

# Hinweise zur Ausschreibung

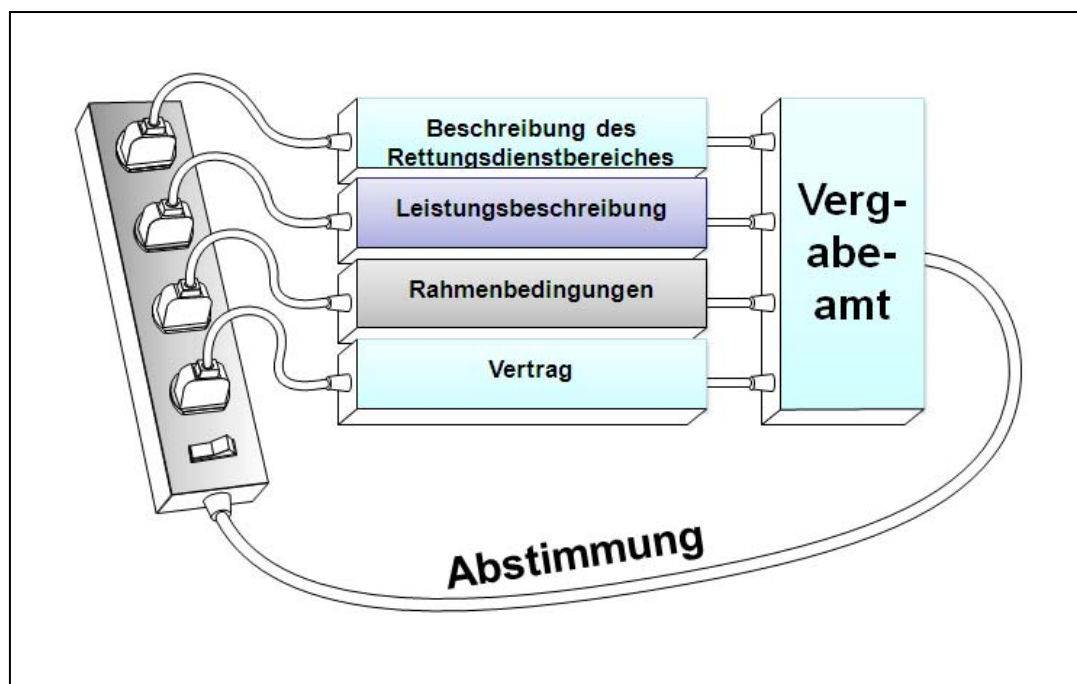
rettungsdienstlicher Leistungen durch öffentliche Auftraggeber

von

**Dr. Dr. Alex Lechleuthner**

**Professor an der Fachhochschule Köln**

**Institut für Notfallmedizin der Berufsfeuerwehr Köln**



Die vorliegenden Hinweise wurden im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen für den Bund-Länderausschuss Rettungswesen erstellt.

---

**Diese Monographie ist urheberrechtlich geschützt. Auszüge bedürfen der Quellennennung.  
Die hier vorgetragenen Sachverhalte geben ausschließlich die Auffassungen des Verfassers wieder.**

---

## Vorbemerkung

Spätestens seit dem die EU-Kommission am 16.4.2008 Klage beim Europäischen Gerichtshof<sup>1</sup> gegen die Bundesrepublik Deutschland eingereicht hat, weil diese (bzw. die Bundesländer) nach Auffassung der Kommission rettungsdienstliche Leistungen im Submissionsmodell nicht nach den Regeln des EU-Vergaberechts ausschreibt, wurde immer mehr Beteiligten klar, dass man sich mit dieser Materie auseinandersetzen muss. Die Durchführung einer vergabekonformen Ausschreibung erfordert jedoch die Kenntnisse einer Vielzahl von Details, damit die vergaberechtlichen Vorschriften eingehalten und die Leistungen fachgerecht beschrieben werden können.

Die folgenden Hinweise sollen öffentlichen Auftraggebern helfen, fachliche Leistungsverzeichnisse für die entgeltliche Beschaffung rettungsdienstlicher Leistungen zu erstellen und in ein förmliches Ausschreibungsverfahren einzubringen. Ebenso soll es Anbietern rettungsdienstlicher Leistungen helfen, sich auf ein förmliches Vergabeverfahren vorzubereiten.

Diese Hinweise sind weder systematisch noch abschließend; sie sollen als erster Schritt einige wesentliche Aspekte und Hintergründe beleuchten. Weiterführende Hinweise, z.B. wie ein Teilnehmerwettbewerb zu gestalten ist etc., sollen in einer späteren, detaillierteren Ausarbeitung folgen.

Die vorliegenden Hinweise beschränken sich auf die fachlichen Anforderungen an eine Ausschreibung rettungsdienstlicher Leistungen. Für die rechtlichen Regularien sei auf die spezialisierten Vergabe- und Rechtsämter der Gebietskörperschaften, sowie auf spezialisierte Juristen und andere Experten verwiesen.

Aufgrund des aktuellen Beschlusses des BGH vom 1.12.2008 (Az X ZB 32/08) wurden ergänzend einige nicht abschließende Betrachtungen zum weiteren Vorgehen angefügt (siehe Kap. VIII).

## Danksagung

Für kritische Durchsicht und wertvolle Anregungen danke ich Frau Oberrechtsrätin **Xenia Honrath**, Vergabeamt der Stadt Köln, Rechtsreferendarin Frau **Eileen Frerking**, Mag.rer.publ aus Köln, Frau **Stefanie Schmitz**, Institut für Notfallmedizin der Berufsfeuerwehr Köln, sowie Herrn Dr.jur. **Frank Stollmann**, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW.

---

<sup>1</sup> Rs. C160/08

## Inhaltsverzeichnis

I. Ausschreibungen .....	5
I.1. Rettungsdienstliche Modelle in Deutschland .....	6
I.1.1. Rettungsdienstleistungen als öffentlicher Auftrag .....	8
I. 2. Öffentlicher Rettungsdienst - Vor- und Nachteile förmlicher Vergabeverfahren.....	10
I.2.1. Vorteile einer Ausschreibung.....	11
I.2.2. Nachteile und Risiken von Ausschreibungsverfahren .....	13
I.2.3. Besondere Effekte von Ausschreibungsverfahren .....	17
I.3. Wie kann das Ausschreibungsverfahren rettungsdienstlicher Leistungen optimal gestaltet werden .....	18
II. Wahl des Verfahrens .....	20
II.1 Vergabe in Losen (§ 5 VOL/A) - Berücksichtigung des Katastrophenschutzes .....	22
II.2. Ausschreibung notärztlicher Leistungen .....	24
III. Ausschreibungsgegenstand.....	25
III.1. Rettungsdienstbereich .....	27
III.2. Art der Einsatzmittel.....	27
III.2.1. Rettungswachen.....	29
III. 2.2. Fachpersonal .....	30
III.3. Umfang der Leistung .....	30
III.3.1. Vorhaltung des Einsatzmittels.....	30
III.3.2. Umfang des Betriebes der Einsatzmittel.....	31
III.3.3. Stationierung.....	32
IV Qualitätsanforderungen.....	33
IV.1. Voraussetzungen zur Schaffung und Überwachung einer definierten Qualität mit Beispielen.....	33
IV.1.1. Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement .....	33
IV.1.2. Beispiele für Standards.....	35
IV.1.3. Beispiele für Elemente des Qualitätsmanagementsystems.....	38
V. Hinweise für die Durchführung des förmlichen Ausschreibungsverfahrens.....	40
V.1. Verfahrensschritte .....	40
V.2. Anforderungen im Hinblick auf Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit gemäß § 7 Nr. 4 und 5 VOL/A.....	42
V.3. Bewertungsmatrix .....	43

VI. Vertrag zwischen öffentlichem Auftraggeber und Leistungserbringer .....	44
VI.1. Hinweise für den Vertragsinhalt.....	44
VI.2. Hinweise für die Laufzeit des Vertrages.....	45
VII. Anmerkung zur rettungsdienstlichen Dienstleistungskozession (Modell 3 in Abbildung 2) .....	45
VIII. Hinweise zum Umgang mit dem Beschluss des BGH vom 1.12.2008 (Az X ZB 32/08) ....	47
IX. Schlussbetrachtung und Ausblicke.....	49

## I. Ausschreibungen

Mit dem Vergaberechtsänderungsgesetz vom 26.8.1998 wurde EU-Vergaberecht in das Deutsche Vergaberecht umgesetzt. Dabei wurde das heute in Deutschland bestehende Prinzip der „Vorschriften-Kaskade“, das heißt die historische gewachsene Aufteilung des Vergaberechts in mehreren Vorschriften, geboren. Die bis dahin auf Haushaltsrecht fußenden Vergabevorschriften, die im Wesentlichen den öffentlichen Auftraggeber zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichteten, erfuhren erhebliche Veränderungen. Kerngedanke des EU-Vergaberechtes ist die wirtschaftliche Nachfragemacht des Staates so zu gestalten, dass alle bietenden Wirtschaftssubjekte eine vergleichbare Chance zur Auftragserrlangung erhalten<sup>2</sup>.

Zu unterscheiden ist der öffentliche Auftrag von der Dienstleistungskonzession. Ein öffentlicher Auftrag ist gem. Art. 1 Abs. 2 a der Richtlinie 2004/18/EG ein „zwischen einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern und einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern geschlossener schriftlicher entgeltlicher Vertrag über die Ausführung von Bauleistungen, die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen im Sinne dieser Richtlinie“. Dienstleistungskonzessionen dagegen sind gem. Art. 1 Abs. 4 „Verträge, die von Dienstleistungsaufträgen nur insoweit abweichen, als die Gegenleistung für die Erbringung der Dienstleistungen ausschließlich in dem Recht zur Nutzung der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht“. Weil der Konzessionär sich nicht ausschließlich durch ein Entgelt refinanzieren, trägt er zugleich das wirtschaftliche Risiko an der Erbringung der Dienstleistung.<sup>3</sup>

Die Vergabevorschriften als „förmliches Vergaberecht“ finden dabei nur für entgeltliche Beschaffung Anwendung, d.h. der öffentliche Auftraggeber bezahlt für die zu beschaffenden Leistungen ein Entgelt.

Bei förmlichen Beschaffungsverfahren handelt es sich um einen „geregelten Wettbewerb“, bei dem im Rahmen eines Verfahrens mit Hilfe sogenannter Zuschlagskriterien (z.B. Preis) der, oder bei Losaufteilung, die Bieter ermittelt werden, die den Auftrag erhalten sollen. Das heißt, der Auftraggeber ermittelt den geeignetsten Bieter nicht durch direkte und individuelle Verhandlungen (Ausnahmen: Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog), sondern mit Hilfe eines „geregelten“ Verfahrens. Zentrales Element einer jeglichen Ausschreibung ist die **Leistungsbeschreibung**. Hierin kann und sollte der Auftraggeber **Anforderungen**

---

<sup>2</sup> Vezzoso S: Die öffentliche Auftragsvergabe in Italien zwischen Ökonomisierung und Korruptionsbekämpfung. München 2006 ([http://eprints.biblio.unitn.it/archive/00001092/01/Vergaberecht\\_in\\_Italien\\_Vezzoso\\_17-11-06.pdf](http://eprints.biblio.unitn.it/archive/00001092/01/Vergaberecht_in_Italien_Vezzoso_17-11-06.pdf)) (zuletzt aufgerufen am 27.12.2008)

<sup>3</sup> <http://simap.europa.eu/docs/simap/nomenclature/32004L18DE.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.12.2008)

festlegen, die der Bieter erfüllen muss. Die **Regeln** für das Verfahren selbst finden sich in Deutschland im förmlichen Vergaberecht, das in Gesetze (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB), Verordnungen (Vergabeverordnung, VgV) und Verdingungsordnungen (VOL, VOB, VOF) gegossen ist (Abbildung 1) nach der verpflichtenden Umsetzung der EU-Richtlinien. Für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen ist der öffentliche Auftraggeber verantwortlich. Dabei entfallen die Leistungsbeschreibung und die Beschreibung der fachlichen Anforderungen auf das jeweilige Fachamt, die form- und regelgerechte Ausführung der Ausschreibung auf das jeweilige Vergabeamt (bzw. Submissionsstelle). Die Einführung des förmlichen EU-Vergaberechtes bedeutet deshalb nicht eine Deregulierung der Beschaffungsvorgänge, sondern eine umfangreiche Regulierung von Beschaffungen, die sowohl langjährige erstarrte Vertragsverhältnisse dynamisiert als auch ungezügelter Wettbewerb ohne Regeln bremst.

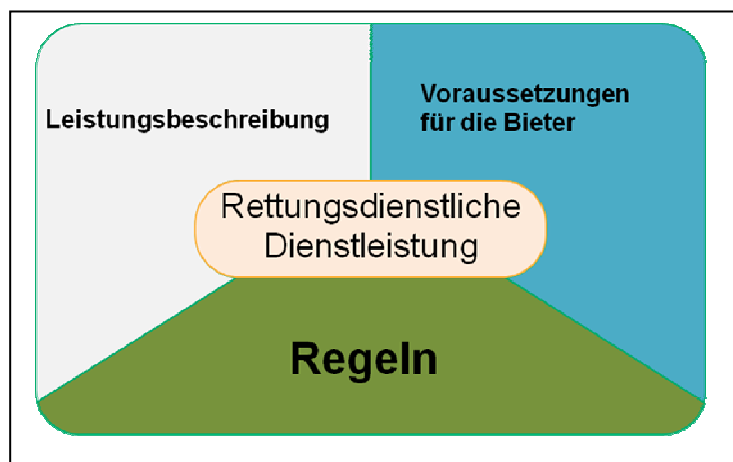
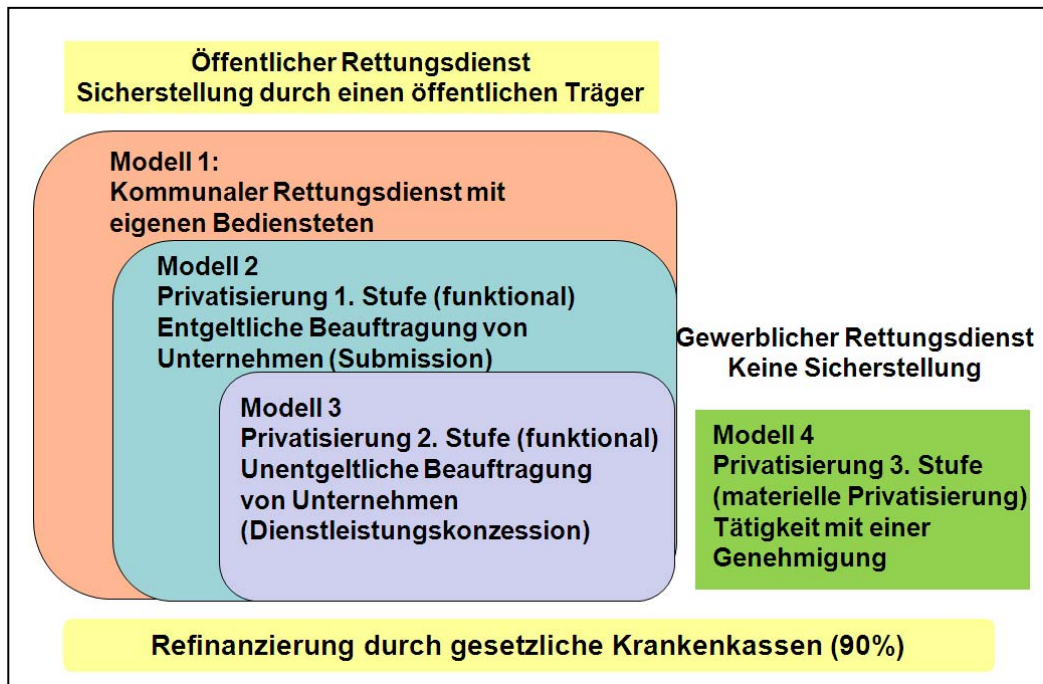


Abbildung 1: Bestandteile eines förmlichen Vergabeverfahrens.

## I.1. Rettungsdienstliche Modelle in Deutschland

Für den Rettungsdienst liegt die Zuständigkeit bei den Ländern, weshalb es 16 Rettungs(dienst)gesetze gibt, die zwar die gleichen Aufgaben (Notfallrettung und Krankentransport) zum Regelungsgegenstand haben, sich in der Organisation, Umsetzung und Finanzierung jedoch erheblich voneinander unterscheiden. Aus diesen Gründen wird hier eine kurze Übersicht der bestehenden Organisationsmodelle gegeben (Abbildung 2)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Lechleuthner, A: Ausschreibungen im Rettungsdienst — Praktische Erfahrungen, VergabeR 7, Nr.2a: 366-372 (2007)



**Abbildung 2:** Modelle rettungsdienstlicher Organisation in Deutschland. Der öffentliche Rettungsdienst wird dabei üblicherweise von einem öffentlichen kommunalen Aufgabenträger **sichergestellt**. Im **Modell 1** führt er diesen Rettungsdienst mit eigenen Kräften (z.B. Feuerwehr, Beschäftigte) durch. Im **Modell 2 (Submission)** beauftragt er Unternehmen (Hilfsorganisationen, andere Unternehmen) und bezahlt diese selbst. Im **Modell 3** (wird derzeit allgemein noch als Dienstleistungskonzessions-Modell aufgefasst) beauftragt der Aufgabenträger die Unternehmen ohne eigenständige Bezahlung. Die Modelle 1-3 kommen in allen möglichen Mischungsvarianten zur Anwendung, wobei die notärztliche Versorgung ebenfalls im Rahmen dieser Modelle gestaltet wird. **Modell 4** erfolgt außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes auf der Grundlage einer Genehmigung **ohne Sicherstellungsverpflichtung**. Welche Modelle zum Tragen kommen können, wird in den jeweiligen Rettungs(dienst)gesetzen geregelt, wobei in einigen bereits Unternehmen direkte Erwähnung finden,

Aufgrund der unterschiedlichen Gestaltung der rettungsdienstlichen Organisation ist es sowohl für die Rettungsdienstbeteiligten (öffentlicher Aufgabenträger, Leistungserbringer, Krankenkassen, sonstigen Organisationen, Behörden, etc.) als auch für Außenstehende schwierig zu erkennen, wie die einzelnen Teile strukturiert und organisiert sind. Grundsätzlich finden sich in den Ländern zwei nebeneinander bestehende Rettungsdienstsysteme: 1. Der **öffentliche Rettungsdienst**, der durch einen öffentlichen Aufgabenträger für die Bevölkerung sichergestellt wird (Organisation und Durchführung überwiegend in den Modellen 1-3 in Abbildung 2) und 2. der **gewerbliche Rettungsdienst** (Krankentransport, teilweise auch

Notfallrettung), der durch Unternehmen / Organisationen auf der Grundlage einer Genehmigung erfolgt (Modell 4 in Abbildung 2).

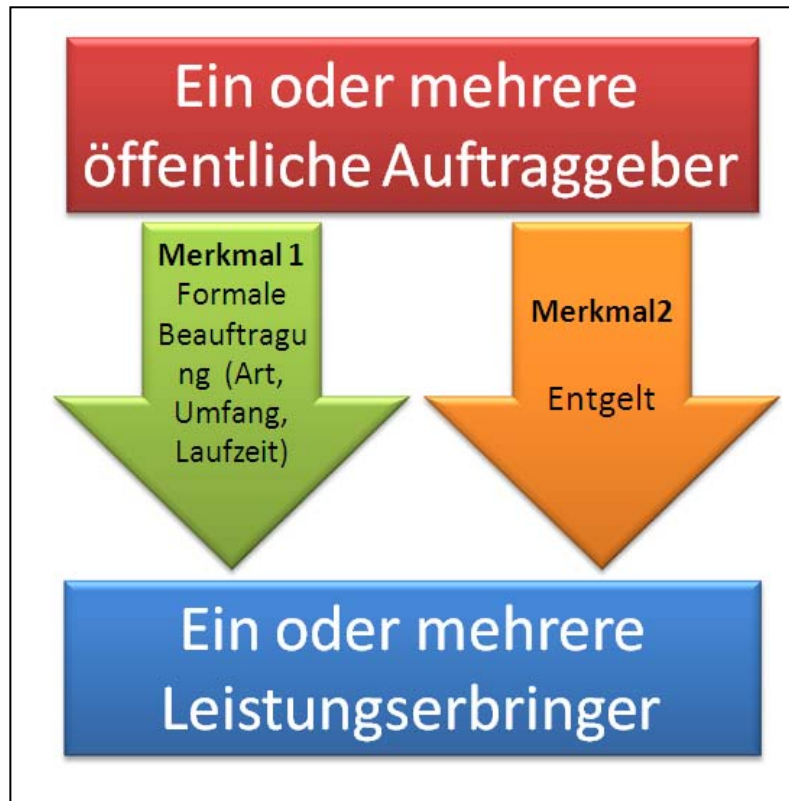
In den einzelnen Rettungsdienstgesetzen der Länder kommt es teilweise zu einer Überschneidung der Begriffe und Modelle, was für Verwirrung und Zuordnungsschwierigkeiten nicht nur bei der Rechtsprechung sondern auch bei den Vergabestellen führt. Für die Frage der Ausschreibungspflichtigkeit ist eine eindeutige Zuordnung jedoch von Relevanz. Beispielsweise wird in einzelnen Rettungsdienstgesetzen im Falle einer Dienstleistungskonzession (Modell 3) trotz der Einbindung in den öffentlichen Rettungsdienst von Genehmigungen gesprochen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich dabei nicht um den gewerblichen Rettungsdienst nach einer materiellen Privatisierung handelt (Modell 4). Umgekehrt werden im allgemeinen Sprachgebrauch oft gewerbliche rettungsdienstliche Genehmigungen, die dem Modell 4 entsprechen, in Anlehnung an das Taxi- und Personenbeförderungsgewerbe auch als „Konzessionen“ bezeichnet. Zu empfehlen ist daher, zunächst zu untersuchen, ob es sich um eine Einbindung in den öffentlichen Rettungsdienst handelt (Modelle 1-3) oder um den gewerblichen Rettungsdienst (Modell 4).

Des Weiteren sind in einigen Rettungsdienstgesetzen der Länder Leistungserbringer bereits abschließend definiert (z.B. bestimmte Unternehmen, Kassenärztliche Vereinigungen, Krankenkassen, Krankenhäuser, etc.), so dass sich daraus zahlreiche vergaberechtliche Fragen stellen.

### **I.1.1. Rettungsdienstleistungen als öffentlicher Auftrag**

Die hier in Rede stehenden Ausschreibungen gemäß dem förmlichen Vergaberecht (VOL, VgV, GWB) finden in der Regel zwischen öffentlichen Auftraggebern und Leistungserbringern statt.

Das heißt, zunächst muss klar sein: 1. wer ist der öffentliche Auftraggeber (bisher: Länder, Kommunen) und 2. wer ist der beauftragte Leistungserbringer. Anschließend ist zu prüfen, wie die Bezahlung erfolgt. Erfolgt sie direkt von den öffentlichen Auftraggebern sind beide Merkmale des öffentlichen Auftrags erfüllt, nämlich 1. der formale Auftrag (Aufgabenzuweisung, Art und Umfang, sowie Qualität und Laufzeit) und 2. das Entgelt dafür (Abbildung 3).



**Abbildung 3:** Modell des öffentlichen Auftrags, für den förmliches Vergaberecht Anwendung findet. Der öffentliche Auftrag lässt sich in mindestens zwei Komponenten zerlegen. Einmal die formale Beauftragung, die Art und Umfang, sowie die Laufzeit beinhaltet. Die zweite Komponente ist die Bezahlung, die dem öffentlichen Auftrag das Entgeltliche verleiht.

Nur öffentliche Aufträge, die dem (vereinfachten) Modell in Abbildung 3 entsprechen, fallen auch unter den Anwendungsbereich des förmlichen Vergaberichtes. Andere öffentliche Aufträge, denen beispielweise das Merkmal 2 (Bezahlung durch den öffentlichen Auftraggeber) fehlt, werden – soweit sie die Voraussetzungen entsprechend den EU-rechtlichen Vorgaben entsprechen – als Dienstleistungskonzessionen bezeichnet. Hier findet nur die formale Beauftragung (Merkmal 1) durch den öffentlichen Auftraggeber statt. Für seine wirtschaftliche Auskömmlichkeit muss der beauftragte Unternehmer selbst sorgen. Dies kann er beispielweise dadurch, in dem er sich beim Nutzer über Benutzungsentgelte refinanziert, allerdings muss er dabei das wirtschaftliche Risiko tragen. Dem gewerblichen Unternehmer (Modell 4 aus Abbildung 2) fehlt die öffentliche Beauftragung, er wird selbstständig tätig und muss sich seine Kunden (Nutzer) selbst besorgen.

Daraus ergibt sich, dass die rettungsdienstlichen Aufgabenträger im jeweiligen Zuständigkeitsgebiet prüfen müssen, ob und in welchem Umfang sie

rettungsdienstliche Aufträge im Sinne des Modells in Abbildung 3 vergeben und damit tatsächlich ein öffentlicher Auftrag vorliegt.

Da in Deutschland ein Notarzt Teil des Rettungsdienstes ist, muss sich diese Prüfung auch auf eine mögliche Beschaffung von notärztlichen Leistungen im Rahmen des Rettungsdienstes von Unternehmen (z.B. Krankenhäusern, Vereine, Organisationen) erstrecken, soweit sie tatsächlich separat zu anderen rettungsdienstlichen Leistungen beschafft werden (dies ist derzeit die häufigste Variante, d.h. die Gestellung von Notärzten erfolgt durch beauftragte Kliniken).

Für die Erteilung von öffentlichen Aufträgen, die nicht unter die Anwendung förmlichen Vergaberechtes fallen (z.B. Dienstleistungskonzessionen) gelten die Bestimmungen, die durch die Rechtsprechung des EUGH weiterentwickelt werden<sup>5</sup>. Danach sind bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen die Grundprinzipien des EG-Vertrages, wie z. B. Transparenz und Gleichbehandlung, zu beachten.

Die Ausschreibung entfällt sowohl für den Fall der Erbringung rettungsdienstlicher Leistungen mit eigenen Kräften (z.B. Kräften der Feuerwehr) als auch bei der Erteilung von gewerblichen Genehmigungen außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes (Modell 4 in Abbildung 2). Hier gelten die Vorgaben der jeweiligen Rettungs(dienst)gesetze unter Berücksichtigung weiterer verwaltungsrechtlicher Bestimmungen.

## **I. 2. Öffentlicher Rettungsdienst - Vor- und Nachteile förmlicher Vergabeverfahren**

Mit zunehmender Durchführung von Vergabeverfahren bei der Beschaffung von rettungsdienstlichen Leistungen ist auch die Diskussion darüber entbrannt, ob Vergabeverfahren notwendig, sinnvoll oder sogar schädlich seien. Rettungsdienst ist Teil der öffentlichen Gefahrenabwehr und der Daseinsfürsorge. Insofern ist das Interesse am Rettungsdienst nicht auf den direkten Anbieter- und Nutzerkreis beschränkt, sondern es besteht ein hohes öffentliches Interesse und eine große Aufmerksamkeit an allen rettungsdienstlichen Belangen. Desweiteren besitzt der Rettungsdienst als öffentliche Aufgabe zahlreiche Beteiligte, die zwar alle das gemeinsame Ziel einer guten rettungsdienstlichen Versorgung der Bevölkerung verfolgen, jedoch bestehen bei diesen Beteiligten oft sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, wie dieses Ziel erreicht und gewährleistet werden kann. So möchte die Bevölkerung eine schnelle und kompetente Rettung, die Aufgabenträger möchten angesichts der jeweiligen geographischen und infrastrukturellen Situation, sowie der zu erwartenden finanziellen Aufwendungen einen angemessenen und wirtschaftlichen Rettungsdienst, die Kostenträger möchten keine ausufernden Kosten

---

<sup>5</sup> EuGH, Urteil vom 13.10.2005, Rs. C-485/03 (Parking Brixen)

und die vielfältigen Leistungserbringer wollen rettungsdienstliche Aufträge. Aufgrund des hohen Interesses und der Vielzahl der Beteiligten, ist es nicht verwunderlich, wenn rettungsdienstliche Planungen, Entwicklungen, Neuerungen, sowie mögliche Defizite und Verzögerungen schnell den Weg in die Medien und in die Politik finden. Bei der Durchführung rettungsdienstlicher Leistungen stellt man in den letzten Jahren eine erhebliche Zunahme von Wettbewerb unter den Anbietern derartiger Leistungen fest. Während früher einige wenige große Organisationen gebietsstabil den Krankentransport und Rettungsdienst (Notfallrettung) durchführten, treten in den letzten Jahren zunehmend weitere Anbieter auf den „Markt“ und die etablierten Organisationen bemühen sich zunehmend auch außerhalb ihrer Stammgebiete um rettungsdienstliche Aufträge. Dieser zunehmende Wettbewerb führt zu Auseinandersetzungen, die auch die beteiligten Verwaltungen unter Druck setzen und diese nach Möglichkeiten suchen lassen, die Auswahl und die Vergabe von rettungsdienstlichen Aufträgen geregelt durchzuführen.

Das förmliche Vergabeverfahren für entgeltliche Aufträge hat in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren aufgrund europarechtlicher Vorgaben (aktuell Richtlinie 2004/18/EG für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen) Einzug gehalten, die in das deutsche Vergaberecht umgesetzt wurden. Die darin vorgegebenen förmlichen Vergaberegeln beherrschen zwischenzeitlich das öffentliche Beschaffungswesen oberhalb der Schwellenwerte (siehe Tabelle 1)<sup>6</sup>. Unterhalb der Schwellenwerte gilt nur der erste Abschnitt der VOL (Basisparagrafen für nationale Vergabeverfahren). Die VOL/B beinhaltet die Regelung vertragsrechtlicher Aspekte wie Zahlungsbedingungen, etc. Mit förmlichen Vergabeverfahren bestehen verwaltungspraktische Erfahrungen und die diesbezüglichen Abläufe sind in der Verwaltung bekannt und geübt. Gleichzeitig vermeidet die Verwaltung mit der Anwendung eines förmlichen Vergabeverfahrens auch Vorwürfe, einzelne Leistungserbringer (LE) zu bevorzugen, wenn gleichzeitig auch andere gleichwertige LE ihre Dienste anbieten.

Allerdings führen förmliche Vergabeverfahren in gewachsenen Strukturen zu erheblichen Veränderungen, so dass sich daraus Vor- und Nachteile ergeben, die hier kurz angesprochen sein sollen.

### **I.2.1. Vorteile einer Ausschreibung**

Bei den bislang üblichen mehr oder weniger formlosen Verhandlungen über rettungsdienstliche Leistungen, an deren Ende ein Auftrag oder eine Verlängerung standen, wurde häufig der Leistungsumfang nicht exakt beschrieben, sondern es

---

<sup>6</sup> Hinweis: Der Schwellenwert kann nicht durch Losuntergliederung unterschritten werden und wird für die Vertragslaufzeit addiert. D.h. ein Auftragswert von 120 000 € jährlich überschreitet bei einer Vertragslaufzeit von 4 Jahren mit einer Summe von 480 000 € den Schwellenwert.

standen eher die finanziellen Aspekte (was soll es kosten ?) im Vordergrund. Bei einem förmlichen Vergabeverfahren ist der Auftraggeber gezwungen die Leistungen genau zu beschreiben. Er muss präzise die Art der Leistung, ihren Umfang und ihre Qualität darstellen und kann damit auch später deren Einhaltung einfordern. Desweiteren sind auch Zusammenarbeitsregeln, Konfliktlösungen und die Voraussetzungen für eine vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses bzw. eine mögliche Verlängerung (z.B. wenn die nachfolgende Ausschreibung nicht zeitgerecht erfolgen konnte) im Rahmen der Ausschreibung regelbar. Dies ist schon deshalb vorteilhaft, da der öffentliche Aufgabenträger üblicherweise für Fehler und Pannen des Leistungserbringers im Rahmen der Amtshaftung zumindest im Aussenverhältnis nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG eintreten muss. Auch der Umgang mit Amtshaftungsansprüchen lässt sich im Rahmen einer Ausschreibung regeln.

Den gezahlten Preisen stehen dann auch transparente Leistungen und vereinbarte Regularien gegenüber, was beiden Parteien Ablaufsicherheit gibt. Bei unscharf beschriebenen Aufträgen bestehen oft unterschiedliche Auffassungen darüber, welcher Leistungsumfang tatsächlich (noch) Gegenstand des Auftrags ist.

Beispiel: Der Auftraggeber hat mit einem Krankenhaus die Besetzung eines Notarzteinsatzfahrzeugs (NEF) zu einem pauschalierten Jahrespreis vereinbart. In der Praxis bestehen dann unterschiedliche Auffassungen zwischen Notärzten und der Leitstelle des Auftraggebers, ob das NEF auch Verlegungstransporte begleiten muss, ob es auch Transporte in das 25 km entfernte Zentrum durchzuführen hat und ob es zur überörtlichen Hilfe in andere Kommunen (mit teilweise langen Abwesenheitszeiten) verpflichtet werden kann, da der Notarzt dann zu lange vom Krankenhaus abwesend ist.

Werden vom Auftraggeber darüberhinaus weitere Leistungen eingefordert, so entsteht bei den Leistungserbringern schnell das Gefühl der Gängelung, insbesondere wenn keine zusätzliche Vergütung der Leistung erfolgt.

Beispiel: Die Hilfsorganisation X betreibt für einen kommunalen Auftraggeber einen Rettungswagen, dessen Dienstzeit um 00 Uhr endet. An besonderen Anlässen (z.B. Silvester, Veranstaltungen, etc.) verlangt der Auftraggeber, dass die Hilfsorganisation das Fahrzeug bis zum nächsten Morgen betreibt und verweist auf die Möglichkeit von kostenneutralen ehrenamtlichen Kräften, die ansonsten auch schon eingesetzt würden.

Bei einer Ausschreibung besteht die Gelegenheit, die Art und den Umfang der Leistungen genau zu beschreiben und auch Sonderfälle zu regeln. Es entsteht dabei die völlig neue Chance die Ausschreibung als echten Wettbewerb um Qualität und Leistung zu gestalten. Das setzt aber voraus, dass die Ausschreibung die entsprechenden Leistungs- und Qualitätsmerkmale auch einfordert.

In der Vergabepaxis lässt sich aus eigener Erfahrung bei allen Beteiligten (Verwaltung und Bietern) ein hohes Maß an Motivation und Engagement beobachten,

wenn in der Ausschreibung qualitative Anforderungen tatsächlich auch eingebracht werden. So berichten Bieter darüber, dass sich bei der Erfüllung der Leistungen und Beibringung der Nachweise im Rahmen einer rettungsdienstlichen Ausschreibung das gesamte Unternehmen maximal anstrenge. Dabei wird immer wieder vom hohen Engagement selbst von den Mitarbeitern berichtet, die zuvor als praktisch nicht mehr erreichbar galten. Dies hängt natürlich auch davon ab, wie das Unternehmen seine Führung und die Mitarbeiter in das Verfahren einbezieht und ob es alle zur Mithilfe auffordert oder nicht beteiligt.

Die Durchführung eines korrekten förmlichen Vergabeverfahrens bietet letztlich auch Rechtssicherheit für alle Beteiligten und vermeidet für den öffentlichen Auftraggeber Risiken, wie nichtige Verträge und Schadenersatz

## **I.2.2. Nachteile und Risiken von Ausschreibungsverfahren**

Die Einführung von Ausschreibungsverfahren für rettungsdienstliche Leistungen birgt Risiken und Nachteile. Nur wenn man sie kennt, kann man im Rahmen des Verfahrens gegensteuern und Risiken vermeiden oder ausgleichen.

### **I.2.2.1. Verlust der historischen Identität**

Derzeit bestehen vielerorts stabile rettungsdienstliche Strukturen. Leistungserbringer führen den Rettungsdienst vielfach seit Jahren ohne Beanstandungen durch. Oftmals haben die durchführenden Unternehmen mit persönlichem Engagement den Rettungsdienst selbst vor Ort zu einer Zeit aufgebaut, als es noch keine Rettungs(dienst)gesetze gab. Dies gilt auch für lokale Kliniken, die den Notarzt initial durch das Engagement der ganzen Klinik in den Rettungsdienst eingebracht haben.

Diese Unternehmen, in der Regel private Hilfsorganisationen und lokale Kliniken, bilden miteinander lokale Netzwerke und sind durch ehrenamtliches und persönliches Engagement stark in der Bevölkerung verwurzelt. Gleichzeitig wirken die Hilfsorganisationen meist im regionalen Katastrophenschutz mit, wo traditionell und unverzichtbar ehrenamtliches Engagement von (auch niedriger qualifizierten) Helfern die Stütze des Systems sind. Somit haben diese Strukturen auch gesellschaftliche Bedeutung. Die rettungsdienstlichen Tätigkeiten sind deshalb nicht auf ein einzelnes Unternehmen reduzierbar, wie beispielsweise bei einer einzelnen privaten Firma, sondern bei Veränderungen in der Leistungserbringung (z.B. Betreiberwechsel) sind auch Teile der Bevölkerung davon betroffen. Diese über viele Jahre gewachsenen Strukturen bilden auch einen Teil des öffentlichen Sicherheitsgefühls. Werden diese gewachsenen Strukturen destabilisiert, führt dies zu erheblichen Reaktionen in der

Bevölkerung, der Politik und den (lokalen) Medien. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass die öffentliche Verwaltung vor dieser Destabilisierung zurückschreckt und eine Kündigung der Beauftragungsverhältnisse zu vermeiden sucht. Ausschreibungen stellen deshalb für gewachsene Strukturen eine Bedrohung dar. Auch die unterschiedlichen gerichtlichen Beschlüsse, die Vergaberecht bislang oft für nicht anwendbar hielten, führten in dieser Frage zu einer abwartenden Haltung.

#### I.2.2.2. Desintegration des Katastrophenschutzes

Wird die Ausschreibung ausschließlich auf die rettungsdienstlichen Leistungen des Regelrettungsdienstes beschränkt, was grundsätzlich möglich ist, besteht die Gefahr, dass eine Hilfsorganisation, die bislang sowohl Rettungsdienst als auch Katastrophenschutz betrieb, letzteren beim Verlust des rettungsdienstlichen Auftrages ebenfalls einstellt. Diese Lücke muss dann entweder der neue Beauftragte schließen (wofür er aus der reinen rettungsdienstlichen Ausschreibung heraus keinen Auftrag hat) oder der Sicherstellungsverpflichtete muss diese Aufgabe mit eigenen Kräften oder einer ergänzenden Beauftragung (ggf. nach erneuter Ausschreibung) abdecken. Da der Katastrophenschutz in Deutschland überwiegend durch ehrenamtliche Kräfte getragen wird, ist ein Wegbrechen dieser Betätigung nicht ohne weiteres kompensierbar. Insofern sollte bei einer rettungsdienstlichen Ausschreibung auch das Feld Katastrophenschutz berücksichtigt werden (siehe auch in II.1.).

#### I.2.2.3. Fehlende Ressourcen bei den Fachämtern und lange innerbehördliche Verfahren

Förmliche Vergabeverfahren erfordern einen hohen personellen und zeitlichen Aufwand, für den in den Fachämtern nur selten die erforderlichen Ressourcen bereitstehen. Da öffentliche Aufträge grundsätzlich befristet sein müssen, besteht am Ende eines jeden Auftragszeitraumes die Notwendigkeit ein neues Vergabeverfahren durchzuführen. Den größten zeitlichen Umfang nehmen dabei meistens die Leistungsbeschreibung und die Erstellung der Verdingungsunterlagen ein (mehrere Monate) und nicht - wie vielfach mitgeteilt - die Fristen innerhalb des Verfahrens (Angebotsfrist für Offenes Verfahren 52 Tage, für Nichtoffenes Verfahren 77 Tage - einschließlich 37 Tage Bewerbungsfrist und 40 Tage Angebotsfrist - und 37 Tage Bewerbungsfrist für das Verhandlungsverfahren<sup>7</sup>).

Desweiteren gehen einer Ausschreibung gegebenenfalls noch interne Verfahren des öffentlichen Auftraggebers voraus, wie z.B. eine Bedarfsprüfung durch das

---

<sup>7</sup> Verkürzungen aus besonderen Gründen sind nach den Vorschriften des § 18a VOL/A möglich.

Rechnungsprüfungsamt und Beschlüsse durch die jeweiligen (kommunalen) Parlamente; auch das kann Monate in Anspruch nehmen. Daneben können auch rettungsdienstliche Bedarfsplanungsverfahren zu Verzögerungen führen, wenn sich beispielsweise die (oft gesetzlich vorgeschriebene) Beteiligung der gesetzlichen Krankenversicherungen weiter erstreckt als geplant. Sind die Zeiträume zu eng, oder kommt es zu Verzögerungen durch weitere Verfahren, kann das zuständige Fachamt leicht in zeitlichen Verzug geraten und der Vertrag mit den bisherigen Leistungserbringern endet noch bevor das neue Vergabeverfahren begonnen hat oder abgeschlossen ist.

Die bisherigen Leistungserbringer benötigen daneben für die eigenen Planungen und für ihre Beschäftigten Planungssicherheit. Hilfreich dabei ist, wenn in die Verträge Verlängerungsoptionen eingebaut sind, die allerdings aus vergaberechtlichen Gründen eine Gesamtauftragsdauer von 4 Jahren nur dann übersteigen dürfen, wenn erhebliche Investitionen dies rechtfertigen. Verlängerungen von bestehenden Verträgen führen daneben bei den durchführenden Leistungserbringern zu Frustrationen, wenn sie z.B. aufgrund von Nachprüfungsverfahren bis zum geregelten Übergang weitermachen müssen, obwohl sie eventuell selbst im aktuellen Verfahren keinen Zuschlag erhalten haben. Verlängerungen, die zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung vorgenommen werden müssen und denen kein formales Vergabeverfahren vorausgegangen ist, entsprechen sogenannten defacto Vergaben, die jedoch mit vergaberechtlichen Risiken verbunden sind.

#### I.2.2.4. Verlust vertrauensvoller Beziehungen

Mit dem Übergang von einer persönlichen Verhandlung hin zu einem regulierten Verfahren wechselt deshalb oft auch das direkte Verhältnis der Vertragsparteien von einer vertrauensvollen persönlichen Zusammenarbeit hin zu einer eher formalisierten und geschäftsmäßigen Beziehung. Die früheren formlosen Verhandlungen oder Verlängerungen waren zwar oft in der Diskussion hart, sie waren aber gleichzeitig vertrauensvoll, da beide Seiten davon ausgehen konnten, dass am Ende ein Ergebnis stand, das die Kontinuität der Auftragsvergabe sicherte. Mit Einführung des förmlichen Vergabewesens wurden bei vielen öffentlichen (kommunalen) Auftraggebern Submissionsstellen eingerichtet, die aus spezialisierten Vergabe-Fachabteilungen oder sogar Vergabeämter bestehen. Dadurch wurde der persönliche Verhandlungskontakt aus der Vergabe entfernt. Die LE können seitdem nun nicht mehr damit rechnen einen Auftrag zu erhalten, da der Zuschlag sich aus dem förmlichen Verfahren und den darin enthaltenen Regularien ergibt. Die Bieter für öffentliche Aufträge müssen sich deshalb zunehmend spezialisierter Juristen bedienen, die das Verfahren zur Wahrung der eigenen Ansprüche und Angebote begleiten.

#### I.2.2.5. Transaktionskosten

Förmliche Vergabeverfahren werden durch den gestiegenen Aufwand mit Zusatzkosten (sogenannten Transaktionskosten) belastet, die möglichen Einsparungen gegengerechnet werden müssen. Teilweise sind sie genau so hoch wie die Einsparungen, teilweise übersteigen sie diese. Dabei steigt der Aufwand bei unpräzisen und unklaren Ausschreibungen schnell an, da Nachfragen und ggf. auch Rügen der Bieter bzw. derer Rechtsanwälte mit anwachsen. Zu den Transaktionskosten zählen alle Aufwendungen, die für die Durchführung des Verfahrens erforderlich sind. Dazu gehören bei den öffentlichen Auftraggebern die Personalkosten für das Fachamt und die Querschnittsämter, die Kosten für Bekanntmachungen, Seminare und Fortbildungen, sowie für Literatur, Gerichtskosten, Rechtsanwälte, Steuerberater, Experten, etc.

#### I.2.2.6. Arbeitsplatzrisiken

Die eigentlichen Nachteile liegen aber in dem zunehmenden Arbeitsplatzrisiko für die Beschäftigten. Die Beschäftigten, die früher einen sicheren Arbeitsplatz zu haben glaubten, sehen sich zunehmend damit konfrontiert, dass das Ausschreibungsrisiko sich für sie verwirklicht, wenn das Unternehmen bei einer Ausschreibung keinen Auftrag, oder nur einen Teilauftrag erhält.

Gerade am Anfang von förmlichen Vergabeverfahren wird von noch unerfahrenen Bietern das „Förmliche“ hoffnungslos unterschätzt. So werden Unterlagen nicht zeitgerecht besorgt oder beigelegt („müsste doch noch bei Ihnen sowieso vorliegen“). Angebotsunterlagen werden verspätet eingereicht oder ein Mitarbeiter mit den Angebotsunterlagen losgeschickt, der diese dann an der falschen Stelle abgibt (nicht zur Submissionsstelle, in den falschen Briefkasten, etc.). Diese (anfängliche) Unerfahrenheit oder auch Schludrigkeit kann zur Folge haben, dass das Angebot ausgeschlossen werden muss oder nicht gewertet werden kann, was letztlich zum Verlust des Auftrags insgesamt führt und die entsprechenden Konsequenzen nach sich zieht. Insofern führen Ausschreibungsverfahren auch zu Veränderung in den Organisationsstrukturen bei den Unternehmen selbst.

#### I.2.2.7. Preisdumping

Ein weiteres Problem ist die Gefahr des Preisdumpings zu Lasten der Qualität. Erfolgt bei einer Ausschreibung der Zuschlag ausschließlich nach dem Kriterium „niedrigster Preis“, besteht die Gefahr von Dumpingangeboten mit der Entwicklung einer abwärts gerichteten Preisspirale. Schon jetzt ist zu beobachten, dass auch

große Unternehmen, die traditionell seit Jahrzehnten Rettungsdienst betreiben, zunehmend weniger Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen von Tarifverträgen eingehen und sie zunehmend befristet werden. Desweiteren wird berichtet, dass in Angebote auch feste Anteile ehrenamtlicher Kräfte in die Kalkulation eingerechnet werden und darüberhinaus auch versucht wird bei laufenden Verträgen den Anteil ehrenamtlicher Kräfte zu steigern. Diese Entwicklung ist dann nachteilig, wenn Lohndumping tatsächlich einen Abbau von Qualität nach sich zieht. Dies kann nur dadurch verhindert werden, wenn die Qualitätsanforderungen struktureller Bestandteil der Anforderungen an die Bieter werden. Eine wenig detaillierte Ausschreibung ist deshalb die Basis für Dumpingangebote und der Grund für abnehmende rettungsdienstliche Qualität.

Die hier vorgelegten Hinweise sollen öffentlichen Auftraggebern helfen, qualitative Elemente in ihre rettungsdienstlichen Ausschreibungen aufnehmen zu können.

Es wird darauf hingewiesen, dass Ausschreibungen nach Art, Umfang, Anforderungen, Laufzeiten, etc. sehr unterschiedlich sind und es deshalb kaum möglich ist, ein „Muster“ zu erstellen, nachdem alle Ausschreibungen gestaltet werden können. Insofern sind die hier vorgelegten Hinweise als Eckpunkte zu verstehen, um eine rettungsdienstliche Ausschreibung zu erstellen.

### I.2.3. Besondere Effekte von Ausschreibungsverfahren

Die Effekte, die sich mit einem regelmäßigen Ausschreibungsverfahren einstellen, sind beachtlich. Zum einen wächst das Risiko, dass bisherige Unternehmen, die teilweise Jahrzehnte Krankentransport und Rettungsdienst zur vollsten Zufriedenheit der meisten Beteiligten durchführten, diese Leistungen nicht mehr erbringen.

Bei befristeten Auftragsverhältnissen gehen Unternehmen mehr und mehr dazu über, nur noch befristete Beschäftigungsverhältnisse einzugehen, da sie ansonsten bei dem Verlust eines Folgeauftrages betriebsbedingte Kündigungen aussprechen müssten. Dies erschwert den ausgebildeten Kräften ihren Beruf konstant auszuüben und sich bei einem Arbeitgeber weiterzuentwickeln. Nur hohe Flexibilität und Mobilität können es dann einer gut ausgebildeten und qualifizierten Kraft ermöglichen, nach einem Auftragsverlust seines Arbeitgebers zu einem anderen zu wechseln.

Der Verlust eines Auftrags führt häufig zu Klagen der Mitarbeiter vor den Arbeitsgerichten auf Feststellung eines sogenannten **Betriebsübergangs** gemäß **§613a BGB**, womit sie im positiven Fall ihren Arbeitsplatz zu den gleichen Bedingungen wie bisher, zumindest bis auf Weiteres, behalten können. Dieses Risiko lässt sich zwar durch eine entsprechende Ausschreibungsgestaltung vermindern, jedoch nicht gänzlich vermeiden, da es sich um eine Klagemöglichkeit des Mitarbeiters handelt und dies gerichtlich für jeden Einzelfall geklärt wird. Dieses Risiko steckt praktisch in jeder rettungsdienstlichen Ausschreibung, womit es für

jeden Bieter schwer wird, eine präzise Kalkulation für eine rettungsdienstliche Ausschreibung zu erstellen. Dieses besondere Konfliktpotential belastet deshalb unter Umständen für die Dauer der Zusammenarbeit auch das Verhältnis zwischen öffentlichem Auftraggeber und erfolgreichem Bieter(n).

Ein weiterer Effekt ist die steuerliche Problematik, die sich aus unterschiedlichen rettungsdienstlichen Gestaltungsmodellen ergibt. So droht bei einer reinen Personalgestellung Umsatzsteuerpflicht. Die exakte Gestaltung der rettungsdienstlichen Aufgabenübertragung muss deshalb so erfolgen, dass der Transport dem Leistungserbringer auch zugerechnet werden kann (siehe § 4 Nr. 17 Buchst. b UStG.). Dieser Sachverhalt sollte mit einem Steuerberater erörtert werden, ob die Gestaltung der rettungsdienstlichen Einbindung diese Anforderungen erfüllt.

Auf die Problematik mit bestehenden Immobilien (Rettungswachen) wird weiter unten eingegangen (siehe III.2.1.).

### **I.3. Wie kann das Ausschreibungsverfahren rettungsdienstlicher Leistungen optimal gestaltet werden**

Die Ausschreibung sollte für die Bieter so transparent wie möglich sein. Das heißt, alle Informationen müssen gleichermaßen allen Bietern im Verfahren zugänglich sein. Mit den Ausschreibungsunterlagen müssen alle fachlichen Anforderungen, Bewertungskriterien und auch letztlich der zu schließende Vertrag mit übersandt werden; der § 8 VOL/A und – soweit der Schwellenwert von derzeit 206.000 € für eine EU-weite Ausschreibung überschritten ist – auch der § 8a VOL/A sind hierbei zu berücksichtigen.

Der Auftraggeber muss sich bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sehr genau damit befassen, was er für Anforderungen stellt. Sind sie unpräzise (z.B. „RTW nach DIN für 24 h“) werden die Angebote auch nur wenige Informationen zur Leistungserbringung enthalten. Somit wird die Qualität der Leistung sich erst im eigentlichen Betrieb, also nach dem Zuschlag herausstellen. Ist die Ausschreibung umgekehrt zu detailliert, ggf. auch mit verschachtelten Bedingungen und Anforderungen, besteht die Gefahr, dass für Bieter eine Angebotserstellung nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist. Insofern ist es empfehlenswert die Ausschreibung umfänglich, aber schlicht und einfach zu formulieren, so dass die Bieter eindeutig und klar wissen, wie sie ihr Angebot erstellen müssen und kalkulieren können. Für den öffentlichen Auftraggeber muss es auch Ziel der Ausschreibung sein, Angebote zu erhalten, die tatsächlich miteinander vergleichbar sind. Fachlich ungenaue oder mangelhafte Anforderungen können dazu führen, dass die Bieter unterschiedlich formulierte und kalkulierte Angebote abgeben. Daneben kommt es vor, dass fachkundige Bieter fehlende Ausschreibungsanforderungen in ihrem Angebot ergänzen. Diese Mängel in der

Ausschreibung bergen das Risiko in sich, dass die Angebote nicht mehr miteinander vergleichbar sind.

Hilfreich für die Bieter sind auch der Ausschreibung beigefügte Checklisten für die beizubringenden Unterlagen, die es dem Bieter ermöglichen zu prüfen, ob er alle angeforderten Unterlagen auch vollständig hat. Dies führt zu einer Reduktion des Aufwandes bei den Beteiligten und die Zahl der Nachfragen, Aufklärungsersuchen und Rügen nimmt ab.

Sollte die Ausschreibung so gestaltet sein, dass die spezifischen Anforderungen nur von einem Anbieter erfüllt werden können, so müssen die spezifischen Anforderungen fachlich fundiert und unabweisbar notwendig sein. Ansonsten läuft der öffentliche Auftraggeber Gefahr, dass seine Ausschreibung wegen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot mit Rechtsmitteln angegriffen wird. Je mehr sich die Anforderungen dabei vom Ausschreibungsgegenstand entfernen, umso größer ist das Risiko dafür, dass die Ausschreibung von den Bietern mit Rechtsmitteln erfolgreich angegriffen wird und infolgedessen aufzuheben ist. Unbegründbare Alleinstellungsmerkmale sind deshalb zu vermeiden.

Die Ausschreibung rettungsdienstlicher Leistungen ist derzeit vergaberechtliches Neuland. Bislang gibt es dazu kaum Rechtssprechung, sieht man von den Entscheidungen und Urteilen ab, die sich mit der Frage beschäftigen, ob ausgeschrieben werden muss oder nicht. Das bedeutet, dass spezielle Anforderungen und Verfahrensabläufe bislang ohne korrigierende Rechtssprechung erfolgten. Für den Auftraggeber heißt das, dass er seine konkreten Anforderungen und Abläufe derzeit im allgemeinen Rahmen vergaberechtlicher Vorgaben erarbeiten muss. Umgekehrt bedeutet das für Bieter, dass diese (bzw. deren Anwälte) alle möglichen Beanstandungen (insbesondere Rügen hinsichtlich vergabefremder Anforderungen) vortragen können, ohne dass sich dafür spezifische Rechtssprechung anführen lässt. Diese Unsicherheiten lassen sich vermindern, wenn man sich an bekannte Vergabegrundsätze hält und nur wirklich das fordert und verlangt, was auch tatsächlich zum Ausschreibungsgegenstand gehört.

In dieser unklaren Situation lassen sich auch immer wieder Vergaben von Aufträgen beobachten, die sich nicht oder nur teilweise am Vergaberecht orientieren und problemlos „durchgehen“. Es sei darauf hingewiesen, dass diese vergaberechtswidrige Praxis keine Rechtfertigung darstellen kann, dass eine derartige Praxis vergabekonform und grundsätzlich möglich sei, weil es keine Rügen und Nachprüfverfahren gegeben hat.

In fehlerhaften Ausschreibungsverfahren stecken Risiken für den öffentlichen Auftraggeber. Beispielweise, wenn er Anforderungen in den Ausschreibungsunterlagen nennt, ohne gleichzeitig die Bewertungskriterien zu spezifizieren, so dass der Bewertungsmaßstab nicht transparent ist. Des Weiteren ist es problematisch, wenn er im Verfahren plötzlich unangekündigt weitere Anforderungen einführt oder die angekündigten ändert. Eine solche Vorgehensweise

ist vergaberechtlich unzulässig. Damit kann trotz eines förmlichen Verfahrens der Eindruck von Willkür entstehen, was zu Reaktionen (Rügen, Nachprüfverfahren, etc.) bei den Bietern führen kann, die die beabsichtigte Beauftragung verzögern würden.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Ausschreibungen rettungsdienstlicher Leistungen nach Art, Umfang, Anforderungen, Laufzeiten, etc. sehr unterschiedlich sind und es deshalb kaum möglich ist, ein „Muster“ zu erstellen, nachdem alle Ausschreibungen gestaltet werden können. Insofern sind die hier vorgelegten Hinweise als Eckpunkte für eine individuelle Ausschreibungs-Erstellung zu verstehen.

## II. Wahl des Verfahrens

Zu den Grundsätzen des Vergaberechts sei auf das Merkblatt „öffentliches Auftragswesen“ verwiesen, das im Netz unter <http://www.ihk-nordwestfalen.de/rechtsthemen/vergabe-auftr.php> (zuletzt aufgerufen am 27.12.2008) zu finden ist.

Bei der Auswahl, welche Verfahrensart gewählt werden kann, gibt es vier Möglichkeiten (Näheres dazu in der VOL/A):

Allen, bis auf das öffentliche / offene Verfahren, geht ein Teilnahmewettbewerb voraus.

Welches der Verfahren in Betracht kommt, sollte im Einvernehmen mit dem jeweiligen Vergabebeamten abgestimmt werden. Grundsätzlich gilt, dass öffentliche Aufträge im offenen Verfahren vergeben werden müssen, soweit nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 3 Nr.2 VOL/A).

Bezüglich des Rettungsdienstes wird seit langem darüber diskutiert, ob die rettungsdienstliche Dienstleistung der Transportleistung nach Anhang I a der VOL/A oder der Gesundheitsleistung im Anhang I b VOL/A zuzuordnen ist. Die Einordnung ist für die Wahl des Verfahrens entscheidend, denn für Dienstleistungen nach Anhang I b gelten die a-Paragrafen der VOL/A, welche eine EU-weite Ausschreibung vorsehen, nur eingeschränkt, mit der Konsequenz, dass lediglich die Basisparagrafen und der §§ 8a und 28a gemäß § 1a Nr. 2 Abs 2 VOL/A zur Anwendung kommen. Vereinigen sich beide Dienstleistungsformen in einer – wie z.B. beim Rettungsdienst Transport und medizinische Versorgung –, stellt sich die Frage welche überwiegt. Die Wahl des Verfahrens bestimmt sich nach dem „überwiegenden“ Merkmal der Leistung. In der rettungsdienstlichen Praxis sind die Gestaltungsmöglichkeiten schier unerschöpflich. So kann bei der Ausschreibung einer Rettungswache nur der Betrieb und die Vorhaltung von Fahrzeugen und Personal verlangt werden (spräche überwiegend für Transportleistung).

	< 206 000 € Nationales Verfahren	> 206 000 € Europaweites Verfahren
1	<b>Öffentliche Ausschreibung</b> mit einer unbeschränkten Anzahl von Bewerbern	<b>Offenes Verfahren</b>  Dito
2	<b>Beschränkte Ausschreibung</b> In der Regel Aufforderung ausgesuchter Bewerber, ggfls. Vorschaltung eines Teilnahmewettbewerbs	<b>Nicht offenes Verfahren</b> nach Veröffentlichung erfolgt die Auswahl einer beschränkten Anzahl von Bewerbern, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden
3	<b>Freihändige Vergabe</b> Direkte Verhandlung mit bestimmten Unternehmen (mit oder ohne Aufforderung/Bekanntmachung) über Art, Umfang und Preis der Leistungen	<b>Verhandlungsverfahren</b> Direkte Verhandlung mit bestimmten Unternehmen (mit oder ohne Aufforderung/Bekanntmachung) über Art, Umfang und Preis der Leistungen
4		<b>Wettbewerblicher Dialog</b> neu; nur bei sehr komplexen Beschaffungen möglich, bei denen der Auftraggeber objektiv nicht in der Lage ist die Leistung zu beschreiben oder die rechtlichen/finanziellen Bedingungen anzugeben

**Tabelle 1:** Gegenüberstellung der Vergabeverfahren unter und über dem Schwellenwert von 206 000 €

Die notärztliche Leistung wird dagegen oft von Krankenhäusern beschafft oder durch eigene Kräfte erbracht. Insofern muss bei jeder Ausschreibung genau geprüft werden, welches Verfahren zu wählen ist und es muss in jedem Fall exakt begründet werden, warum von einem offenen Verfahren abgewichen werden soll. Probleme können entstehen, wenn in den Formblättern in der Veröffentlichungskategorie „Transportleistung“ gewählt wurde, das Verfahren dann aber ohne weitere Begründung als nicht offenes oder als Verhandlungsverfahren geführt wird.

Insofern sind nach der Wahl des Verfahrens, der Kriterien und anderer Formalien auch die folgerichtigen Schritte vorzunehmen. Auf jeden Fall sollte das Vorgehen mit dem zuständigen Vergabebeamten abgestimmt werden.

## II.1 Vergabe in Losen (§ 5 VOL/A) - Berücksichtigung des Katastrophenschutzes

Im Vergaberecht ist die Aufteilung in Fach- und Teillose zur Wahrung mittelständischer Interessen vorgegeben (§ 97 Abs. 3 GWB). Das bedeutet, dass man die Ausschreibung nicht so gestalten muss, dass alle Leistungen nur einem einzigen Bieter (z.B. dem Preisgünstigsten) zufallen müssen. Vielmehr kann es durchaus Sinn machen, Leistungen in Fach- (z.B. Krankentransport, Notfallrettung) und Teillose (z.B. beschränkte Anzahl von Losen an einen Bieter) aufzuteilen. Der Auftraggeber kann das in der Ausschreibung wählen, muss es allerdings begründen und bekanntgeben.

Hier wird immer wieder die Frage gestellt, ob man nicht den Katastrophenschutz in einer rettungsdienstlichen Ausschreibung in irgendeiner Weise so berücksichtigen kann, dass Organisationen, die Katastrophenschutz in diesem Gebiet betreiben, auf jeden Fall berücksichtigt werden. Hintergrund ist die Befürchtung, dass sich bei dem Verlust des rettungsdienstlichen Auftrags die Organisation aus dem Katastrophenschutz zurückzieht und der zuständige Aufgabenträger diese Lücke dann füllen muss, wenn der neue Leistungserbringer keinen Katastrophenschutz betreiben kann oder will.

Diese Frage kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern die Beantwortung hängt vom Einzelfall ab. Dies liegt an den durch das föderale System bedingten sehr heterogenen Organisationsformen in Deutschland. Während für den Zivilschutz im Verteidigungsfall der Bund zuständig ist, fällt der sogenannte zivile Katastrophenschutz in die Zuständigkeit der Länder. Diese übertragen diese Aufgabe zwar häufig auf die Kommunen, allerdings gibt es dabei sehr unterschiedliche Gestaltungsformen.

Unstreitig ist, dass der Rettungsdienst und die Einheiten des Katastrophenschutzes bei Großschadensereignissen und Katastrophen zusammenarbeiten müssen und dies am einfachsten gelingt, wenn sie gemeinsam steuerbar sind.

Allerdings ist es bei einer Ausschreibung rettungsdienstlicher Leistungen vergaberechtlich nicht zulässig, nur Bieter zuzulassen, die auch Katastrophenschutz (oder andere selbstständige Aufgaben) in diesem Gebiet durchführen. Nach der hier vertretenen Auffassung ist es jedoch zulässig Leistungen, die man bislang dem Katastrophenschutz zugerechnet hat, im Rahmen rettungsdienstlicher Ausschreibungen mit zu berücksichtigen. D.h. diese Leistungen sind dann **Bestandteil** der rettungsdienstlichen Ausschreibung und keine Zugangs-Voraussetzung.

Zwischenzeitlich hat sich der Rettungsdienst konzeptionell erheblich schneller weiterentwickelt, als der Katastrophenschutz. Die bisherigen Katastrophenschutzressourcen sind bislang nur sehr selten eingesetzt worden. Ausstattungen und Ausrüstungen haben deshalb eine sehr viel geringere Abnutzung und sind viel länger verwendungsfähig. Darüberhinaus stehen die Konzepte des Katastrophenschutzes aufgrund der seltenen Realeinsätze unter einem deutlich geringeren Weiterentwicklungsdruck als diejenigen des Rettungsdienstes, die mit dem medizinischen Fortschritt mithalten müssen. Dies führte bislang dazu, dass Rettungsdienste, die auch Katastrophenschutz betreiben bei Großschadenslagen und Veranstaltungen mit hohem Patientenaufkommen **Sonder- bzw. Schnelleinsatzgruppen**, spezielle Gerätewagen „Rettungsdienst“ oder „MANV-Container“ als Verstärkung des Regelrettungsdienstes einsetzen, die häufig personell aus dem Katastrophenschutz stammen, jedoch eigenes, modernes und auf den Rettungsdienst adaptiertes Gerät verwenden. Der Transport von Material und Personal findet dann –soweit keine eigenen Fahrzeuge des Rettungsdienstes dafür beschafft wurden - mit Hilfe der Fahrzeuge des Katastrophenschutzes statt. Auch die Konzepte für Behandlungsplätze und Betreuung von Betroffenen mit Einsatzgruppen sogenannter Psychosozialer Unterstützungskräfte (PSU) sind Weiterentwicklungen des Rettungsdienstes. Insgesamt können diese Elemente als **Teile rettungsdienstlicher Aufgabenerfüllung** angesehen werden und **sind damit auch von Unternehmen beschaffbar**, wenn der Aufgabenträger diese nicht mit eigenen Kräften erfüllt.

Die Vergütung der Leistungen kann dabei speziell auf den Einsatz angepasst sein (z.B. Stundenvergütung) oder sich auf die Gesamt-Vorhaltung beziehen. Sie kann aber auch in pauschalierter Form erfolgen und sich von den Vergütungsmodalitäten des Regelrettungsdienstes unterscheiden. In Köln wurde Anfang 2000 begonnen, den rettungsdienstlichen Bedarf in **Grundbedarf** (Regelrettungsdienst), **Spitzenbedarf** (sofort nachrückfähige Einheiten bei Einsatzspitzen) und **Sonderbedarf** (Großschadensereignisse, Evakuierungen, Veranstaltungen, etc.) zu gliedern und in den Ausschreibungen in Losen zusammenzufassen.

Zumindest die Kommission hat gegen eine Berücksichtigung von Aufgaben des Katastrophenschutzes innerhalb der Ausschreibung keine Bedenken:

*„Überdies sieht die Kommission keine Hindernisse, bei der öffentlichen Ausschreibung von Rettungsdienstleistungen von den interessierten Anbietern für ein angemessenes Entgelt auch die Beteiligung am Katastrophenschutz oder die Unterstützung der polizeilichen Gefahrenabwehr zu verlangen.“<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> Erwiderung der Kommission in der Rechtssache C-160/08 an den EUGH vom 21.11.2008, Rn. 39, Satz 2.

## II.2. Ausschreibung notärztlicher Leistungen

Ebenso wie rettungsdienstliche Leistungen mittels Ausschreibungsverfahren beschafft werden können, ist das auch für die Gestellung von Notärzten durch Kliniken oder Unternehmen möglich. Hierzu können in den Ausschreibungen auch weitere, bisher oft nicht geregelte Bestandteile festgelegt werden. Dazu gehören:

- Art und Umfang der Leistung (z.B. Umgebung der Einsätze, Verlegungsdienst, Einsätze außerhalb des regulären Einsatzbereiches, etc.)
- Arbeitsschutz (z.B. Dienstkleidung und Schuhe)
- Voraussetzungen für die Teilnahme eines Notarztes am Rettungsdienst (z.B. MPG-Einweisung, körperliche Leistungsfähigkeit, fachliche Voraussetzungen, etc.).<sup>9</sup>
- Festlegung des Leistungsumfanges des Rettungsdienstes (erfolgt üblicherweise durch den Ärztlichen Leiter des Rettungsdienstes) und Verpflichtung des Auftragnehmers, dass die von ihm eingesetzten Kräfte diesen Leistungsumfang auch bewältigen können. Dazu gehören Behandlungs- und Zuweisungskonzepte, die regional spezifisch sind und regelmäßig zusätzliche Informationen und Einweisungen benötigen.
- Eingriffsrechte des Aufgabenträgers über den Ärztlichen Leiter Rettungsdienst, bis hin zur Ablehnung ungeeigneter Kräfte
- Laufzeit des Vertrages (befristet auf X Jahre)
- Voraussetzungen der Kündigung
- fachliche Fortbildung (z.B. in die Einsatzkonzepte für besondere Einsatzlagen, Anwendung rettungsdienstlicher Geräte, Medikamente, etc.)
- Versicherungsschutz
- Haftungsmodalitäten (grundsätzlich gilt auch beim Notarzteinsatz die Amtshaftung, jedoch können Regressmöglichkeiten vertraglich strukturiert werden)
- Dokumentationspflichten

---

<sup>9</sup> Dieser Sachverhalt gewinnt zunehmend an Bedeutung, da Kliniken aufgrund von Personalmangel vermehrt dazu übergehen, ohne Wissen des Aufgabenträgers fremde Kräfte zu beschäftigen, die weder von der Klinik eingewiesen, noch bislang in der Region tätig waren und dadurch Wissenslücken aufweisen.

- Aufnahmeverpflichtungen für die notarztstellende Klinik für Patienten, die vom Notarzt der Klinik im Rettungsdienst behandelt werden.

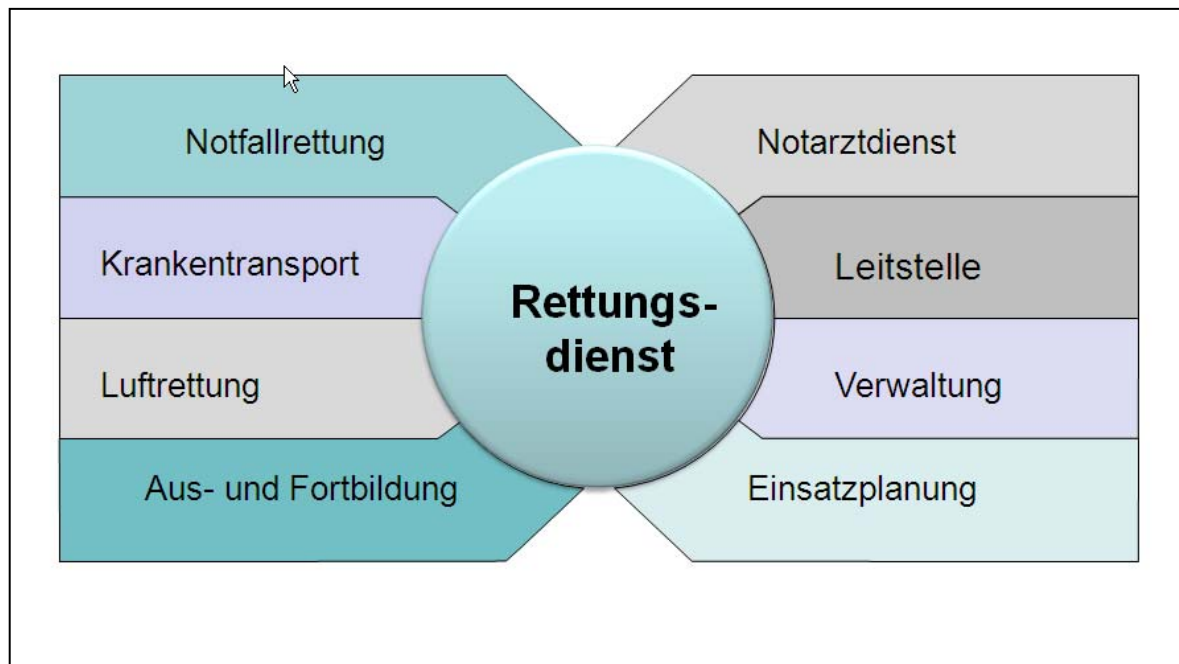
Aufgrund der Umstrukturierung der Kliniken, der veränderten Arbeitszeitgesetze, der flexibleren Gestaltung und der Notwendigkeit von Notarztteams für Verlegungs- und Intensivtransporte gehen jedoch immer mehr Rettungsdienste dazu über, Notärzte selbst zu beschäftigen (hauptamtlich, Teilzeit, Nebentätigkeit, Honorarbasis, etc.). Damit lassen sich auch andere Folgen auffangen, die durch die Personalüberlassung und Steuerpflichten entstehen können. Der zuständige Ärztliche Leiter Rettungsdienst sorgt dabei für die Einweisung und Fortbildung der Notärzte.

Eine Vielzahl möglicher Organisationsmodelle des Notarztendienstes eröffnet dem zuständigen Träger auch einen lokal angepassten Lösungsansatz. Die (oft gesetzliche determinierte) Festlegung auf ein einziges Modell schränkt deshalb die Flexibilität ein. Notarztmangel ist ein von den Ärztlichen Leitern Rettungsdienst zunehmend beklagtes Problem, das derzeit noch vorwiegend die ländlichen Gebiete trifft.

### III. Ausschreibungsgegenstand

Bei den sogenannten rettungsdienstlichen Leistungen handelt es sich um Dienstleistungen. Diese Dienstleistungen werden mit dazugehörigen Fahrzeugen (bzw. Hubschraubern), Geräten, Fachpersonal (Rettungsassistenten, Rettungssanitäter, Rettungshelfer, Notärzte), sowie durch Organisation und Verwaltung erbracht. In einigen Bundesländern werden auch Leitstellenaufgaben auf Unternehmen übertragen.

Rettungsdienstliche Leistungen lassen sich in Teilaufgaben segmentieren. In der Abbildung 4 werden die unterschiedlichen rettungsdienstlichen Teilbereiche dargestellt, wobei dies im Personalbereich sowohl für ärztliches als auch für nicht-ärztliches Personal gilt.



**Abbildung 4:** Rettungsdienstliche Teilbereiche, die in ihrer Summe die Dienstleistung Rettungsdienst ermöglichen (Auszüge, nicht vollständig).

Da die rettungsdienstliche Dienstleistung aus verschiedenen Komponenten (siehe Abbildung 4) besteht, ist sie auch aufteilbar und besitzt unterschiedliche Umfänge. Bei einer Ausschreibung rettungsdienstlicher Leistungen muss deshalb zunächst exakt beschrieben werden, welche (Teil-) Leistungen beschafft werden müssen und welche Vertragsdauer vorgesehen ist.

Die Vertragsdauer richtet sich auch nach der Höhe der Investitionen, die der Bieter zu erbringen hat. Je mehr eigene Investitionen der Bieter tätigen muss, umso länger sollte die Vertragsdauer sein, damit der Bieter sich refinanzieren kann. Eine natürliche Vertragsgrenze kann die Gültigkeit des Rettungsdienstbedarfsplanes<sup>10</sup> sein. Dies ist besonders dort zu beachten, wo eine erhebliche Siedlungsdynamik (z.B. starker Zuzug oder Abwanderung) zu verzeichnen ist.

In einigen Rettungsdienstbereichen werden vom Aufgabenträger die Infrastruktur (z.B. Wachen), Fahrzeuge (z.B. RTW, KTW, NEF) und / oder Ausrüstung (z.B. EKG-Defibrillator-Systeme, Beatmungsgeräte, etc.) gestellt. Der Vorteil einer einheitlichen Beschaffung von Fahrzeugen und Geräten ermöglicht es, einheitliche Standards zu setzen. Umgekehrt kann ein einheitlicher Gerätestandard dazu führen, dass innovative neue Geräte später beschafft werden, da die dafür erforderliche

<sup>10</sup> Hinweis: Rettungsdienstbedarfspläne werden in den Bundesländern unterschiedlich bezeichnet und geregelt. Dort wo ein Rettungsdienstbedarfsplan vorgeschrieben ist, kann er entweder regional oder landesweit aufgestellt sein.

Gesamtinvestition (alle Fahrzeuge müssen ausgerüstet werden) dann größer ist. Aus medizinischer Sicht ist eine einheitliche Ausrüstung wünschenswert, da die Ablaufsicherheit bei (zeit-) kritischen Prozessen erhöht wird.

Es ist zu beachten, dass mit sinkendem Anteil an der rettungsdienstlichen Gesamtleistung (z.B. nur Personalgestellung) durch den Bieter, steuerliche Neubewertungen entstehen können. Hierzu sollte ein Steuerberater eingeschaltet werden.

### **III.1. Rettungsdienstbereich**

Zu einer Leistungsbeschreibung gehört die umfängliche Beschreibung der Umgebung, der Kliniken, der Gesundheitseinrichtungen, der Rettungswachen und –strukturen. Im Allgemeinen können diese Informationen durch den Rettungsdienstbedarfsplan geliefert werden, soweit einer vorhanden ist (landesrechtlich unterschiedlich). Bezüglich der Stationierung der Rettungswache müssen auch das Einsatzaufkommen und die Ganglinie (Uhrzeiten), sowie ggf. Besonderheiten dargestellt werden. Dies benötigt der Bieter für die Kalkulation (Schichtdienst, Arbeitsbereitschaften, etc.) des Angebots.

### **III.2. Art der Einsatzmittel**

Der Auftraggeber muss sich darüber im Klaren sein, welche Arten von Leistungen er in Form einer Ausschreibung beschaffen möchte und welche normative Grundlage zu beachten ist. In Tabelle 2 finden sich dafür Beispiele.

**Tabelle 2:** Beispiele für Krankenkraftwagen, Luftfahrzeuge und Ausrüstung mit ihrer normativen Beschreibung

	Rettungs -(Transport)mittel	Normative Beschreibung
1	Krankentransportwagen (KTW)	DIN EN 1789:2007 Typ A1, A2
2	Notfallkrankswagen	DIN EN DIN 1789:2007 Typ B
3	Rettungswagen (RTW)	DIN EN DIN 1789:2007 Typ C
4	Notarzteeinsatzfahrzeug (NEF)	DIN 75079:2002-08
5	Intensivtransportwagen (ITW)	DIN EN 1789 Typ C mit Sonderausstattung
6	Behindertentransportwagen(BTW) <sup>11</sup>	DIN 75078-1 und -2:1990-10
7	Rettungs- und Intensiv- transporthubschrauber (RTH und ITH)	DIN EN 13718-1 und - 2:2008 Luftfahrzeuge zum Patiententransport
8	Festlegung für Krankentragen und andere Krankentransportmittel in Krankenkraftwagen	DIN EN 1865:1999 in Verbindung mit DIN EN 1789
9	Einsatzkleidung	DIN EN 343, DIN EN 471, GUV-R 2106 (ehemals GUV 27.10), DIN EN 443(FW- Helm) DIN EN 455-1 bis -3 (med. Einmalhandschuhe)

Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Fahrzeuge muss möglichst genau beschrieben werden. Auch die Ausfallsicherung für Wartung, Reparaturen, Unfällen, Desinfektion, Krankheitsausfälle des Personals, etc. sollte in der Ausschreibung hinreichend berücksichtigt werden. Hier können auch die Laufzeiten der Fahrzeuge (km oder Abschreibungszeiträume) festgelegt werden. Auch die Festlegung von Gerätestandards (dazu gehört auch die Wahl eines bestimmten Modells) kann unter besonderen sachlich begründeten Umständen erfolgen. Diese Vorgehensweise ist vergaberechtlich insofern problematisch, als hier eine Einschränkung des Bieterkreises im Vorfeld erfolgt. Auf die sachliche Begründung der Notwendigkeit der Festlegung der Gerätestandards sollte daher besonderes Augenmerk gelegt werden.

<sup>11</sup> BTW werden auch bei Evakuierungen (z.B. Altenheimen) eingesetzt; sie werden ansonsten im Bereich der Krankenfahrten (also außerhalb des Krankentransportes) eingesetzt.

Macht man in der Ausschreibung dazu keine Angaben, läuft der Auftraggeber Gefahr einen Fahrzeug- und Gerätepark zu beschaffen, der zwar die (fehlenden) Ausschreibungsanforderungen erfüllt, jedoch im laufenden Betrieb Probleme schafft. Die Qualitätsmängel führen dann zu Spannungen zwischen dem Auftraggeber und dem LE und können oft nur durch finanziellen Nachtrag behoben werden.

### III.2.1. Rettungswachen

Rettungswachen sind Einrichtungen des Rettungsdienstes und bezeichnen die vom Landesgesetzgeber vorgesehenen fachgerechten Stationierungsimmobilien. Dort werden Personal, Fahrzeuge und Geräte untergebracht und betrieben. In der Notfallrettung sind die Standorte so lokalisiert, dass üblicherweise Hilfsfristvorgaben planerisch eingehalten werden können. Das bedeutet, dass sich Standorte aus einer Standortplanung ergeben. Bei den Standorten stehen oft historische oder bereits vorhandene Standorte als Rettungswachen zur Verfügung. Sind sie im Besitz des Auftraggebers, ist ein Wechsel der Leistungserbringer einfach. Gehört die Wache dem bisherigen Unternehmer, stellt sich die Frage, wie damit umzugehen ist. Sollte der Besitzer öffentliche Mittel für die Bau-Investition erhalten haben, ist zu klären, ob diese Mittel abgeschrieben sind oder (anteilig) zurückerstattet werden müssen. Auch ein Kauf der Immobilie durch den öffentlichen Auftraggeber kommt ebenso in Betracht, wie die Vermietung an ihn oder an einen anderen Unternehmer, der im Rahmen der Ausschreibung den Auftrag erhalten hat.

Im Rahmen der Ausschreibung wird der Besitzer in seinem Angebot auch die Miete für die Unterbringung einkalkulieren. Hier besteht insbesondere für den Besitzer der bisherigen Wache die Schwierigkeit ein wettbewerbsfähiges Angebot zu kalkulieren. Werden die bisher vereinbarten Mieten im Angebot eingestellt, besteht das Risiko, dass ein anderer Bieter, der nur eine kleine aber funktionale Wache anmietet oder besitzt, deutlich günstiger anbietet. Der ursprüngliche Anbieter verliert dann den Auftrag und bleibt auf einer Immobilie sitzen, die er nicht mehr refinanzieren kann.

Im Rahmen der Einführung von Ausschreibungsverfahren in die ständige Praxis, müssen sich deshalb die öffentlichen Auftraggeber über die zukünftige Organisation und Finanzierung der Infrastruktur Gedanken machen. Die bisherige Praxis Investitionskostenzuschüsse direkt an Unternehmen zu bezahlen ging davon aus, dass – analog zu Krankenhäusern - Rettungsdienstunternehmen und Standorte dauerhaften Bestand (Bestandsschutz) genießen. Schon jetzt zeichnen sich im Rahmen von Ausschreibungen hierzu erhebliche Auseinandersetzungen ab<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Poguntke P: Rettungsdienst Gotha: Nach Vergabe Streit um Fördermittel. Rettungsdienst 31: 1126 (2008).

### III. 2.2. Fachpersonal

Zum Fachpersonal im Rettungsdienst zählen für die Notfallrettung die Notärzte, die Rettungsassistenten und die Rettungsanitäter. Für den Krankentransport werden Rettungsanitäter und Rettungshelfer eingesetzt. Zwar eröffnen einige Rettungs(dienst)gesetze den Einsatz lediglich von „geeigneten Personen“. Sollten hier tatsächlich Mitarbeiter eingesetzt werden, die keine Qualifikation entsprechend dem Stand der Technik aufweisen, geht dies üblicherweise nur solange gut, bis Zwischenfälle oder Komplikationen entstehen, die im Rahmen der Amtshaftung zu Lasten des Aufgabenträgers gehen. Insofern sollte in einer Ausschreibung darauf geachtet werden, dass ausschließlich Fachpersonal eingesetzt wird, das aktuell fortgebildet ist und die im Rettungsdienst anfallenden Aufgaben auch fachlich korrekt erledigen kann.

Für einen fachlich korrekten Betrieb sind zusätzliche Qualifikationen erforderlich, die durch Zusatzausbildungen erwerbbar sind; dazu gehören staatlich geprüfte Desinfektoren, Ausbildungspersonal (z.B. Lehrrettungsassistenten) und ggf. für den Intensivtransport weitergebildete Fachkräfte. Im Rahmen der Ausschreibung können die Qualifikationen und die Erfahrungstiefe festgelegt, überprüft und gewertet werden.

### III.3. Umfang der Leistung

#### III.3.1. Vorhaltung des Einsatzmittels

Die vorgesehenen Besetzzeiten müssen angegeben werden. In der Leistungsbeschreibung ist anzugeben, wie lange das Einsatzmittel vorgehalten werden soll, z.B. 24 h an allen Tagen des Jahres, nur von Montag bis Freitag von 10 bis 16 Uhr, etc., alle Varianten sind hierbei denkbar und ergeben sich aus einer fachlich korrekten Bedarfsplanung. Es kann auch sein, dass das Fahrzeug nur auf Abruf eingesetzt werden soll (z.B. für Veranstaltungen, Fernfahrten, Großschadensereignisse, Evakuierungen, etc.). Hierbei ist die Angabe von geschätzten Abrufen in der Leistungsbeschreibung erforderlich, um dem Bieter die Kalkulation zu ermöglichen.

Hinweise zur Organisation von Wartungs- und Reparaturfahrten sowie der notwendigen Desinfektion (Intervalle, ggf. Zeiträume) sollten bei der Ausschreibung berücksichtigt werden, damit im laufenden Betrieb keine Überraschungen mit Vorhalteaussfällen entstehen.

### III.3.2. Umfang des Betriebes der Einsatzmittel

Einige Aufgabenträger beschaffen ausgerüstete Fahrzeuge und stellen sie den Leistungserbringern (LE) für die Vertragslaufzeit zur Verfügung. Dabei gibt es weitere Unterschiede, ob der Aufgabenträger die Wartung des Fahrzeuges und der Geräte selbst übernimmt, oder ob er auch diese Aufgabe überträgt. Gleiches gilt für die Medikamente und Verbrauchsmaterialien. Einige Aufgabenträger beschaffen die Leistungen auch komplett, d.h. der LE muss alles selbst für die Erfüllung der Aufgabe beibringen.

Die (zentrale) Beschaffung der Fahrzeuge durch den Aufgabenträger ist überall dort häufiger anzutreffen, wo er selbst auch Durchführender ist und einen (Groß-) Teil der Infrastruktur selbst besitzt und betreibt. Dort wird oft nur ein Teil der Leistungen an Dritte vergeben. Je mehr der Aufgabenträger dabei selbst an Durchführung behält, umso besser ist die Qualität für ihn auch kontrollierbar. Soweit der Gesamtbetrieb ausgeschrieben wird, sollte auf Qualitätsanforderungen nicht verzichtet werden. Näheres dazu unten im Abschnitt IV.

Auf jeden Fall sollte die Ausfallsicherheit durch Reservefahrzeuge vertraglich zugesichert werden. Auch für Fahrten zu Reparaturen, Wartungen etc. sollte eine technische Ausfallreserve und Überführungspersonal vorgehalten werden, damit das Gebiet nicht über längere Zeit unterversorgt wird.

Bei notarztbesetzten Fahrzeugen werden die Notärzte in der Regel entweder als Beschäftigte des Aufgabenträgers, des Leistungserbringers, Kliniken oder in anderen Arbeitsverhältnissen (z.B. freiberufliche Tätigkeit) tätig. Dabei kann es zu komplexen Beteiligungsverhältnissen kommen. So kann das NEF dem Aufgabenträger gehören, der Notarztassistent kommt von einer Hilfsorganisation, die das NEF auch betreibt und der Notarzt von einer Klinik. Weitere Organisationsformen sind denkbar, sie müssen allerdings in einer Ausschreibung Berücksichtigung finden. Das Verhältnis der Beteiligten zueinander sollte dabei auch geregelt werden. Dies ist umso wichtiger, wenn z.B. Vorgaben durch den Aufgabenträger gemacht werden, die es zu erfüllen gilt und es dabei zu Problemen kommt.

Beispiel: Der Aufgabenträger gibt eine Ausrückezeit von 60 Sekunden vor. Das NEF ist mit Fahrer innerhalb der Vorgabe einsatzbereit, der Notarzt kommt oft später, da er in der Klinik entweder gebunden oder in weitläufigen Gebäuden eine längere Strecke zum Fahrzeug zurücklegen muss. Ohne Vorgabe plus vertragliche Vereinbarung sind diese Defizite in der Praxis kaum abstellbar.

### III.3.3. Stationierung

Rettungsmittel werden üblicherweise auf Rettungswachen stationiert.

Notarztbesetzte Einsatzmittel (z.B. Notarzteinsatzfahrzeuge, Hubschrauber, ITWs, etc.) sind nach wie vor häufig an Kliniken stationiert.

Für eine Ausschreibung ist es von Bedeutung, wem die Wache gehört. Soweit sie dem Aufgabenträger gehört ist die Anmietung der Wache nicht der Ausschreibungsgegenstand, sondern es muss festgelegt werden, ob das Fahrzeug des Anbieters dort stationiert werden kann oder muss. Soweit er das Fahrzeug dort stationieren muss, müssen die erforderlichen Räumlichkeiten und Garagen vorhanden und durch den Anbieter nutzbar sein. Soweit andere Unternehmen oder Fahrzeuge und Personal des Aufgabenträgers dort ebenfalls stationiert sind, muss das Zusammenleben durch eine Wachordnung geregelt sein, die Teil der Ausschreibungsunterlagen sein muss. Unterstellungsverhältnisse dürfen daraus nicht begründet werden, um nicht den Status eines reinen Personalgestellers (mit steuerlichen Konsequenzen) herzustellen.

Soweit die Wache dem Aufgabenträger nicht gehört, kann der Anbieter eine eigene Wache oder eine Anmietung in das Angebot einfließen lassen. Aus diesen Gründen ist eine detaillierte Beschreibung der Mindestanforderungen an diese Wache (Räume, Desinfektion, Garagen, etc.) notwendig, um nicht von vorneherein Anbieter auszuschließen, oder aufgrund der mangelhaften Leistungsbeschreibung Anbieter nehmen zu müssen, die Wachen anbieten, die den Anforderungen des Aufgabenträgers nicht genügen (z.B. Campingwagen und RTW im Freien). Weitere Erläuterungen sind im Abschnitt „Rettungswache“ zu finden.

## IV Qualitätsanforderungen

### IV.1. Voraussetzungen zur Schaffung und Überwachung einer definierten Qualität mit Beispielen

Während man bei ansässigen Unternehmen / Organisationen bestimmte Qualitäten als „know how“ bislang unterstellt hat und deshalb bei freihändigen Vergaben oder Verlängerungen vorrangig auf die Qualität nicht achtete, sind Qualitätsmerkmale bei Ausschreibungen kostenbestimmende Größen, die Anbietern Vorteile bringen können, wenn diese nicht eingehalten werden müssen. Insofern ist es notwendig, Qualitätsmerkmale in die Leistungsbeschreibung mit aufzunehmen (Schwarz-Weiss-Kriterium, Bewertungsmatrix, Zuschlagskriterium).

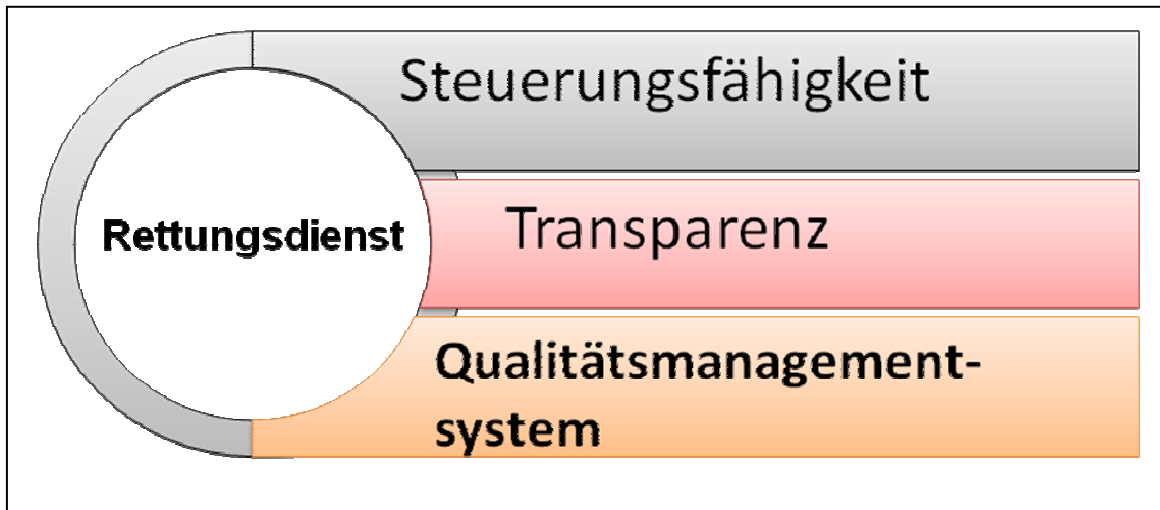
#### IV.1.1. Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement

Die kontinuierliche Überprüfung und die laufenden Verbesserungen innerhalb eines betrieblichen Systems werden als Qualitätssicherung und bei umfassender Systemberücksichtigung als Qualitätsmanagement bezeichnet. Der Erfolg eines Qualitätsmanagementsystems ist dabei an ganz konkrete Voraussetzungen geknüpft. Die Notwendigkeit diese herauszustellen ergibt sich daraus, dass der „Rettungsdienst“ einer Region meist nicht aus einem einzigen „Unternehmen“ besteht, sondern aus einem System sehr unterschiedlich daran beteiligter Unternehmen, Behörden und oft auch Einzelpersonen, die arbeitsrechtlich nicht steuerbar sind und oft sehr unterschiedliche Arbeitsabläufe, Vorstellungen und Entscheidungshierarchien haben. Damit ein Qualitätsmanagementsystem überhaupt funktionieren kann, muss rettungsdienstliches Handeln steuerungsfähig sein.

Die **Steuerungsfähigkeit** macht es erst möglich, Informationen zu bekommen und Verbesserungen umzusetzen. Desweiteren ist **Transparenz** erforderlich, um die Informationen (Daten) analysieren zu können und mit Standards abzugleichen. Unterschiedliche Unternehmen haben oft unterschiedliche Datenprotokolle bzw. Datenmanagementsysteme, was bedeutet, dass sie unterschiedliche Daten erheben, die sich weder zusammenführen noch analysieren lassen. Erst wenn diese Voraussetzungen geschaffen sind, lässt sich ein QM-System<sup>13</sup> einführen und umsetzen (Abbildung 5).

---

<sup>13</sup> Es gibt viele QM Systeme. Das bekannteste ist das ISO 9000x System. Andere Systeme und Eigenentwicklungen sind grundsätzlich möglich. Insofern sollte der Auftraggeber vorsichtig sein, wenn er ein ganz bestimmtes QM-System fordern will.



**Abbildung 5:** Die drei Voraussetzungen für die Herstellung eines funktionsfähigen QM-Systems im Rettungsdienst. Im Rettungsdienst arbeiten unterschiedliche, selbstständige Unternehmen zusammen, die arbeitsrechtlich nicht steuerbar sind und darüberhinaus sehr unterschiedliche Daten erheben. Damit ein QM-System eingeführt werden kann, muss eine zentrale Steuerungsfähigkeit gegeben sein, damit Informationen erhebbar, Abläufe standardisierbar und Verbesserungen umsetzbar sind. Dazu gehört eine gemeinsame Datenbasis (Transparenz). Erst nach der Herstellung von Steuerungsfähigkeit und Transparenz gelingt ein QM-System.

Zur Herstellung der Steuerungsfähigkeit muss diese deshalb vertraglich in die Ausschreibungsunterlagen aufgenommen werden. Dazu muss der Auftraggeber **Vorgaben** (Standards) machen, die er überprüfen können muss und der LE muss sich verpflichten diese Vorgaben zu erfüllen und Mängel abzustellen. Dazu einige Beispiele:

**Tabelle 3:** Beispiele für Vorgaben des Aufgabenträgers

Beispiele für Vorgaben
Tragen von Sicherheitsschuhen
Berücksichtigung der Wunschlinik des Patienten in einem bestimmten Rahmen (z.B. Kliniken im eigenen und angrenzenden Bereich)
Mitnahme von Angehörigen im RTW
Umfang der Weisungsbefugnis des Notarztes gegenüber dem Personal
Freundliches Verhalten gegenüber Patienten, Kollegen und Nachgeordneten

Desinfektion der Fahrzeuge
Erlernen und Beachten von Einsatzplänen
Rauchen im rettungsdienstlichen Umfeld
Vorsichtige Fahrweise mit Sonderrechten
Fachliche Kenntnisse bei Notärzten und Nicht-Ärzten

Gleichzeitig muss der Auftraggeber die Schnittstellen zwischen den Beteiligten definieren und handlungsfähige Ansprechpartner einfordern. Ansonsten besteht die Gefahr, dass er zwar auf der Arbeitsebene mit Ansprechpartnern spricht, diese aber keinen Einfluss auf die betroffenen Mitarbeiter haben (z.B. Notarzt aus anderer Abteilung der Klinik, ehrenamtlicher Mitarbeiter einer Organisation, etc.)

#### IV.1.2. Beispiele für Standards

Bestimmte Merkmale / Standards können in den Ausschreibungsunterlagen eingefordert werden, damit nicht nur die gewünschte rettungsdienstliche Leistung beschafft wird, sondern damit auch die Bieter die geforderten konkreten Standards einhalten können. Der Auftraggeber muss dabei abwägen, wie viel an Vorgaben er machen muss, um einen reibungsarmen und transparenten Rettungsdienst zu beschaffen, bei dem die unterschiedlichen Beteiligten auch einheitlich arbeiten können (siehe Tabelle 4).

**Tabelle 4:** Beispiele für Merkmale (Standards), die von allen gleich gefordert werden können und damit eine einheitliche und sichere Arbeitsweise der unterschiedlichen Beteiligten ermöglichen.

Merkmals	Vorteile	Nachteile
Standardisierte Ausrüstung	Nur eine Geräteart mit gleicher Ausstattung gibt die nötige Routine in kritischen Situationen; sollte auf jeden Fall angestrebt werden	Standard behindert bei Erneuerung ggf. technischen Fortschritt, Vorgaben bei verschiedenen LE schwer durchzuhalten (z.B. LE bekommt aus Spenden ein teures Gerät geschenkt, das nicht in den Standard passt)

Einheitliche Medikamente	Notwendig für die Anwendungssicherheit; unbedingt anzustreben	Bei Beschaffungen über verschiedene Kliniken (z.B. NEF Standorten) muss das erst mühsam vertraglich durchgesetzt werden.
Umgang mit Betäubungsmitteln	Strafrechtlich und ordnungswidrig bewehrte Vorschriften machen eine umfassende und genaue Überwachung erforderlich	Hoher Aufwand
Einheitliche Beladung der Fahrzeuge (NEF, RTW, KTW)	Bei Zusammenarbeit verschiedener LE steigert die standardisierte Beladung die Sicherheit bei kritischen Prozessen	Muss vertraglich durchgesetzt werden
Ausrückzeiten (Alarm – bis Ausrücken über FMS Statusgeber)	Kurze Hilfsfrist wird dadurch möglich	Schwierig an Standorten mit arbeitsteiligen Aufgaben (z.B. NEF an Klinik); ist vertraglich zu vereinbaren; 60-90 Sek. sollten Zielgröße sein
Ortskunde des Personals	Notfalladressen, Kliniken und Einrichtungen müssen gefunden werden können und zwar ohne „Lernkurve“	Abstrakte Vorgabe, die nicht einfach überprüfbar ist. Besser hier einen Test des Personals vornehmen.
Gesundheitsvorgaben (z.B. Body Mass Index nicht größer als z.B. 34 BMI, Dienstsport, Rauchverbot in Wachen, etc.)	Gesundheitliche Vorgaben halten das Personal fit und der Aufgabenträger erhält eine sicherere Aufgabenerledigung	Kann höhere Kosten verursachen (z.B. Mitgliedsbeiträge für Fitnessclub, Sportverein, etc.)
Fortbildung Neben den in einigen Ländern gesetzlich vorgeschriebenen Fortbildungen muss eine kontinuierliche Fortbildung definiert werden. Dabei ist	Personal kann von Veränderungen, Fortschritten und Zwischenfällen lernen: Unverzichtbar für einen professionellen Rettungsdienst	Aufwand steigt

<p>besonderes Augenmerk auf regionale Fortbildungen zu richten, die Veränderungen und Erkenntnisse aus der Region verarbeiten</p>		
<p>Ehrenamtliches und Nebenamtliches Personal  Mindestschichten und Teilnahme an der Fortbildung</p>	<p>Mindestschichten (z.B. 2 – 3 pro Monate) ermöglichen eine Mindestübung der Arbeitsprozesse. Dies gilt auch für Notärzte, die in der Regel unter nebenamtliches Personal fallen.</p>	<p>Überwachung aufwendig und muss deshalb vertraglich vereinbart werden</p>
<p>Wachenbezogene Teams</p>	<p>Der Einsatz des gleichen Personals an Rettungswachen ermöglicht es, die Besonderheiten und Ortskunde zu spezialisieren; ständiger Wechsel von Personal aus verschiedenen Wachen und Regionen führt zu Qualitätsabfall. Dies kann abgestuft vereinbart werden, in dem z.B. mindestens ein wachenspezifischer regelmäßiger Mitarbeiter auf dem Fahrzeug sein muss</p>	<p>Einschränkungen in der Dienstplanflexibilität</p>
<p>Arbeitszeiten  Die gesetzlichen Bestimmungen zu den Arbeitszeiten müssen eingehalten werden Dauer der Arbeitszeit, Arbeitsbereitschaft, Ruhezeiten, etc.)</p>	<p>Rechtskonformes Verhalten</p>	<p>Keine</p>

In jeder Region gibt es Unterschiede in der Behandlung von Notfallpatienten und bei den rettungsdienstlichen Abläufen. Bei unterschiedlichen Leistungserbringern (Rettungsdienstorganisationen, Kliniken, Einzelpersonen, etc.) ist es hilfreich, Behandlungsstandards (Leitlinien, SOPs, etc.) einzuführen, festzuschreiben und weiterzuentwickeln. Dazu gehören auch Organisationsabläufe bei der Führung und den Abläufen von größeren Unfällen und Großschadensereignissen. Damit der Leistungserbringer seine Mitarbeiter dahingehend schulen kann, ist es notwendig, diese Standards und Abläufe dem LE zu übergeben. Damit der den Aufwand für Schulungen und Umsetzung abschätzen kann, müssen diese Unterlagen Teil der Ausschreibungsunterlagen bzw. zugänglich sein. Alternativ kann eine zentrale Schulung bzw. Fortbildung durch den Aufgabenträger vorgegeben werden.

### IV.1.3. Beispiele für Elemente des Qualitätsmanagementsystems

#### IV.1.3.1. Kommunikationswege

Bei mehreren beteiligten Unternehmen ist die Kommunikation untereinander von besonderer Bedeutung. Der Aufgabenträger muss die LE verpflichten, dass alle seine Anweisungen, Änderungen, Neuerungen, etc. auch jeden Mitarbeiter erreichen und er diese auch verstehen kann. Umgekehrt müssen die Mitarbeiter auch die Möglichkeit haben ihre Vorgesetzten zu erreichen. Dies ist bei dezentralem Wachenbetrieb nicht immer ganz einfach, weshalb der Aufgabenträger bei der Ausschreibung ein Kommunikationskonzept einfordern kann. Ein weiteres Element ist die Möglichkeit dienstfreie Mitarbeiter zu alarmieren. Auch hierfür kann der Aufgabenträger ein Konzept mit technischer Ausstattung verlangen.

#### IV.1.3.2. Sicherheitsmanagement

Der Betrieb sollte sicher gestaltet sein. Das heißt die Fahrzeuge, Geräte und Medikamente müssen so beschaffen sein, dass möglichst wenig Unsicherheiten und Gefahren im Normalbetrieb und im Rettungsdienstbereich auch bei (zeit-) kritischen Abläufen von der Ausstattung ausgehen. Dazu gehören in den Fahrzeugen Ecken, Kanten, schlechte bzw. lose Befestigungen und Schubladen. Die Geräte müssen fachgerecht untergebracht sein. Die Medikamente müssen anwendungssicher sein. D.h. es dürfen nur einheitliche Medikamente verwendet werden, da ansonsten bei zeitkritischen Prozessen die Verwechslungsgefahr ansteigt. Änderungen der Medikamente sollten möglichst selten erfolgen, nicht jede (billigere) Variante und Dosierungsänderungen sollte nur aus Preisgründen eingeführt werden, da diese im gesamten Personalbereich umgesetzt werden müssen.

### **IV.1.3.3. Beschwerdemanagement**

Beschwerden sind eine weitere Quelle von Informationen, die vielfältige Vorteile erbringen. Zum einen verhilft ein professionelles Beschwerdemanagement zu einer guten Servicewahrnehmung in der Öffentlichkeit und vermeidet Eskalationen. Zum anderen lassen sich aus Beschwerden immer wieder systematische Schwachstellen oder Fehler erkennen, die der Verbesserung des Systems dienen. Findet ein dezentrales Beschwerdemanagement statt, weil jedem LE das selbst überlassen bleibt, kann es sein, dass wichtige Gefahrenpunkte nicht erkannt und abgestellt werden können. Sollte der Aufgabenträger bereits vor der Ausschreibung ein eigenes, zentrales Beschwerdemanagement aufgebaut haben, ist es notwendig, die LE in der Ausschreibung zur Beteiligung daran zu verpflichten.

### **IV.1.3.4. Öffentlichkeitsarbeit**

Rettungsdienstliche Tätigkeit ist öffentlichkeitswirksam. Die Bürgerinnen und Bürger wollen wissen, was passiert, wie es abgelaufen ist, usw. Das bedeutet, dass Berichte über die rettungsdienstliche Tätigkeit nicht unkritisch sind. Während bei einem LE die Berichterstattung aus einer Quelle kommen kann, kann es sein, dass bei mehreren LE nicht nur unterschiedliche Informationsquellen existieren, sondern auch unterschiedliche Inhalte und Informationen mitgeteilt werden. Eine kritische Presse nimmt unterschiedliche und widersprüchliche Informationen als Basis für Kritik und Vorhaltungen. Insofern muss eine Regelung zur Öffentlichkeitsarbeit in den Vertrag aufgenommen werden. Vorstellbar ist, dass der Aufgabenträger selbst alle Informationen veröffentlicht oder, dass nur ein LE die Informationen sammelt und bündelt.

### **IV.1.3.1. Dokumentationssystem**

Zwischenzeitlich werden praktisch in jedem Rettungsdienstbereich die Einsätze dokumentiert. Üblicherweise werden dazu Standardprotokolle verwendet, die als „DIVI-Protokolle“ in den jeweils aktuellen Fassungen zum Einsatz kommen. Die Dokumentation des rettungsdienstlichen Geschehens dient mehreren Zwecken.

1. In der Dokumentation werden die personenbezogenen Daten für die Abrechnung des Einsatzes erfasst.
2. Es werden die medizinischen Daten des Patienten für den weiterbehandelnden Arzt aufgezeichnet.
3. Eine statistische Auswertung dient der Qualitätssicherung und Bedarfsplanung.
4. Die Dokumentation dient bei Vorwürfen und Anzeigen als juristisches Nachweisdokument.

Aus diesen Gründen ist eine einheitliche Dokumentation als System für den Rettungsdienstbereich

empfehlenswert, d.h. bezogen auf ein Tätigkeitssegment (z.B. Notarztdienst) sollten keine unterschiedlichen Dokumentationssysteme zur Anwendung kommen. In der Ausschreibung sollte deshalb das Dokumentationssystem vorgegeben und die Anbieter zur Teilnahme daran verpflichtet werden.

## V. Hinweise für die Durchführung des förmlichen Ausschreibungsverfahrens

### V.1. Verfahrensschritte

Die Ausschreibung erfolgt nach den Vorschriften der VOL/A in aufeinander folgenden Schritten und mit den Bekanntmachungen mit den jeweils dafür vorgesehenen Standardformblättern. Die Ausschreibung ist mit dem **zuständigen Vergabeamt** gemeinsam vorzunehmen. In den Gebietskörperschaften, in denen eine derartige Einrichtung (noch) nicht existiert, können die Aufgabenträger entweder auf spezialisierte Rechtsanwälte zurückgreifen oder sich an ihre zuständigen **kommunalen Spitzenverbände** wenden, wo sie unterstützende Beratung finden. Bei der Gestaltung der Ausschreibung muss festgelegt werden, ob der Bieter mit dem günstigsten Preis oder der wirtschaftlichste Bieter unter Berücksichtigung der vorgegebenen Kriterien (z.B. Qualität, Funktionalität, Verfügbarkeit, Folgekosten, etc.) den Zuschlag erhalten soll. Für den Fall, dass der wirtschaftlichste Bieter den Zuschlag erhalten soll, sind die maßgebenden Kriterien und deren Bewertung festzulegen und darzulegen. Die Kriterien müssen verständlich dargelegt werden, sowie objektiv und diskriminierungsfrei sein. Die mitgeteilten Kriterien und ihre Bewertung sind für den Auftraggeber bindend. Auch der Zuschlag nach dem günstigsten Preis kann zu wirtschaftlichen Ergebnissen führen, wenn z.B. vorher die Leistungsfähigkeit durch einen Teilnahmewettbewerb festgestellt wurde.

**1. Schritt:** Die Vorinformation wird bei EU-weiten Ausschreibungen im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Sie dient der frühzeitigen Information für interessierte Unternehmen und bietet die Möglichkeit der Fristverkürzung im späteren Vergabeverfahren. Die Vorinformation ist nicht verbindlich.

**2. Schritt:** Es erfolgt die Bekanntmachung im Amtsblatt der EU (<http://simap.europa.eu/enotice>)<sup>14</sup> gemäß den Vorschriften der VOL/A.

---

<sup>14</sup> Zuletzt aufgerufen am 10.1.2009

Weitere Bekanntmachungen können auf der Homepage sowie im Amtsblatt der Kommune, ggfls. auch in Fachzeitschriften erfolgen. Die Parallelbekanntmachungen dürfen nicht früher als die Bekanntmachung im Amtsblatt der EU erfolgen und dürfen keine anderen Angaben enthalten.

### **3. Schritt:**

Bieter, die sich aufgrund der Bekanntmachung an der Ausschreibung beteiligen wollen, erhalten die Verdingungsunterlagen durch den öffentlichen Auftraggeber (in der Regel durch das zuständige Vergabeamt/Submissionsstelle).

### **4. Schritt:**

Die interessierten Bieter liefern die geforderten Nachweise und Angebotsunterlagen ab. Soweit das Verfahren mit einem Teilnahmewettbewerb versehen ist, wird dieser zunächst durchgeführt und erst dann erfolgt die Angebotsabgabe.

### **5. Schritt:**

Öffnung der Angebote durch die Submissionsstelle

### **6. Schritt:**

Prüfung der Angebote (einschließlich aller eingereichten Nachweise und Unterlagen) durch den Auftraggeber. Wertung der Angebote und Zuschlagsvorbereitung. Hierzu gehört bei einigen Kommunen die Einbeziehung weiterer Querschnittsämter.

### **7.Schritt:**

Information an unterlegene Bieter und Bestbieter nach § 13 VgV.

### **8.Schritt:**

Zuschlag gemäß den Vorschriften der VOL/A. Erfolgt die vorgeschriebene Information der unterlegenen Bieter nach § 13 VgV nicht oder wird ein Vertrag vor der festgelegten Frist von 14 Tagen abgeschlossen, ist der Vertrag nichtig.

### **9.Schritt:**

Bekanntmachung der Auftragserteilung im Amtsblatt der EU innerhalb von 48 Tagen.

Dabei gilt es im Verfahren bestimmte Fristen einzuhalten. Eine kurze Übersicht ist in Tabelle 5 aufgeführt.

**Tabelle 5: Fristen gemäß § 18a VOL/A (europaweites Verfahren)**

<b>Offenes Verfahren</b>	<b>Angebotsfrist</b>	<b>Anforderungsfrist</b>	<b>Auskunftsfrist</b>
	52 Tage	6 Tage	6 Tage
<b>Nichtoffenes Verfahren</b>	<b>Bewerbungsfrist</b>	<b>Angebotsfrist</b>	<b>Auskunftsfrist</b>
	37 Tage	40 Tage	6 Tage
<b>Verhandlungsverfahren</b>	<b>Bewerbungsfrist</b>	<b>Angebotsfrist</b>	<b>Auskunftsfrist</b>
	37 Tage	Keine Vorgabe	6 Tage

Während des gesamten Ausschreibungsverfahrens ist ein Vergabevermerk (Standardformular) zu führen. Hierin sind alle einzelnen Stufen des Verfahrens inklusive Begründungen der einzelnen Entscheidungen sorgfältig zu dokumentieren.

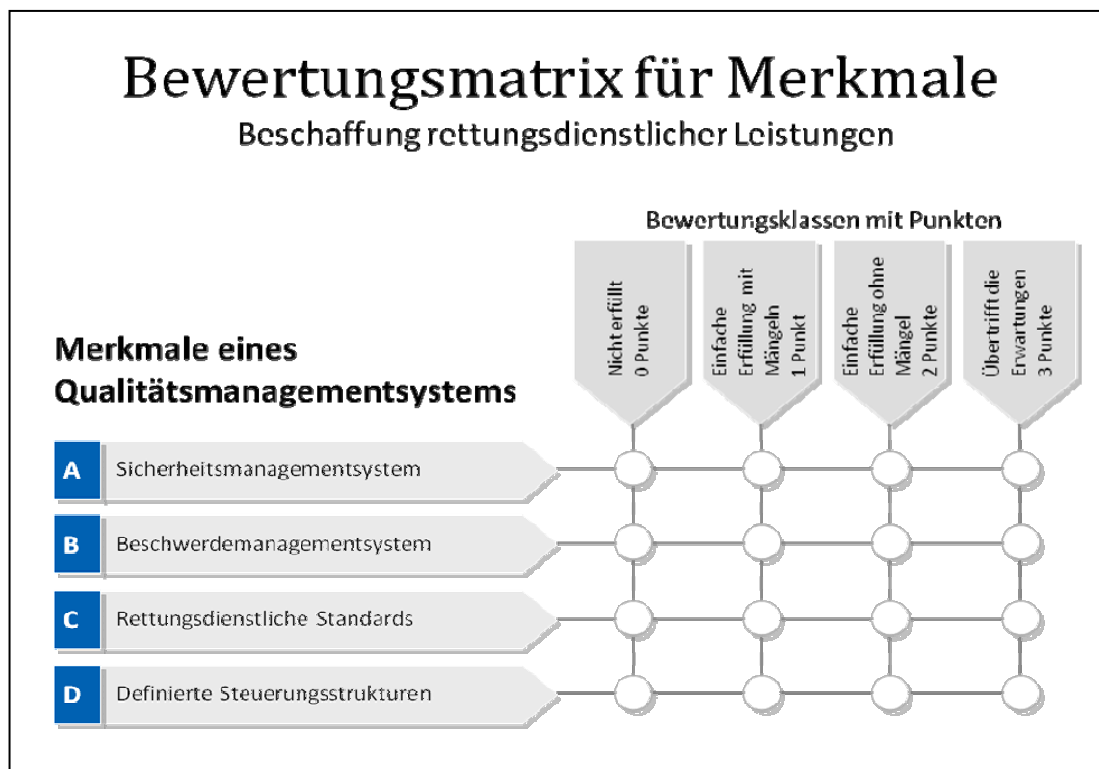
## **V.2. Anforderungen im Hinblick auf Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit gemäß § 7 Nr. 4 und 5 VOL/A**

Von den Bietern können Nachweise gefordert werden, die diese beibringen müssen, um ihre Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit zu bestätigen. Diese Nachweise müssen genau beschrieben werden. Anbieter aus anderen Mitgliedsstaaten müssen vergleichbare Angaben machen und vergleichbare Nachweise erbringen. Amtssprache ist Deutsch. Diese gleichwertigen Nachweise müssen auch anerkennungsfähig sein und dürfen nicht von vorneherein durch den Auftraggeber ausgeschlossen werden.

Bewerber können unter bestimmten Voraussetzungen, die die Eignung betreffen, ausgeschlossen werden (siehe § 7 Nr. 5 und § 7a Nr. 2 VOL/A). Die Erfüllung dieser Nachweise und der Ausschluss vom Verfahren bei Vorliegen definierter Tatbestandsvoraussetzungen werden mit „vorhanden / nicht vorhanden“ klassifiziert und häufig als „Schwarz-Weiss-Kriterien“ bezeichnet.

### V.3. Bewertungsmatrix

Es gibt Kriterien, die zwar als Anforderung bei allen Bietern vorhanden sind, die jedoch von den einzelnen Bietern in unterschiedlicher Ausführung, Umfang und Güte erfüllt werden. Zur Graduierung eines Merkmals eignet sich eine Bewertungsmatrix (Beispiel in Abbildung 6). Damit lassen sich die unterschiedlichen Vorzüge der Anbieter mit ihren Stärken und Schwächen transparent abgleichen. Hier sind unterschiedliche Gestaltungsmodelle möglich. So können für die Erfüllung der Anforderung unterschiedlich hohe Punkte vergeben (z.B. nicht-linear) oder einzelne Merkmale, die dem Auftraggeber besonders wichtig sind, durch höhere Punktzahlen bewertet werden. Doch Vorsicht – bei der Aufnahme von Merkmalen, die mit dieser Methode bewertet werden sollen, verliert man schnell den Überblick. So gibt es Ausschreibungsunterlagen mit zahllosen Merkmalen, die völlig unterschiedlich bepunktet werden und ggf. auch noch mit Multiplikatoren versehen sind, so dass die Liste und ihre Anwendung in der Praxis zu völlig unvorhersehbaren Ergebnissen führt.



**Abbildung 6:** Beispiel einer Bewertungsmatrix (grobe Einteilung). Dabei können durch Ankreuzen die einzelnen Merkmale eines Anbieters bewertet werden. Die Punktsommen der unterschiedlichen Anbieter sind dann miteinander vergleichbar.

Bei der Anwendung von Matrices und Punkteschemen wird vom Verfasser dringlich empfohlen, die Bewertungen von einer unabhängigen Kommission, die nicht in Verbindung zum Aufgabenträger oder einem der Bieter steht, überprüfen zu lassen, wobei die Unterlagen der Bieter, die den Bewertungen zu Grunde liegen, der unabhängigen Kommission bzw. Sachverständigen (siehe auch § 6 VOL/A) in anonymisierter Form zugänglich gemacht werden sollten. Das liegt daran, dass Bewertungen subjektive Komponenten aufweisen können und/oder bestimmte Ausführungs-Merkmale vom Auftraggeber nicht hinreichend geprüft werden können. Das Verfahren muss in den Ausschreibungsunterlagen detailliert beschrieben werden. Die letzte Entscheidung bei der Bewertung verbleibt bei der Vergabestelle.

## **VI. Vertrag zwischen öffentlichem Auftraggeber und Leistungserbringer**

### **VI.1. Hinweise für den Vertragsinhalt**

Auch der beabsichtigte Vertrag zwischen Auftraggeber und Leistungserbringer ist Teil der Ausschreibungsunterlagen und muss deshalb Bestandteil der Verdingungsunterlagen sein. Er richtet sich nach den Bestimmungen der VOL/B. Mit dem Zuschlag wird dieser Vertrag geschlossen. Er sollte aus fachlicher Sicht folgende Elemente enthalten und ggf. auf die anderen Unterlagen als jeweilige Anhänge verweisen.

1. Art und Umfang der Leistung, sowie Bezugsdauer (Laufzeit)
2. Zahlungsmodalitäten
3. Haftungsmodalitäten
4. Fristen und Kündigung
5. Rechte des Auftraggebers
6. Optionen für Verlängerungen
7. Verweis auf Anhänge (z.B. Rahmenbedingungen)
8. Besonderheiten
9. Werbetätigkeit
10. Öffentlichkeitsarbeit
11. Vertragliche Besonderheiten

Weitere notwendige juristische Elemente sind mit dem **zuständigen Vergabeamt**, der **Rechtsabteilung** oder **spezialisierten Juristen** abzustimmen.

## VI.2. Hinweise für die Laufzeit des Vertrages

Im Allgemeinen gilt, je mehr Investitionen der LE aufbringen muss, um die Leistungen erbringen zu können, desto länger kann die Vertragslaufzeit sein. Je weniger Investitionen (z.B. Fahrzeuge und Wachen werden vom Aufgabenträger gestellt) aufgewendet werden müssen, desto kürzer kann der Vertrag sein. 4 Jahre sollten jedoch nicht unterschritten werden. Der Aufgabenträger muss bedenken, dass durch die sich in den letzten Jahren zunehmend methodisch verfeinerte Bedarfsplanung die Bedarfsentwicklung immer genauer gemessen und damit angepasst werden kann. Die Kostenträger wollen natürlich nur die bedarfsgerechten Leistungen bezahlen. Bei langen Laufzeiten ist dies schwierig umsetz- und anpassbar. Bei zu kurzen Laufzeiten gefährdet man die fachgerechte Implementation eines LE in der Region und es entsteht ein erheblicher Aufwand beim Auftraggeber.

## VII. Anmerkung zur rettungsdienstlichen Dienstleistungskonzession (Modell 3 in Abbildung 2)

Für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen findet förmliches Vergaberecht keine Anwendung. Dienstleistungskonzessionen sind gem. Art. 1 Abs. 4 der Richtlinie 2004/18/EG „Verträge, die von Dienstleistungsaufträgen nur insoweit abweichen, als die Gegenleistung für die Erbringung der Dienstleistungen ausschließlich in dem Recht zur Nutzung der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht“. Weil der Konzessionär sich nicht ausschließlich durch ein Entgelt refinanzieren, trägt er zugleich das wirtschaftliche Risiko an der Erbringung der Dienstleistung.<sup>15</sup>

Derzeit werden die rettungsdienstlichen Systeme im Süden Deutschlands entsprechend den gestalteten Rettungsdienstgesetzen oft als Dienstleistungskonzessions-Systeme (z.B. Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) bezeichnet. Dort werden die Unternehmen vom öffentlichen Auftraggeber (in Bayern und Rheinland-Pfalz üblicherweise die Kommune oder der Zweckverband) beauftragt, sie rechnen dann jedoch selbstständig mit den Nutzern und Kostenträgern ab und erhalten damit kein Entgelt vom beauftragenden Aufgabenträger.

---

<sup>15</sup> <http://simap.europa.eu/docs/simap/nomenclature/32004L18DE.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.12.2008)

Ob und inwieweit diese, sowie auch andere rettungsdienstlichen Systeme oder Teilleistungen darin tatsächlich alle Merkmale einer Dienstleistungskonzession im europarechtlichen Sinne erfüllen, muss im Einzelfall detailliert geprüft werden. Diese Frage war bislang nicht von Interesse, da bis zum Beschluss des BGH vom 01.12.2008 (Az X ZB 32/08) die Vergabe rettungsdienstlicher Aufträge sowohl nach dem Submissions- als auch nach dem Dienstleistungskonzessionsmodell als nicht ausschreibungspflichtig angesehen wurde. Zumindest für das Submissionsmodell dürfte das durch den Beschluss des BGH vom 01.12.2008 (Az X ZB 32/08) entschieden sein. Offen bleibt zunächst der Umgang mit der Vergabe von rettungsdienstlichen Dienstleistungskonzessionen, soweit sie die europarechtlichen Voraussetzungen dafür erfüllen.

Die Verfahrensweise bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, für die die europarechtlichen Voraussetzungen gelten, wurde allerdings zwischenzeitlich vom EuGH bereits weiterentwickelt. Die Voraussetzungen dafür hat der EUGH grundlegend in der Rechtssache „Parking-Brixen“ geschaffen:

*„Der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit schließen insbesondere eine Verpflichtung zur Transparenz ein, die darin besteht, dass zugunsten der potenziellen Bieter ein angemessener Grad von Öffentlichkeit sicherzustellen ist, der die Dienstleistungskonzession dem Wettbewerb öffnet und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind.“<sup>16</sup>*

Das bedeutet in der Konsequenz, dass auch Dienstleistungskonzessionen auszuschreiben sind und zwar in Anlehnung an das bestehende EU-Vergaberecht. Rechtsschutz ist bei einem Vorgehen gegen Dienstleistungskonzessionen nicht vor den Vergabekammern zu suchen, sondern vor den Verwaltungsgerichten.

Letztlich ist sowohl seitens der Kommission als auch seitens des EUGH eine Tendenz dahingehend zu beobachten, dass alle Formen von öffentlichen Aufträgen nach transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien im Rahmen eines geregelten Verfahrens zu vergeben sind.

---

<sup>16</sup> EuGH, Urteil vom 13.10.2005, Rs. C-485/03 (Parking Brixen), Rz. 40.

## VIII. Hinweise zum Umgang mit dem Beschluss des BGH vom 1.12.2008 (Az X ZB 32/08)

Der Beschluss des BGH vom 1.12.2008 greift dem laufenden Verfahren beim EuGH<sup>17</sup> vor. Der Beschluss wurde durch die Vorlage des Oberlandesgerichtes Dresden vom 4.7.2008 herbeigeführt und sollte die sehr unterschiedlichen Auffassungen Deutscher Obergerichte zur Ausschreibungspflichtigkeit rettungsdienstlicher Leistungen zur Entscheidung bringen. In dem Beschluss hat der BGH sich für die Ausschreibungspflichtigkeit des Submissionsmodells (Modell 2 in der Abbildung 2) entschieden. Es stellt sich nun die Frage, wie weiter zu verfahren ist. Aufgrund zahlreicher eigener Erfahrungen mit dem Übergang von Verhandlungen zu einem Ausschreibungsverfahren und einem diesbezüglichen Erfahrungsaustausch mit anderen Aufgabenträgern sollen an dieser Stelle einige Hinweise zur Verfahrensweise nach diesem Beschluss gegeben werden:

1. Vor übereilten Reaktionen wird vom Verfasser abgeraten !
2. Zunächst sollte gemeinsam mit dem zuständigen Vergabebeamten geprüft werden, welches rettungsdienstliche Modell im eigenen Zuständigkeitsbereich vorliegt, wie die Verträge aussehen und welche Laufzeiten sie haben. Aufgrund der enormen Auswirkungen, die schnelle Veränderungen auf lokaler Ebene haben können, wäre es sinnvoll, sich auf Landesebene abzustimmen. Dazu können interprofessionelle Arbeitsgruppen hilfreich sein.
3. Nach Analyse und Abstimmung sollte festgelegt werden, ob und wie im eigenen Zuständigkeitsbereich rettungsdienstliche Leistungen auszuschreiben sind. Unterschiede können insbesondere dort entstehen, wo der Landesgesetzgeber unterschiedliche Aufgabenträger für die Sicherstellung von Teilleistungen festgelegt hat.
4. Kommt man zu dem Ergebnis, dass auch im eigenen Zuständigkeitsbereich rettungsdienstliche Leistungen teilweise oder insgesamt ausgeschrieben werden müssen, ist ein Konzept zu erstellen, wie diese Ausschreibung zu gestalten ist und welche Schritte notwendig sind. Dies muss in enger Abstimmung mit dem zuständigen Vergabe- und dem Rechtsamt erfolgen.
5. Der Druck zu Ausschreibungen wird in den Gebieten höher sein, in denen starker Wettbewerb herrscht. Der Umgang mit den bisherigen Leistungserbringern (z.B. wenn nur ein Durchführender vor Ort ist) und der

---

<sup>17</sup> Rs. C-160/08 eingereicht von der Kommission am 16.4.2008

- Umgang mit unbefristeten Verträgen sollte ebenfalls mit den zuständigen Ämtern (Vergabe-, Rechtsamt) besprochen und abgestimmt werden.
6. Sobald das Konzept steht, sollte zunächst eine umfangreiche Information aller politischen Gremien erfolgen und erst danach die geplanten Schritte eingeleitet werden.
  7. Soweit das erste Mal eine Ausschreibung rettungsdienstlicher Leistungen durchgeführt wird, sollte man neben der Abstimmung mit dem zuständigen Vergabe- und Rechtsamt auch weitere Experten (z.B. Rechtsanwälte, Steuerberater) hinzuziehen. Hilfestellung dazu können auch die kommunalen Spitzenverbände geben.
  8. Die möglichen Folgen einer Nichtbeachtung des Beschlusses des BHGs vom 1.12.2008 sollten mit dem zuständigen Rechts- und Vergabebeamten erörtert werden.
  9. Es wird von einer unkritischen Verwendung von „Muster Ausschreibungen“ bzw. der Übernahme von Ausschreibungsunterlagen anderer Auftraggeber abgeraten, da die Bedingungen vor Ort in der Regel von denjenigen der übernommenen Unterlagen abweichen. Sie können deshalb lediglich Hinweischarakter haben.

## IX. Schlussbetrachtung und Ausblicke

Die letzten Jahre waren sehr stark von den Auseinandersetzungen geprägt, ob Europäische Richtlinien und deren Umsetzung in Deutsches Vergaberecht überhaupt auf den Rettungsdienst Anwendung finden können. In persönlichen Gesprächen und bei entsprechenden Vorträgen war bei vielen Diskutanten auch eine gewisse Europaverdrossenheit zu spüren. Viele sahen ihr Wirken, ihre Beschäftigung und das System, an dessen Aufbau sie oft viele Jahre mitgewirkt haben, bedroht. Sie empfinden die Eingriffe aus Europa als Einmischung in die inneren Angelegenheiten Deutschlands, die nicht zulässig sind.

Man sollte sich jedoch bewusst sein, dass die Väter eines vereinten Europa gemeinsame Ziele vor Augen hatten, die eine Freizügigkeit innerhalb von Europa im Bereiche des Dienstleistungs- und Warenverkehrs, eine unbehinderte Berufsausübung, einen Zugang zu allen Einrichtungen und eine Gewährung gleicher Chancen für alle vorsahen.<sup>18</sup>

Wir Deutschen sind als Exportweltmeister die überragenden Gewinner der Umsetzung dieser Ziele. Wir können dadurch Europäische Märkte erobern, in anderen Ländern studieren und in anderen Ländern arbeiten. Jedoch muss das, was für uns gilt, naturgemäß auch umgekehrt für alle anderen gelten.

Die Ausschreibung rettungsdienstlicher Leistungen mit plötzlichen Betreiberwechseln und möglichen Dumpingproblemen sind sicher nicht das Paradebeispiel dafür, dass die Anwendung europäischer Vorgaben vieles oder sogar alles besser macht. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird es angesichts der für einen leistungsfähigen Rettungsdienst unabdingbaren Ortskenntnisse und Kenntnisse der lokalen Strukturen bei den bisherigen Leistungserbringern bleiben. Insofern besteht kaum die Gefahr, dass Dienstleister anderer Länder mit Mitarbeitern ohne jegliche Deutsch- oder Ortskenntnissen hier in den Markt drängen. Aufgrund der sich abzeichnenden rechtlichen Rahmenbedingungen, die eine Ausschreibungspflicht rettungsdienstlicher Leistungen im Submissionsmodell vorsieht, sollten jedoch die darin liegenden Gestaltungschancen genutzt werden. Qualitätsorientierte rettungsdienstliche Ausschreibungen bieten auch **erhebliche Chancen** für eine beständige Weiterentwicklung durch transparenten, diskriminierungsfreien und geregelten Wettbewerb. Defizite und fehlende Redundanz im System wurden gerade in Rettungsdienstkreisen immer wieder beklagt. Mit umfangreichen und möglichst vollständigen Leistungsverzeichnissen kann man diese beheben! Das wird nicht ohne zusätzliche Finanzmittel realisierbar sein. Auch der Aufbau eines

---

<sup>18</sup> Ziele der Europäischen Union ([http://ec.europa.eu/deutschland/understanding/goals/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/understanding/goals/index_de.htm); zuletzt aufgerufen am 27.12.2008).

funktionierenden Vergabewesens in den rettungsdienstlichen Fachämtern wird einige Zeit in Anspruch nehmen und vermutlich zu Mehrkosten führen. Im Ergebnis wird man dann jedoch Ausschreibungen bekommen, die nicht auf Dumping setzen, sondern qualitätsorientiert dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag erteilen.

Vergabeverfahren im Rettungsdienst sind eine komplexe Materie. Aus diesen Gründen wurde im WS 2007/2008 ein Wahl-Modul „Vergaben im Rettungsdienst“ in den Studiengang „Rettungsingenieurwesen (Rescue Engineering)“ (Bachelor und Master) der Fachhochschule Köln ([www.fh-koeln.de](http://www.fh-koeln.de)) eingeführt, in dem Kompetenzen vermittelt werden, Ausschreibungsverfahren im Rettungsdienst zu gestalten und durchzuführen.

Sollten förmliche Vergabeverfahren durch den aktuellen Beschluss des BGH vom 01.12.2008 (Az X ZB 32/08) und durch zukünftige Rechtsprechung weiter an Bedeutung gewinnen, wird dies vermutlich auch Auswirkungen auf die zukünftige gesetzgeberische Tätigkeit und Gestaltung haben.

**Prof.Dr.Dr. Alex Lechleuthner**

***Professor an der Fachhochschule Köln***

Institut für Notfallmedizin der Berufsfeuerwehr Köln

Scheibenstrasse 13

D-50737 Köln

Email: [alex.lechleuthner@fh-koeln.de](mailto:alex.lechleuthner@fh-koeln.de)

Internet: <http://www.f09.fh-koeln.de/fakultaet/personen/profs/alex.lechleuthner/01588/>