mit den Vereinen und nicht aufgrund von Leistungsaufträgen, die zugesprochen oder verweigert werden. Der Schutz der privaten Hilfe basiert auf dem Wissen, dass es bekanntlich weit mehr als Geld braucht, um in einer Sozität wirken zu können. Die breite Sozialhilfe ist denn auch allermeist aus einer persönlichen Betroffenheit heraus entstanden und stellt keine Dienstleistung im kommerziellen Sinne dar, wie dies die Müllabfuhr oder die Elektrizitätswerke sind. Das Wesentliche an der Sozialhilfe ist neben fachlichen Aspekten die persönliche Verbundenheit der Träger mit dem Handlungsfeld. Die Schwäche liegt oft in administrativen Belangen, die beispielsweise einem kommerziellen Ausschreibeverfahren nicht standhalten könnten.

Somit muss festgestellt werden: das sozialpolitische Grundprinzip der Subsidiarität, das den gültigen gesellschaftspolitischen Konsensus darstellt, steht im Widerspruch zum Submissionswesen², wo der Staat die auftragvergebende Macht darstellt. Es würde an diesem Gesetz zerbrechen. Das kann so nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen sein.

² das Submissionsgesetz hat denn auch keine grundlegende sozialpolitische Absicht