

Positionspapier Blumenhaus zu OptiSo+

1. Zum Submissionsverfahren

1.1. Grundsätzliche Bemerkungen

- Wir erachten die Durchführung eines Submissionsverfahrens im Behindertenbereich weder als angemessen noch als zielführend. Ein Wettbewerbsverfahren ist dort angezeigt, wo ein Markt besteht. Im Bereich der Betreuung mehrfachbehinderter (schwerbehinderter) Kinder – der Klientel des Blumenhauses – gibt es keinen Markt. Dieses Wettbewerbsverfahren führt zu Fehlanreizen, zu einer Rangelei unter den Institutionen des Sonderschulbereichs und zu einer unerwünschten Entsolidarisierung. Die oberste Zielsetzung unseres Wirkens ist das Wohl der uns anvertrauten Kinder. Es ist nicht erkennbar, dass das im Sonderschulbereich durchgeführte Submissionsverfahren diesem Anspruch gerecht werden kann.
- Es ist dem Blumenhaus sehr wohl bewusst, dass gemäss § 5 des Volksschulgesetzes bei einer Übertragung der Durchführung von kantonalen Spezialangeboten an privatrechtliche Organisationen die submissionsrechtlichen Vorschriften zu beachten sind. Hingegen lässt das Submissionsrecht in diesem Bereich den Vergabebehörden einen Spielraum offen, indem es ausdrücklich die freihändige Vergabe von Beschaffungen in Bereichen erlaubt, in denen kein Markt vorhanden ist (§ 15 Abs. 2 Bst. d des Submissionsgesetzes; BGS 721.54) oder bei Vergaben an Behinderteninstitutionen und Wohltätigkeitseinrichtungen (Art. 10 Abs. 1 Bst. a IVöB; BGS 721.521; vgl. dazu auch Schlussbericht OptiSO+ vom 28. Februar 2020, S 50). Zudem ist § 5 des Volksschulgesetzes bereits seit einigen Jahren in Kraft, ohne dass jemals eine Leistung im Sonderschulbereich ausgeschrieben worden wäre. Nach unserer Auffassung wäre die Fortsetzung der bisherigen Vergabepraxis auch unter Wahrung der submissionsrechtlichen Rahmenbedingungen möglich.
- Eine erfolgreiche und willkürfreie Durchführung einer Submission bedingt klare und trennscharfe Kriterien; diese sind sowohl für die Leistungsspezifikation auf Seiten der ausschreibenden Stelle als auch für die Submittenten essentiell. Im Sonderschulbereich des Kantons Solothurn fehlt bekanntlicherweise eine übergeordnete Taxonomie, nach der eine Zuordnung zu den einzelnen Bedarfsstufen zweifelsfrei erfolgen kann. Seit einigen Monaten laufen unter der Ägide des SPD Anstrengungen in diese Richtung. Da das Blumenhaus schwer beeinträchtigte Kinder mit Mehrfachbehinderungen bzw. sehr komplexen Behinderungsbildern betreut, ist eine saubere Zuscheidung nahezu unmöglich. Wir haben deshalb die Vermutung, dass die Submittenten völlig unterschiedliche Auffassungen bezüglich der ausgeschrieben Angebote hatten. Somit war eine willkürfreie Durchführung der Submission nicht sichergestellt; dies entspricht in keiner Art und Weise den Bedürfnissen unserer Klientel. Die im Vergabeverfahren angewandten Zuschlagskriterien sind teilweise derart unbestimmt, dass eine Überprüfung des Vergabeentscheides nicht möglich ist.

- Offenbar ist das Auswahlverfahren ausschliesslich auf der Basis der eingegangenen Submissionsunterlagen erfolgt. Dem Blumenhaus wird vorgeworfen, dass die Qualität der Eingaben nicht dem Niveau der «Konkurrenz»-Eingaben entsprach. Wir können das weder beurteilen noch nachvollziehen, da wir keine Einsicht in andere Submissionsunterlagen haben. Das Blumenhaus hat die Submissionsunterlagen nach bestem Wissen und Gewissen erstellt – im Bewusstsein, dass unsere Kernkompetenz in der Betreuung schwerbehinderter Menschen und nicht im Erstellen von Submissionseingaben besteht. Wir haben uns bei der Erstellung der Unterlagen auch stark von Aussagen des Leiters Individuelle Leistungen des VSA leiten lassen, dass wir bei der Ausarbeitung der Unterlagen keinen allzu grossen Aufwand zu betreiben hätten, da das Blumenhaus sowieso «gesetzt» sei. Die Rede war sogar von einer A4-Seite (..), was absolut genügen würde!

Da das Blumenhaus seit mehr als 70 Jahren Leistungen im Kinderbereich zugunsten des Kantons zur vollsten Zufriedenheit erbringt und wir über all die Jahre ein partnerschaftliches und auf Vertrauen basierendes Verhältnis pflegen durften, hätten wir uns mindestens einen Hinweis auf die ungenügende Qualität der Submissionsunterlagen bzw. die Gelegenheit zur Klärung bzw. Nachbesserung erwünscht. Dies wäre auch nach den Grundsätzen des Submissionsrecht geboten gewesen. Wir fühlen uns dadurch als Institution weder angemessen noch respektvoll behandelt. Das ist insbesondere für die langjährigen Mitarbeitenden des Blumenhauses schmerzhaft, die sich während vielen Jahren hingebungsvoll und z.T. aufopfernd für die anvertrauten Kinder eingesetzt haben.

1.2. Stellungnahme zur Bewertung der Lose 9 und 11 im Rahmen der Angebotsplanung

- Wie vorerwähnt, erschwerte die fehlende Taxonomie innerhalb der verschiedenen Institutionen und des Kantons eine adäquate Bewertung ungemain. Es war bis zum Ende des Bewerbungsprozesses unklar, mit welchen Bedarfsstufen aktuell in den unterschiedlichen Institutionen gearbeitet wird. Ein Sachverhalt, der sich auch nach den Vergabeentscheiden nicht geändert hat. Um mit einheitlichen Kriterien agieren zu können, hätte eine einheitliche, institutionsübergreifende Einstufung der einzelnen Kinder unbedingt vor dem Bewerbungsverfahren vorgenommen werden müssen. Diese uneinheitliche Ausgangslage führte dazu, dass die verschiedenen Institutionen, aufgrund ihrer Erfahrungen und der aktuell von ihnen betreuten Schülerinnen und Schüler, von völlig unterschiedlichen Einteilungen ausgegangen sind.
- Aus unserer Sicht stellen wir fragwürdige, teilweise willkürliche Punktevergaben und Benotungen fest. Nicht zuletzt aufgrund der bereits erwähnten Zusicherungen des Leiters für Individuelle Leitungen, wonach das Bewerbungsverfahren eine reine Formsache sei, hat das Blumenhaus für alle Bewerbungen eine einheitliche Struktur verwendet. In der Benotung sind jedoch bei den Losen 9 und 11 in diversen Bereichen Diskrepanzen sowie nicht nachvollziehbare Unterschiede feststellbar, obwohl die Zuschlagskriterien bei beiden Losen identisch waren:
 - Erfahrung (4.75 / 5.25)
 - Anteil adäquater stufen- und fachspezifischer Diplome der Lehr- /Fach und Betreuungspersonen (4.75 / 5.5)

- Interprofessionellen Vernetzung (4.1 / 4.4)
- Potenzial sowie institutionellen Motivation und Erkenntnissen aus der internen SWOT-Analyse (2.75 / 3)

Dieser Sachverhalt bedarf einer eingehenden Klärung!

- Die unbestritten grosse Erfahrung des Blumenhauses im Umgang mit herausfordernden Betreuungssettings wurde nur ungenügend berücksichtigt. Regelmässig gelangte das VSA bis anhin mit Anfragen zur Übernahme von Kindern an unsere Institution, die in anderen Sonderschulen aufgrund ihres herausfordernden Verhaltens und der daraus resultierenden (Personal-) Aufwände nicht mehr beschult und / oder betreut werden konnten. Im Blumenhaus wurden und werden professionelle, individualisierte Angebote für diese Kinder geschaffen; sie werden gefördert und beschult bis hin zur Volljährigkeit.

2. Das Blumenhaus wird auch inskünftig ein wichtiger Partner für den Kanton Solothurn sein

2.1. Grundsätzliche Bemerkungen

Unser künftiges Angebot richtet sich gemäss Angebotsplanung grundsätzlich an Kinder der Lose 9 und 11. Folgende Sachverhalte gilt es dabei zu berücksichtigen:

- Ein Grossteil unserer Kinder (Schweregrad 2) sind gemäss Ausschreibung weder der **Bedarfsstufe 2** noch der **Bedarfsstufe 3** zuzuordnen. Dort waren in den folgenden Bereichen keine Bewerbungen möglich:
 - Tiefgreifende Entwicklungsstörungen
 - Mehrfachbehinderungen / schwerste Körperbehinderungen mit anhaltendem Pflegebedarf
 - Spezialsettings
- Aktuell profitieren 23 Kinder aus dem Kanton Solothurn von diesem Angebot (die Taxonomie entspricht einer internen Einschätzung). Da sich das Blumenhaus Buchegg aus nachvollziehbaren Gründen als hochspezialisiertes Kompetenzzentrum versteht, kann dieses Angebot für eine individualisierte Beschulung und schulergänzende Massnahmen auch weiterhin, regionsübergreifend zur Verfügung stehen.

2.2. Zu den institutionellen Rahmenbedingungen des Blumenhauses

- Aufgrund der komplexen Beeinträchtigungsbilder und der notwendigen individuellen Förderung sowie zur Verminderung der potenziellen Reizüberflutung, die fremd- und selbstverletzendes Verhalten hervorrufen können, müsste aus Sicht des Blumenhaus Buchegg auch weiterhin von den geplanten, grösseren Klassen abgesehen werden. Aus den obgenannten Gründen kann im Blumenhaus auch weiterhin nur mit Klassen von maximal fünf Kindern gearbeitet werden, um eine adäquate Betreuung und Förderung garantieren zu können. Diese strukturellen Voraussetzungen resultieren in besonderem Masse aufgrund der herausfordernden Verhaltensweisen und dem damit verbundenen Stressverhalten der uns anvertrauten Kinder.

- Bei der Beschulung von Kindern mit tiefgreifender Entwicklungsstörung und / oder Mehrfachbehinderung ist der Personalaufwand erfahrungsgemäss sehr gross (1:1- bis zu 1:2-Betreuung).
- Anpassungen bezüglich der räumlichen Bedingungen, der Gruppengrösse, Anpassungen des Pensums, (erhöhter) Einsatz von finanziellen Mitteln, Schulung und Beratung der Mitarbeitenden sind unerlässlich. Davon betroffen sind gemäss unseren Erfahrungen nicht nur Kinder der Bedarfsstufe 3, sondern auch ein Grossteil der Kinder in der Bedarfsstufe 2, die zurzeit im Blumenhaus unterrichtet sowie betreut werden.
- In den letzten Jahren hat die Anzahl der Kinder mit einer Autismus-Spektrumsstörung (ASS) stark zugenommen. Um diese Kinder individuell und ihren Ressourcen entsprechend fördern zu können, wurde im Bereich Schule eine Klasse für Kinder mit ASS sowie eine Krisenintervention eingerichtet. Dieses Angebot erfordert einen hohen Personalschlüssel, belastbare und sehr gut ausgebildete Fachkräfte sowie adäquate, infrastrukturelle Rahmenbedingungen. Es ist zu befürchten, dass der Bedarf nach hochqualifizierter Betreuung von Kindern mit ASS in den nächsten Jahren noch zunehmen wird.

3. Zukunft des Blumenhaus-Internats

Seitens des Kantons Solothurn wird betont, dass die Submission im Kontext von OptiSo+ sich nur auf den Sonderschulbereich bezieht und das Blumenhaus-Internat nicht betroffen sei. Diese Argumentation ist nach unserer Einschätzung nicht sachgerecht und trifft die Lebensrealität der uns anvertrauten Kinder nicht. Unsere Sonderschule und das Internat bilden eine untrennbare Symbiose. Aufgrund der Schwere der Behinderungsbilder unserer Kinder ist ein (teilweiser) Aufenthalt in unserem Internat oft die Voraussetzung für das Weiterbestehen eines einigermaßen intakten Familien-Ökosystems. Zudem leistet unser Internat einen grossen Beitrag bei der integrierten und umfassenden Förderung und Betreuung unserer Kinder. Die Entlastung der Familie und die professionelle Betreuung durch unser Internat-Personal sind für unsere Eltern essentiell. Die Vorstellung, dass ein Aufenthalt im Blumenhaus-Internat und gleichzeitig eine Beschulung in einer anderen Institution erfolgen kann, erachten wir als weltfremd.

4. Situation der betroffenen Eltern/Familien

Die Nachricht von der Nicht-Berücksichtigung des Blumenhauses hat bei den Eltern unserer Kinder einen eigentlichen Schock ausgelöst. Momentan herrschen Angst, Ohnmacht, Verzweiflung und Wut vor. Insofern orten wir ein gewisses Eskalationspotential. Ein vor Ort durchgeführter Eltern-Anlass hat zu einer gewissen Beruhigung beigetragen. Einzelne Eltern haben sich beim Leiter Individuelle Leistungen des VSA direkt gemeldet, was nicht unbedingt zur Beruhigung beigetragen hat – im Gegenteil. Auch die Zusicherung, dass sich für die Eltern für die Dauer der Sonderschulverfügung (i.d.R. 2-3 Jahre) nichts ändern dürfte, hat keine Beruhigung gebracht.

Die Eltern haben den Organen des Blumenhauses das Mandat erteilt, sich dafür einzusetzen, dass ihre Kinder bis zur Erfüllung der verfassungsmässig garantierten Beschulung im Blumenhaus bleiben können. Anlässlich des vorerwähnten Eltern-Anlasses haben zahlreiche Eltern von einer «Odyssee» ihrer Kinder durch verschiedene Institutionen berichtet. Übereinstimmend wird festgehalten, dass sich die Situation ihrer Kinder erst im Blumenhaus beruhigt habe. Für die Eltern ist es absolut nicht nachvollziehbar, warum Kinder mit gleichen oder ähnlich schweren Behinderungen inskünftig nicht mehr im Blumenhaus betreut bzw. beschult werden sollen.

5. Nachhaltiger Umgang mit Ressourcen

Die Verlagerung von Angeboten führt dazu, dass diejenigen Institutionen, die zusätzliche Leistungen erhalten, Personal aufbauen und ihre Infrastruktur ausbauen werden. Wir haben Kenntnis davon, dass einzelne Institutionen bereits öffentlich Personal suchen und im Einverständnis mit dem VSA Neubau-Projekte lanciert haben. Gleichzeitig wird das Blumenhaus Personal abbauen müssen und früher oder später wird Schulraum – der letztlich mit öffentlichen Mitteln finanziert wurde – ungenutzt frei werden. Wir erachten dies als Verschleuderung von Ressourcen bzw. Steuergeldern. Wir gehen davon aus, dass dies weder von der Politik noch von der Öffentlichkeit goutiert wird.

6. Regionalpolitische Überlegungen

Offenbar hat die tendenziell periphere Lage des Blumenhauses bei der Losvergabe auch eine Rolle gespielt. Dies berichten einzelne Eltern nach direkter Rücksprache mit dem Leiter Individuelle Leistungen des VSA und zeigt sich auch in den abgegebenen Bewertungsmatrizen. Das Blumenhaus ist seit über 80 Jahren am Standort Buchegg tätig und ist mittlerweile die grösste Arbeitgeberin im Bezirk. Zudem wurden in den letzten Jahren sehr grosse Investitionen im lokalen bzw. regionalen Gewerbe getätigt. Die Zusammenarbeit mit den lokalen bzw. regionalen Behörden funktioniert seit vielen Jahren sehr gut; gleichzeitig geniesst das Blumenhaus eine hervorragende Reputation und ist im Bezirk bzw. der Bevölkerung sehr stark verankert. Eine durch den Kanton auferlegte Schrumpfung des Blumenhauses und der damit verbundene Abbau qualifizierter Arbeitsplätze dürfte kaum akzeptiert werden.

Wir erachten den Bucheggberg als Standort für eine Behinderteninstitution und gerade auch für behinderte Kinder als ideal. Die Schönheit und Beschaulichkeit der Landschaft und die täglich erlebbare Inklusion durch die Bucheggberger-Bevölkerung tragen wesentlich zum Wohlbefinden unserer Klientel bei. Zudem ist die Nähe zum Reit-Therapiezentrum «Cutohof» ein nicht zu unterschätzender Vorteil, der offenbar nicht Eingang in die Bewertung gefunden hat.

Der Kanton Solothurn ist ein Kanton der Regionen und der Vielfalt. Zu dieser Vielfalt ist durch gezielte Förderung der Regionen Sorge zu tragen. Insofern dürfen marginale Einsparungen im Bereich der Transportkosten behinderter Menschen kein Entscheidkriterium sein. Zudem erachten wir eine gewisse Bündelung der Ressourcen aufgrund der Schwere der Behinderungen der bei uns betreuten Kinder als zwingend notwendig.

7. Verbindlichkeit bzw. Berechenbarkeit staatlichen Handelns

Verlässlichkeit, Verbindlichkeit und Berechenbarkeit sind Voraussetzungen des rechtsstaatlichen Handelns. Nach unserer Einschätzung sind diese Grundsätze gegenüber dem Blumenhaus mehrfach verletzt worden.

- Der Leiter Individuelle Leistungen des VSA hat im Vorfeld der Submission mehrmals betont, dass das Blumenhaus als «gesetzt» zu betrachten sei und somit bei der Erstellung der Submissionsunterlagen «kein grosses Theater» (Originalzitat) zu machen sei. Insofern ist es mehr als erstaunlich, wenn dem Blumenhaus jetzt entgegengehalten wird, dass die Submissionsunterlagen im Quervergleich zu wenig aussagekräftig seien. Das ist dann besonders störend, wenn davon ein Vergabeentscheid abhängig gemacht wird.
- Das Blumenhaus befasst sich seit mehreren Jahren mit einem Ersatzbau für das in die Jahre gekommene Internat. Der Leiter Individuelle Leistungen des VSA wurde in diesen Prozess laufend einbezogen und hat das ihm zur Stellungnahme vorgelegte Raumprogramm explizit genehmigt; auf seinen Wunsch hin wurde die Anzahl der verfügbaren Internatsplätze sogar von den beantragten 30 Plätzen auf 35 Plätze erhöht. Der Leiter Individuelle Leistungen des VSA begründete seinen Wunsch mit dem Hinweis, dass der Bedarf an Internatsplätzen für unsere Klientel nach seiner Einschätzung eher noch zunehmen werde. Im Sommer 2021 fand im Beisein von Bankenvertretern und des Kantonsbaumeisters ein weiterer Austausch statt; das vom Blumenhaus gewählte Einladungsverfahren wurde dabei positiv gewürdigt und die Weiterführung des Projekts wurde bestätigt. Da das Internat eine Symbiose mit der Sonderschule bildet, macht dieses Neubauprojekt keinen Sinn mehr. Zwischenzeitlich sind in diesem Zusammenhang knapp CHF 400'000.-- an Planungskosten aufgelaufen, die nun vermutlich abzuschreiben sind. Das ist für eine mit öffentlichen Mitteln finanzierte Einrichtung mehr als stossend.

Beide Vorfälle können nicht einfach hingenommen werden und bedürfen der Klärung. Es stellen sich für das Blumenhaus in diesem Zusammenhang unter Umständen auch Verantwortlichkeits- und Haftungsfragen (insbesondere in Bezug auf die nun möglicherweise unnütz gewordenen Planungskosten für den Ersatzbau).

8. Fazit

Im Bereich der schwerbehinderten Kinder führt OptiSo+ alles andere als zu einer optimalen Lösung – im Gegenteil! Wir erwarten, dass der Kanton Solothurn das Projekt OptiSo+ im Bereich der Klientel des Blumenhauses abbricht. Eine Auslegeordnung und eine damit verbundene Denkpause sind unumgänglich. Da ein Zuschlag im Rahmen eines Submissionsverfahrens nicht automatisch das Recht auf den Abschluss eines Vertrags mit sich bringt, steht einem «Übungsabbruch» auch in juristischer Hinsicht nichts im Wege. Falls im Dialog keine Lösung gefunden werden kann und der Kanton Solothurn auf der Umsetzung beharrt, ist ein langwieriger und eskalationsbehafteter Prozess zu befürchten.

Blumenhaus Buchegg, 14.11.2021

Vorstand und Geschäftsleitung