

## REGIERUNGSRAT

2. April 2014

14.8

### **Interpellation Antoinette Eckert, FDP, Wettingen, und Renate Gautschy, FDP, Gontenschwil (Sprecherin), vom 7. Januar 2014 betreffend Anwendung des Submissionsdekrets bei der Suchtprävention Aargau, der ambulanten Suchtberatung und im Gesundheitswesen; Beantwortung**

---

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

#### **Vorbemerkungen**

Im Rahmen interner finanzrechtlicher Abklärungen stellte sich beim Departement Gesundheit und Soziales die Frage, ob die Vereinbarungen im Bereich der Suchthilfe nicht als vergabepflichtige Dienstleistungen beziehungsweise als öffentliche Aufträge gemäss § 6 des Submissionsdekrets (SubmD; SAR 150.910) zu beurteilen seien und ob folglich die Vergabe dieser Dienstleistungen vom Anwendungsbereich des Submissionsdekrets erfasst werde.

Im Rahmen der Verhandlungen über die Rahmenverträge 2014–2017 orientierte der Kantonsärztliche Dienst die privaten Trägerschaften über die entsprechenden Abklärungen und formulierte in den Entwürfen folgenden Vorbehalt:

*"Zum Zeitpunkt der Vertragserstellung ist noch nicht definitiv geklärt, ob in Zukunft die durch das Departement Gesundheit und Soziales, Kantonsärztlicher Dienst, eingekauften Dienstleistungen unter das kantonale Submissionsdekret fallen. Sollte ein betreffender Entscheid in Kraft gesetzt werden, muss die Situation neu beurteilt und die Dauer dieses Vertrages neu verhandelt werden".*

Der Rechtsdienst des Departements Gesundheit und Soziales führte erste Abklärungen zur Frage der Anwendung des Submissionsdekrets durch. Da sich auch andere Departemente bereits zu früheren Zeitpunkten mit ähnlichen Fragestellungen beschäftigt hatten, wird nun in einer interdepartementalen Arbeitsgruppe geklärt, ob aus submissionsrechtlicher Sicht Dienstleistungen im sozialen, medizinischen sowie im Bildungsbereich ausschreibungspflichtig sind und ob auch die Vergabe an gemeinnützige, nicht kommerziell motivierte Anbieter unter den submissionsrechtlichen Begriff des öffentlichen Auftrags und damit unter den objektiven Anwendungsbereich des Submissionsdekrets fällt. Gestützt auf die Abklärung dieser grundsätzlichen Rechtsfragen soll eine einheitliche kantonale Praxis gegenüber gemeinnützig tätigen Organisationen, welche namentlich soziale Dienstleistungen erbringen, sichergestellt werden.

### **Zur Frage 1**

"Wie kann eine vertrauensvolle therapeutische Beziehung und Behandlung oder Projektarbeit gewährleistet werden, wenn der Auftrag allenfalls alle 4 Jahre an eine andere Organisation vergeben wird?"

In der Tat ist es einer kontinuierlichen therapeutischen Arbeit abträglich, wenn während eines Beratungsprozesses die Ansprechstelle (Institution) und insbesondere die Bezugsperson wechselt. Es ist davon auszugehen, dass ein Wechsel Klientinnen und Klienten auch dazu motivieren wird, die Beratung ganz abzubrechen. Vor diesem Hintergrund ist eine Anwendung des Submissionsdekrets und ein damit verbundener Wechsel des Dienstleistungsanbieters als Nachteil zu betrachten.

### **Zur Frage 2**

"Wie kann eine Nutzen bringende Vernetzungsarbeit aufrechterhalten werden, deren Aufbau Jahre braucht?"

Eine gute Vernetzung der Organisationen in einem breit gefassten Arbeitsfeld ist wünschenswert und zweckdienlich. Fruchtbare Zusammenarbeit baut auf Akzeptanz, Vertrauen und Nachhaltigkeit. Die langjährigen privaten Partnerorganisationen des Kantons haben sich dieses Fundament längst erschaffen. Ein neuer Anbieter stünde vor einer grossen Herausforderung und müsste in seine Positionierung viele Ressourcen investieren.

### **Zur Frage 3**

"Wie kann sichergestellt werden, dass im Falle der Anwendung des Submissionsverfahrens die leistungserbringende Organisation ihre Dienstleistungen weiter entwickelt, auf die aktuellen Herausforderungen ausrichtet und damit ausreichend und nachhaltig investiert?"

Es ist davon auszugehen, dass eine leistungserbringende Organisation – im Wissen, dass sie in vier Jahren wieder abgelöst werden kann – ihre Entwicklung den veränderten Rahmenbedingungen anpassen und sich einer durch das Submissionsrecht geschaffenen Wettbewerbssituation sowie dem damit verknüpften Aufwand stellen müsste. Ob sich dies auf die Investitionssicherheit negativ auswirken kann, dürfte von der jeweiligen Marktsituation abhängen.

### **Zur Frage 4**

"Wie kann das Knowhow der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten werden?"

Spezifisches berufliches Know-how muss über Praxiserfahrung sowie Fort- und Weiterbildung erworben werden. Bei einem allfälligen Wechsel des Anbieters würde voraussichtlich ein Teil der Mitarbeitenden von der neuen Organisation übernommen werden. Andere wiederum müssten sich neu orientieren. Bei einer allfälligen Submission müsste der Kanton das Vorhandensein von ausreichendem Know-how sowie einen allfälligen Transfer von Know-how als Anforderung in den Ausschreibungsunterlagen voraussetzen.

### **Zur Frage 5**

"Welche Auswirkungen hat die Anwendung des Submissionsverfahrens auf die relevanten Stakeholder wie zum Beispiel Betroffene, Angehörige, Fachpersonen, Gemeinden, Schulen und Betriebe?"

Die Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung könnte aufgrund der damit verknüpften Wettbewerbssituation bei den bestehenden Anbietern anfänglich eine Unsicherheit auslösen. Würden aufgrund eines wirtschaftlich günstigeren Angebots andere Anbieter im Submissionsverfahren obsiegen, könnten Betroffenen, Angehörigen, Fachpersonen, Gemeinden und Schulen neue Bezugspersonen

gegenüber stehen. Beziehungen müssten dann neu aufgebaut und Vertrauen geschaffen werden. Bewährte Strukturen, Rahmenbedingungen, Muster und eingespielte Abläufe könnten verloren gehen und müssten dann neu definiert und erarbeitet werden. Im Bereich der direkten Klientenarbeit, in dem die Beziehung zwischen Beraterin beziehungsweise Berater und Kundin beziehungsweise Kunde eine zentrale Rolle spielt, wiegen diese Szenarien ungleich schwerer als in der Suchtprävention.

## **Zur Frage 6**

"Wirkt sich ein Submissionsverfahren bei spezialisierten, auf Vertrauen und Beziehungsaufbau basierenden und in der Suchtberatung dem Datenschutz unterstehenden Dienstleistungen positiv auf die Klienten- und Kundenorientierung, die relevanten Qualitätsgesichtspunkte, die gewünschte Wirkung und die Wirtschaftlichkeit aus?"

Der Bund schreibt den Kantonen vor, dass diese im Bereich der Suchthilfe nur private Institutionen unterstützen dürfen, welche den Qualitätsanforderungen entsprechen (Art. 3g und 3l des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe [Betäubungsmittelgesetz, BetmG] vom 3. Oktober 1951). Die entsprechenden Qualitätsrichtlinien beinhalten auch die Einhaltung der Wirtschaftlichkeit der angebotenen Leistungen. Unabhängig von der Durchführung eines allfälligen Submissionsverfahrens hat der Kanton folglich die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Suchtberatung sicherzustellen.

Das Submissionsdekret bezweckt die Förderung eines wirksamen Wettbewerbs und soll dazu führen, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhält. Im Submissionsverfahren kann verlangt werden, dass die Anbieter Eignungskriterien erfüllen müssen. Neben dem Preis für die Ermittlung des wirtschaftlichen günstigsten Angebots dürfen in der Ausschreibung auch fachliche, qualitative und datenschutzrechtliche Anforderungen als Zuschlagskriterien vorgegeben werden. In einem allfälligen Submissionsverfahren müssten den Anbietern im Bereich der Suchtberatung in den Ausschreibungsunterlagen klare Eignungskriterien und Anforderungen bezüglich Qualität der Dienstleistungen und Einhaltung des Datenschutzes vorgegeben werden. Angebote, die diesen Eignungskriterien oder Anforderungen nicht Rechnung tragen, würden entweder nicht berücksichtigt oder entsprechend bewertet.

In den bestehenden Rahmenverträgen mit den privaten Institutionen der ambulanten Suchtberatung gibt der Kanton den Leistungserbringern in Art. 6.1 "Persönlichkeitsschutz" vor, dass den Klientinnen beziehungsweise Klienten Anonymität, die Vertraulichkeit von Beratungsgesprächen sowie von Klientinnen- und Klientendaten zuzusichern sei. Eine Vertrauensbasis ist die Grundlage einer erfolgreichen therapeutisch/beraterischen Klientenarbeit. Diese Vertragspflicht würde auch nach allfälliger Durchführung eines Submissionsverfahrens den obsiegenden Anbietern auferlegt.

Bei einem allfälligen Wechsel des Dienstleisters dürfen die Klientendossiers aus Datenschutzgründen nicht ohne Einwilligung der Betroffenen über-/weitergegeben werden. Ob und in welchem Umfang ein allfälliger Anbieterwechsel die Klientinnen und Klienten zu einem Ausstieg aus dem Beratungsprozess verleiten würde, ist schwierig vorauszusagen. Der Abbruch des Beratungsprozesses durch zahlreiche Klientinnen und Klienten würde die Gefahr von Rückfällen, erneuten Abhängigkeitsentwicklungen und Suchtchronifizierungen bedeutend erhöhen und bereits gemachte Therapiefortschritte zunichte machen.

## Zur Frage 7

"Beurteilt es der Regierungsrat des Kantons Aargau auch dahingehend, dass die Vergabe von Leistungsverträgen im Gesundheitswesen gesundheitsökonomisch und versorgungspolitisch hochsensibel sind und der Regierungsrat die nachhaltige Weiterführung dieser Dienstleistungserbringung, welche mittels Leistungsvereinbarung vergeben werden, sicherstellen muss?"

Für den Bereich der ambulanten Suchtberatung sowie für andere vergleichbare, klientenbezogene Beratungsleistungen im Gesundheitsbereich sind eine nachhaltige Weiterführung von qualitativ hochstehenden Dienstleistungen sowie die grösstmögliche Aufrechterhaltung der Vertrauensbeziehungen zwischen Institutionen und Klientinnen und Klienten im Sinne einer wirksamen Prävention von zentraler Bedeutung.

## Zur Frage 8

"Wie ist die Praxis betreffend Submissionsverfahren in anderen Kantonen?"

Die an den Kanton Aargau angrenzenden Kantone haben unterschiedliche Haltungen zur Frage der Anwendbarkeit des Submissionsverfahrens. Einzig der Kanton Zürich scheint das Submissionsverfahren konsequent anzuwenden. "Ja, aber" mit Einschränkungen sagen die Kantone Luzern und Basel-Landschaft. "Für die Leistungen der Sozialberatungsstellen (Suchtberatungsstellen) erfolgt keine Ausschreibung, da keine Konkurrenz", argumentiert Luzern. Basel-Landschaft hat das Verfahren in der Vergangenheit nur einmal angewendet. Man beurteilt den Aufwand für den Leistungsbesteller und den Bewerber als unverhältnismässig hoch und die Ausschreibung als inhaltlich heikel. "Nein" antworten die Kantone Bern, Solothurn und Zug. Bern wendet für die Gewährung von Beiträgen das kantonale Staatsbeitragsgesetz an, welches unter anderem in Art. 7c Folgendes ausführt

*"Die Gewährung von Staatsbeiträgen setzt voraus, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet und in der Lage ist, die Bedingungen und Auflagen zu erfüllen."*

Da im Kanton für diese Leistungen kein "Markt" bestehe, mache eine Submission keinen Sinn. Der Kanton Solothurn befasst sich aktuell auch mit der Thematik und ist an der rechtlichen Beurteilung des Kantons Aargau sehr interessiert. In Zug kam das Submissionsverfahren bisher nicht zur Anwendung, weil in der Suchthilfe langjährige, unbefristete Leistungsverträge gültig seien.

Von weiteren sieben Kantonen traf eine Antwort auf die Umfrage zur Anwendbarkeit des Submissionsverfahrens ein. "Ja, aber" sagt der Kanton St. Gallen, wendet das Submissionsverfahren aber nicht an, weil nur bestehende Verträge verlängert würden und sich deshalb nach seiner Auffassung die Frage gar nicht stellt. Ebenso "Ja, aber" sagt der Kanton Fribourg, findet aber, dass das Submissionsverfahren nicht pauschal angewendet werden sollte. Selbst wenn die finanziellen Schwellenwerte erreicht würden, hätte man die Möglichkeit, sich auf das kantonale Ausführungsreglement über das öffentliche Beschaffungswesen zu berufen, welches erlaubt, einen Auftrag unabhängig des Auftragswerts freihändig zu vergeben, wenn aufgrund der technischen Besonderheit des Auftrags nur ein Anbieter infrage kommt und es keine angemessene Alternative gibt (Art. 9). Vier Kantone verneinen die Anwendung einer Submissionsverordnung: Thurgau, Glarus, Graubünden und Schaffhausen. Der Kanton Uri stellt fest, dass in der kantonalen Submissionsverordnung unter Art. 7 Ausnahmen definiert sind:

*"Diese Verordnung findet keine Anwendung auf Aufträge an Behinderteninstitutionen, Wohltätigkeitseinrichtungen und Strafanstalten sowie auf die Beschaffung von Waffen und Munition."*

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'576.—.

**Regierungsrat Aargau**