

## Professioneller Umgang mit Ausschreibungen im Rettungsdienst

Für sog. „Submissionsländer“ sind kartellvergaberechtliche Ausschreibungen im Rettungsdienst nach dem Urteil des BGH vom 2.12.2008 grundsätzlich Fakt, für sog. „Konzessionsländer“ stellt sich die Lage zurzeit anders dar. Weiterhin herrscht Verunsicherung bei Aufgabenträgern und Leistungserbringern, was die jeweilige Lage konkret bedeutet und wie man gestalterisch und argumentativ so damit umgehen sollte, dass ein qualitativ hochwertiger, umfassend definierter und auf Nachhaltigkeit angelegter Rettungsdienst sichergestellt werden kann.

Ob und in welcher Schärfe das Vergaberecht oder daran angelehnte Grundregeln Anwendung finden und welche Gestaltungsmöglichkeiten Auftraggeber und –nehmer haben, soll in diesem aufgegriffen werden, um eine Hilfestellung zu geben, wie mit einem – wie auch immer gearteten – Vergabeverfahren professionell umzugehen ist. Dabei werden juristische, betriebswirtschaftliche und praktische Aspekte beleuchtet. Aufgrund der Komplexität des Themas können hier allerdings nur einige Problemstellungen angerissen und nicht alle Fragen bis ins letzte Detail beantwortet werden.

### Inhaltsverzeichnis

<b>Professioneller Umgang mit Ausschreibungen im Rettungsdienst.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Wann ist das Vergaberecht anwendbar? Auftrag, Inhouse-Geschäft und Konzession .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Wie sehen Vergabeverfahren im Rettungsdienst aus? Gestaltung und Ablauf.....</b>	<b>4</b>
2.1 Dienstleistungskategorie Rettungsdienst? .....	4
2.2 Welches Verfahren ist das richtige? .....	4
2.3 Phasen eines Vergabeverfahrens .....	5
2.4 Fristen .....	6
2.5 Kriterien.....	6
<b>3. Vorbereitet sein ist oberstes Gebot für Leistungserbringer .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Professionelle Vorbereitung auf Ausschreibungen.....</b>	<b>8</b>
4.1 Rettungsdienst-Management: Denken in Gesamtzusammenhängen.....	8
4.2 Ausschreibungen und Strategie .....	9
4.3 „Mal eben kalkulieren...“ .....	15
4.4 Nachweise, Fristen und sonstiges „Gedöns“.....	17
4.5 Wenn's nicht klappt .....	17

## 1. Wann ist das Vergaberecht anwendbar? Auftrag, Inhouse-Geschäft und Konzession

Ausgangspunkt der Diskussion ist die Frage nach der Anwendbarkeit des formalisierten Kartellvergaberechts, d.h. des 4. Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der Vergabeverordnung (VgV) und der Vergabeordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) auf die öffentlich-rechtliche Beauftragung privater Dritter – also auch Hilfsorganisationen – mit der Durchführung des Rettungsdienstes. Lt. § 99 Abs. 1 GWB besteht eine Verpflichtung zur Anwendung des Kartellvergaberechts, wenn die Aufgabenträger des Rettungsdienstes als öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 98 Nr. 1 GWB und des Weiteren die öffentlich-rechtlichen Durchführungsverträge als „*entgeltliche Verträge*“ zu qualifizieren sind, die im Übrigen die Schwellenwerte gemäß § 100 Abs. 1 GWB i. V. m. § 2 VgV – derzeit EUR 193.000,00 – überschreiten. Alle drei Faktoren werden bei rettungsdienstlichen Beauftragungen regelmäßig gegeben sein.

Umstritten waren und sind bei Vergaben von Aufträgen im Rettungsdienst letztlich zwei Fragestellungen: Rechtfertigen Faktoren, die mit dem Schlagwort des „**hoheitlichen Charakters**“ des Rettungsdienstes umschrieben wurden, eine generelle Ausnahme von der Anwendbarkeit des Vergaberechts? Und: Hat die Gestaltung der rettungsdienstlichen Vergütung als **Konzessionsmodell** Auswirkungen auf die Frage der Anwendbarkeit des Vergaberechts?

Denn das Argument des „**hoheitlich geprägten Charakters**“ der Erfüllung von Aufgaben der Gefahrenabwehr war lange Zeit der Grund dafür, die Anwendbarkeit des Vergaberechts auf Rettungsdienstleistungen aus grundsätzlichen Erwägungen in Deutschland abzulehnen. BGH (Entsch. vom 01.12.2008, Az.: X ZB 31/08) und EuGH (Entsch. vom 29.04.2010, Rs. C-160/08) haben inzwischen klargestellt, dass Rettungsdienstleistungen – gleich, in welcher Form der Beauftragung – keine Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen. Somit ist das Vergaberecht auch für Dienstleistungsaufträge im Rettungsdienst anwendbar.

Das setzt allerdings einen Vertragsschluss mit einem Dritten, einem „*Unternehmen*“ außerhalb des Rechtskreises des Auftraggebers voraus. Daran fehlt es natürlich, wenn Einrichtungen beauftragt werden, deren Rechtspersönlichkeit mit dem Auftraggeber identisch ist (Behörden der eigenen Verwaltung, wie etwa die Feuerwehr oder Eigenbetriebe). Bei einer sogenannten **(Re-) Kommunalisierung** oder der Übertragung auf eine eigene Gesellschaft des Rettungsdienstträgers ist das Vergaberecht somit nicht verpflichtend. Nach einer Entscheidung des EuGH vom 09.06.2009 (Rs. C-480/06) scheint es sogar möglich, den Rettungsdienst auf einen Eigenbetrieb einer anderen Kommune zu übertragen, ohne das Vergaberecht beachten zu müssen.

Dass die Anzahl von Kommunalisierungen im Rettungsdienst zur Zeit gerade deutlich ansteigen, dürfte daran liegen, dass viele Rettungsdienstträger meinen, sie könnten sich die Komplexität und bisherige Rechtsunsicherheit von Vergabeverfahren im Rettungsdienst und alle anderen Probleme ersparen, wenn sie den Rettungsdienst ganz „vom Markt nähmen“ und eigenständig durchführten. Und es ist davon auszugehen, dass ein einmal kommunalisierter Rettungsdienst auf lange Sicht nicht mehr an private Organisationen oder Unternehmen als Durchführer vergeben werden wird. Allerdings ist vielen Aufgabenträgern dabei wohl nicht bewusst, dass sie durch Verstaatlichung des Rettungsdienstes zwar kurzfristig dem wahrgenommenen „Stress mit den Ausschreibungen“ entgehen, sich dafür aber eine ganze Menge „Stress mit den Kostenträgern“, „Stress mit den Rettungsdienst-Mitarbeitern“ sowie ggf. auch „Stress mit dem Großschadensfall“ einhandeln. In dieser Richtung gilt es für Hilfsorganisationen zu argumentieren, wenn Entscheider aus Politik und Verwaltung die „Nachteile“ von

Ausschreibungen gegen die „Vorteile“ der Eigenwahrnehmung der Aufgabe Rettungsdienst eintauschen wollen.

Wer einen Ausweg aus dem streng formalisierten Kartellvergaberecht sucht, wird nach letztem Stand beim sog. **rettungsdienstlichen Konzessionsmodell** fündig, das lt. der Anträge des Generalanwalts beim EuGH im Verfahren „ZRF Passau“ vor dem EuGH bzw. vor dem OLG München als vergaberechtsfreie Dienstleistungskonzession einzuordnen ist. Eine Entscheidung in dem genannten Verfahren steht kurz bevor. Abgestellt wird auf „das Fehlen einer unmittelbaren Vergütung des Dienstleistungserbringers durch die öffentliche Stelle, die die betreffende Dienstleistung an ihn vergeben hat.“ Dies stelle „ein hinreichendes Kriterium für die Qualifizierung eines Vertrags als Dienstleistungskonzession im Sinne der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge dar“. Von nur geringer Bedeutung sei es auch, wer die Vergütung des Rettungsdienstes konkret leiste, „vorausgesetzt, es handelt sich um eine von der öffentlichen Stelle, die die fragliche Dienstleistung vergeben hat, hinreichend verschiedene und unabhängige Einrichtung“. Auch die vom OLG München formulierte zweite Frage nach dem mit der Dienstleistungskonzession verbundenen Betriebsrisiko, das im Rettungsdienst von vornherein beschränkt sei, wird als nicht entscheidend zurückgestellt.

Allerdings bedeutet eine nicht zwingende Anwendung des Kartellvergaberechts auf rettungsdienstliche Beauftragungen nicht, dass keine transparenten und chancengleichen Vergabeverfahren anzuwenden wären. (EG-Vertrag §§ 43 und 49) Der EuGH hat in mehreren Entscheidungen betont, dass in jedem Falle die Grundsätze der Transparenz und Chancengleichheit zu beachten seien. Die Kommission hat hierzu einige Grundsätze ausformuliert:

- Diskriminierungsfreie Beschreibung des Auftragsgegenstands
- Gleicher Zugang für Wirtschaftsteilnehmer aus allen Mitgliedsstaaten
- Gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen
- Angemessene Fristen
- Transparenter und objektiver Ansatz

Eine europaweite Bekanntmachung wird auch bei rettungsdienstlichen Beauftragungsverträgen im Konzessionsmodell erforderlich sein, da der EuGH betont hat, dass bei Dienstleistungen mit grenzüberschreitendem Interesse (Schwellenwert von EUR 193.000,00 überschritten) Unternehmen aus Mitgliedsstaaten benachteiligt würden, wenn die Absicht der Vergabe nicht europaweit bekannt gemacht würde.

Wenn ein öffentlicher Auftraggeber eine Dienstleistungskonzession vergibt, so hat er zumindest diese Vorgaben zu beachten. Dann stellt sich die Frage, wie solche transparenten Verfahren ausgestaltet werden könnten. Einige Aufgabenträger werden sich sicherlich bei den Regeln der VOL/A bedienen, da sie diese kennen. Eine freiwillige Anwendung dieser Regeln ist ohnehin nicht ausgeschlossen.

Allerdings kann nicht der rettungsdienstliche Aufgabenträger direkt den Wechsel zum Konzessionsmodell beschließen, da dies eine Frage des jeweiligen Landesrettungsdienstrechtes ist. Es bedarf also der gezielten Lobbyarbeit auf lokaler, Kreis-/Stadt- und Landesebene, um statt der vermeintlich einfachen Lösungen der Verstaatlichung der Konzessionslösung zum Durchbruch zu verhelfen, die ihre Tauglichkeit und Wirtschaftlichkeit ja im Übrigen schon seit geraumer Zeit in den vielen Bundesländern unter Beweis stellt. Weil einerseits dieser politische Prozess sicherlich einige Zeit brauchen wird, und weil andererseits

auch im Konzessionsmodell die Grundregeln der Transparenz und Chancengleichheit bei der Vergabe rettungsdienstlicher Beauftragungen anzuwenden bleiben, soll dieses Dokument eine mögliche rettungsdienstliche Vergabe skizzieren und Elemente aufzeigen, die voraussichtlich in der ein oder anderen Form sowohl in Vergabeverfahren nach VOL/A als auch in transparenten Vergabeverfahren nach Landesverwaltungsrecht vorkommen könnten.

## 2. Wie sehen Vergabeverfahren im Rettungsdienst aus? Gestaltung und Ablauf

Das Vergabeverfahren selbst wird im Wesentlichen durch die Vorschriften der Vergabeordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) geregelt. Die VOL/A gibt mehrere Verfahren vor, von denen der Auftraggeber das für seine Zwecke richtige auswählen kann. Zudem besteht die VOL/A aus zwei Teilen. In den Basisparagrafen wird das grundlegenden Verfahren vorgeschrieben. Im zweiten Teil regeln die Paragraphen mit einem EG-Zusatz die Anforderungen, welche das europäische Vergaberecht zusätzlich an solche Verfahren stellt, welche bei Dienstleistungen einen Schwellenwert von derzeit 193.000,00 EUR (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 VOL/A bzw. Verordnung (EG) Nr. 1177/2009) übersteigen.

### 2.1 Dienstleistungskategorie Rettungsdienst?

Erste Weichenstellung ist dann aber zunächst die Frage, um was für eine Dienstleistung es sich handelt. Die VOL/A hat einen Anhang, welcher aus zwei Teilen besteht. In Anhang I A sind die sogenannten vorrangigen Dienstleistungen geregelt, für welche alle Vorschriften der VOL/A anzuwenden sind. In Anhang I B hingegen sind die nachrangigen Dienstleistungen geregelt, bei denen – auch wenn sie den Schwellenwert übersteigen – gemäß § 1 Abs. 3 VOL/A i. V. m. § 4 Abs. 4 VgV nur die Basisparagrafen und einige weitere Paragraphen (§§ 8 EG, 15 EG Abs. 10, 23 EG VOL/A) des zweiten Teils anzuwenden sind. Der Rettungsdienst selbst hat hier eine Sonderstellung. Er passt sowohl unter den Anhang I A Nr. 2 (Landverkehr, etc.), als auch unter den Anhang I B Nr. 25 (Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen). Im Rettungsdienst werden die Patienten nämlich nicht nur transportiert, sondern eben auch medizinisch versorgt. Bei solchen gemischten Dienstleistungen kommt es gemäß § 4 Abs. 5 VgV darauf an, welcher Leistungsteil wertmäßig überwiegt. Es dürfte viel dafür sprechen, dass der medizinische Teil bei den meisten rettungsdienstlichen Aufträgen überwiegt. So können als ein Beispiel die Kosten des medizinisch ausgebildeten Personals gegen die Kosten für das Transportmittel ohne dessen Ausrüstung gegengerechnet werden.

Geht man davon aus, dass der Rettungsdienst dann als I B-Dienstleistung zu qualifizieren ist, so bestehen die Anforderungen zur Anwendung von Verfahrensvorschriften prinzipiell nur nach dem deutschen Recht. Europarechtlich gesehen ist dies nicht notwendig. Die europäische Vergabekoordinierungsrichtlinie (VKR) verlangt bei diesen Dienstleistungen ausschließlich die Anwendung der bereits zur Dienstleistungskonzession erwähnten Grundsätze der Transparenz und Chancengleichheit im Rahmen eines Vergabeverfahrens und darüber hinaus im Bereich des Rettungsdienstes die nachträgliche Bekanntmachung des Vergabeergebnisses.

### 2.2 Welches Verfahren ist das richtige?

Wenn wir nun davon ausgehen, dass es sich bei einer Rettungsdienstleistung um eine I B-Dienstleistung handelt, gibt die VOL/A mehrere Verfahrensarten vor. Es sind gemäß § 3 Abs. 1 VOL/A die Öffentliche Ausschreibung, die Beschränkte Ausschreibung und die Freihändige Vergabe vorgesehen.

Grundsätzlich ist ein Vergabeverfahren gemäß § 3 Abs. 2 VOL/A als **Öffentliche Ausschreibung** durchzuführen. Hierbei wird allgemein bekannt gemacht, dass der Auftraggeber

beabsichtigt, eine Dienstleistung zu vergeben. Sämtliche interessierten Bieter können die Unterlagen abfordern und ein Angebot abgeben. Aus den abgegebenen Angeboten wählt der Auftraggeber dann das nach vorher festgelegten Kriterien wirtschaftlichste Angebot aus. Aus denselben Gründen wie bei der Dienstleistungs-konzession dürfte bei einer Rettungsdienstleistung der Interessentenkreis europaweit zu suchen sein, so dass auch bei einer I B-Dienstleistung eine europaweite Bekanntmachung erforderlich ist.

Bei einer **Beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb** wird hingegen zunächst europaweit nur bekannt gemacht, dass der Auftraggeber beabsichtigt, eine Rettungsdienstleistung zu vergeben. Er fordert dann alle interessierten Bieter auf nachzuweisen, dass sie die Eignung für die Durchführung eines solchen Auftrages erfüllen. Hierfür stellt er entsprechende Eignungskriterien auf, welcher in diesem Verfahren sogar bewertet werden können. Und nur die Bieter, welche geeignet sind, wobei deren Zahl auf eine Höchstzahl begrenzt werden kann, werden dann aufgefordert, ein konkretes Angebot auf die eigentliche Leistung abzugeben. Ein solches Verfahren ist nur unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 zulässig, d.h. wenn die Leistung aus besonderen Gründen nur von einem beschränkten Teilnehmerkreis erbracht werden kann. Man kann im Rettungsdienst durchaus begründen, dass deutlich erhöhte Anforderungen an die Zuverlässigkeit und die Leistungsfähigkeit der Leistungserbringer gestellt werden müssen und daher nur besonders geeignete Bieter zugelassen werden dürfen.

Auch eine **beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb** ist im Rettungsdienst zulässig, wenn eine vorangegangene Öffentliche Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis gebracht hat oder eine Öffentliche Ausschreibung unverhältnismäßig wäre: Letzteres gilt beispielsweise bei einer Erweiterung der Besetzzeiten bestehender Fahrzeuge oder der Erweiterung bestehender Rettungswachen.

Eine **Freihändige Vergabe** nach § 3 Abs. 4 VOL/A schließlich ist im Rettungsdienst wohl nur dann möglich, wenn nach Aufhebung einer Öffentlichen oder Beschränkten Ausschreibung auch bei der Durchführung einer erneuten Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis mehr zu erwarten ist, es sich um geringfügige Bedarfserweiterungen handelt oder die Leistung – vom Auftraggeber unverschuldet – besonders dringlich ist. Insgesamt wird es sich hier aber um seltene Ausnahmefälle handeln.

### 2.3 Phasen eines Vergabeverfahrens

Ein Vergabeverfahren startet zumeist mit einer unverbindlichen Vorinformation durch den Auftraggeber, dass dieser beabsichtigt, in nächster Zeit ein Vergabeverfahren durchzuführen. Einige Zeit später oder manchmal auch ohne die fakultative Vorinformation erfolgt die eigentliche Bekanntmachung der Auftragsvergabe. Bei I A-Dienstleistungen zwingend, zumeist aber auch bei einer I B-Dienstleistung erfolgt die Bekanntmachung über das Amt für Veröffentlichungen der EU ([www.ted.eu](http://www.ted.eu)), weil es einfach, kostenlos und weithin bekannt ist. In dieser Bekanntmachung finden sich bereits die wesentlichen Kriterien der Ausschreibung und der Hinweis, bei wem die vollständigen Vergabeunterlagen abzufordern sind.

Nun beginnt die Angebotsphase. In dieser rufen die interessierten Bieter die Unterlagen ab und erarbeiten ihre Angebote. Wenn der Bieter auf Unklarheiten in den Vergabeunterlagen stößt, so hat er in diesem Zeitraum die Möglichkeit Rückfragen zu stellen oder Vergabeverstöße zu rügen. Er muss dies unverzüglich tun und muss die Verstöße, welche aus den Vergabeunterlagen ersichtlich sind, auch bis spätestens zur Angebotsabgabe gerügt haben. Wenn ein Bieter Unklarheiten nicht aufklären lässt oder Verstöße nicht rügt, kann er sich später in einem Nachprüfungsverfahren auf diese Verstöße nicht mehr berufen. Um die

Chancengleichheit zu wahren, werden Aufklärungen des Auftraggebers zu Unklarheiten in den Unterlagen allen Bietern gleichermaßen bekannt gegeben.

Spätestens zum Ende der Angebotsfrist muss der Bieter dann sein Angebot inklusive aller Nachweise abgeben. Die abgegebenen Angebote werden dann vom Auftraggeber ausgewertet. Dies geschieht in vier Stufen:

1. Prüfung der formalen Anforderungen Fehler, vergessene oder veränderte Unterlagen führen zwingend zum Ausschluss.
2. Prüfung der Eignung des Bieters aufgrund der überreichten Unterlagen.
3. Prüfung der angebotenen Preise auf ihre Angemessenheit.
4. Vergleich der übriggebliebenen Angebote bzgl. ihrer Wirtschaftlichkeit, Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots.

Nach Ende der Angebotsauswertung werden die Bieter benachrichtigt, deren Angebote nicht berücksichtigt wurden. Frühestens nach 10 Tagen kann dann auf das wirtschaftlichste Angebot der Zuschlag erteilt werden. Der Zeitraum dazwischen dient dazu, den unterlegenen Bietern die Möglichkeit zu geben ein Vergabennachprüfungsverfahren einzuleiten. Ein solches wäre nach Erteilung des Zuschlags nicht mehr zulässig. Mit der Zuschlagserteilung endet dann das Vergabeverfahren.

## 2.4 Fristen

Grundsätzlich dauert ein Vergabeverfahren 52 Tage gemäß § 12 EG Abs. 2 VOL/A. Diese Fristenregelung gilt aber grundsätzlich nur für I A-Dienstleistungen. Denn § 12 EG VOL/A ist auf I B-Dienstleistungen nicht anwendbar. Hier reicht es, wenn die Fristen „angemessen“ sind. Viele Auftraggeber werden sich indes auch hier an den Fristen des § 12 EG VOL/A orientieren. Die 52-Tage-Frist kann gemäß § 12 EG Abs. 3 auf 36 Tage verkürzt werden, wenn eine Vorinformation mindestens 52 Tage vor der Bekanntmachung diese angekündigt hat. Diese Fristen können bei elektronisch übermittelter Bekanntmachung im TED-Portal um 7 Tage, bei frei zugänglichen elektronischen Unterlagen um insg. 12 Tage verkürzt werden. Grundsätzlich kann die Angebotsfrist auch weiter verkürzt werden. Dies bedarf aber einer besonderen Begründung, wie etwa einer entsprechenden Dringlichkeit der Beschaffung. Eine Angebotsfrist darf aber nicht kürzer als 10 Tage bei elektronisch übermittelter Bekanntmachung sein.

## 2.5 Kriterien

In Vergabeverfahren gibt es, wie dargestellt, zwei Arten von Kriterien. Die **Eignungskriterien** sind auf eine Bewertung der Bietereignung anhand der Anforderungen gerichtet, die im Zusammenhang mit der Leistungserbringung an die Bieter gestellt werden sollen. Als Eignungskriterien lässt § 97 Abs. 4 GWB ausschließlich Zuverlässigkeit, Gesetzestreue, Fachkunde und Leistungsfähigkeit zu, wobei jeweils eine Vielzahl von Unterkriterien denkbar sind, die der Beurteilung dienen, ob ein Bieter zuverlässig, fachkundig und leistungsfähig ist. Eine wichtige Voraussetzung für die Zulässigkeit der Eignungskriterien ist deren *Auftragsbezogenheit*. Zulässig sind danach nur solche Kriterien, mit denen die Eignung des Bieters zur Erbringung *exakt der vom Auftragsgegenstand gemäß Leistungsbeschreibung erfassten Leistungen* überprüft werden kann.

Die **Zuschlagskriterien** dienen hingegen dazu, aus mehreren geeigneten Angeboten im Sinne einer Auswahlentscheidung das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln. Von mehreren in die engere Auswahl gelangten Angeboten ist der Zuschlag schließlich auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen (§ 97 Abs. 5 GWB). Zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes kann

sich der öffentliche Auftraggeber auf die diversen Unterkriterien stützen, von denen die europäische Vergabekoordinierungsrichtlinie (VKR) in Art. 53 beispielhaft etwa Qualität, Preis und Zweckmäßigkeit nennt. Darüber hinaus sind im rettungsdienstlichen Kontext auch Kriterien wie

- Ausfallsicherheit
- Umfang und Geschwindigkeit der Reaktion auf große oder seltene Schadenslagen
- Bereitschaft und Qualifikation zur Mitwirkung im Einsatzführungsdienst
- Mitwirkung bei der Beschaffung von Material/Fahrzeugen
- Zusatzqualifikationen des Personals
- Qualitätssicherungskonzept/ Zertifizierung
- Personalkontinuität
- Aus- und Fortbildungskonzept

denkbar. Freilich stellen die aufgezählten Kriterien lediglich abstrakte Anhaltspunkte dar, die der präzisen Ausgestaltung im konkreten Vergabefall, bis hin zur Erstellung einer Bewertungsmatrix, bedürfen. Hier handelt es sich um ein vergaberechtliches Feinsteuerungsinstrument, bei dem der öffentliche Auftraggeber wiederum über eine hohe Bewertungsfreiheit hinsichtlich der Art und der Gewichtung der Kriterien verfügt.

### **3. Vorbereitet sein ist oberstes Gebot für Leistungserbringer**

Viele etablierte Leistungserbringer werden prompt sagen: „Gar keine Ausschreibung ist uns die liebste.“ Ob und inwiefern dieses noch ein plausibles Ziel ist, hängt sehr vom Einzelfall der Beauftragung ab. Für die meisten Fälle – ob in Submissions- oder Konzessionsländern – wird allerdings gelten: Die eigenen Augen zu schließen, macht einen nicht unsichtbar.

Wie oben ausführlich dargestellt, werden immer noch reichlich Argumente ins Feld geführt, warum Rettungsdienst in Deutschland nicht unbedingt unter das Kartellvergaberecht fallen muss. Zumindest für das Konzessionsmodell gibt es dafür auch gute Gründe. Allerdings heißt das nicht, dass dort Beauftragungen im Rettungsdienst „per Handschlag unter vier Augen“ vergeben werden könnten.

Alle Aufgabenträger und Leistungserbringer im Rettungsdienst in Deutschland werden sich auf jeden Fall auf mehr Öffentlichkeit bei Vergabemaßnahmen, grundsätzliche Chancengleichheit zwischen Etablierten und Neulingen sowie auf Transparenz, Objektivität und mehr oder weniger strengen Auftragsbezug der Entscheidungskriterien einstellen müssen – ob im Kartellvergabeverfahren oder im transparenten Verwaltungsvergabeverfahren. Insofern mag eher Folgendes ein praktikables Ziel für den etablierten Leistungserbringer im Bezug auf eine Ausschreibung oder eine transparente Vergabe sein: „Wenn schon Ausschreibung, dann wenigstens eine gute!“ Dafür lohnt es sich auch, sowohl im Gespräch mit dem Aufgabenträger als auch im eigenen Hause einiges zu tun.

Die Möglichkeit von Ausschreibungen oder transparenten Vergaben für den eigenen Rettungsdienstbereich zu akzeptieren, heißt bereits einen ersten Schritt in Richtung professioneller Vorbereitung zu tun. Der zweite Schritt ist sicherzustellen, dass man zumindest die offizielle Vorankündigung oder Bekanntmachung einer rettungsdienstlichen Ausschreibung zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfährt, um möglichst viel Zeit für die konkrete Vorbereitung zu haben. Elektronische Suchaufträge mit regelmäßiger Email-Benachrichtigung in den einschlägigen Ausschreibungsportalen ([www.ted.eu](http://www.ted.eu), [www.deutsches-ausschreibungsblatt.de](http://www.deutsches-ausschreibungsblatt.de)) sind schnell eingerichtet. Daneben lohnt es sich natürlich, auch die Diskussionen auf informellen Kanälen zu verfolgen.

Das naheliegendste Ziel für einen Leistungserbringer in einer rettungsdienstlichen Ausschreibung ist: Gewinnen! Das kann – je nach Position – präzisiert werden als „Marktanteil verteidigen“, „Marktanteil ausbauen“ oder „Markteinstieg schaffen“.

Gewinnen heißt:

- Besser *geeignet* zu sein als andere
- wettbewerbsfähigere *Preise* als die Konkurrenz zu bieten, die aber zugleich *auskömmlich* sind
- die geforderte Leistung in besserer *Qualität* anzubieten als Mitwettbewerber
- seine *Alleinstellungsmerkmale und Stärken* bestmöglich auszuspielen
- den Aufgabenträger davon zu überzeugen, dass er den besten, flexibelsten und wirtschaftlichsten Rettungsdienst sowohl für den Regelfall als auch für Sonderbedarfe, Großereignisse und Großschadensfälle bekommt

Damit sind die wesentlichen Unterziele einer professionellen Vorbereitung auf Ausschreibungen bzw. transparente Vergabeverfahren genannt. Wie man sie erreicht, wird nun näher beschrieben.

#### **4. Professionelle Vorbereitung auf Ausschreibungen**

VOL-Ausschreibungen und transparente Vergabeverfahren sind Teil der Rettungsdienst-Welt von heute geworden und werden es in der ein oder anderen Ausprägung auf absehbare Zeit bleiben.

Und diese periodischen Neubeauftragungen sollen sowohl als Risiko als auch als Chance verstanden werden! Ähnlich wie Qualitätsmanagement im Rettungsdienst heute ganz überwiegend eine *Conditio sine qua non* ist, gilt es, ein professionelles Verständnis für die Mechanismen von Ausschreibungen und neue Professionalität für die eigene Vorbereitung auf periodische Neubeauftragungen zu entwickeln.

##### **4.1 Rettungsdienst-Management: Denken in Gesamtzusammenhängen**

Befördert vom Druck der Kostenträger und den Wettbewerbsregeln der EU hat die Wettbewerbsintensität unter den rettungsdienstlichen Leistungserbringern, seien sie Hilfsorganisationen, Private oder rettungsdienstliche Eigenbetriebe der Aufgabenträger bzw. Feuerwehren, in Deutschland deutlich zugenommen. Darum muss Rettungsdienst-Management heute mehr als Strukturierung, Leitung und Überwachung des Operativen sein: Es muss das Bewußtsein um den Wettbewerb, seine Kräfte und seine Regeln, hinzukommen.

Denn für die einen geht es um Markteintritt und Ausbau des Marktanteils – ob auf Umwegen über den nichtqualifizierten Patientenfahrdienst, privaten Rettungsdienst oder Intensivverlegungsfahrten, oder ob direkt durch ein Angebot bei der nächsten Rettungsdienst-Ausschreibung oder die Forderung und ggf. die gerichtliche Klage auf nächstmögliche Beteiligung am öffentlichen Rettungsdienst. Für die anderen geht es dagegen darum, Marktanteil zu halten und den Markteintritt anderer möglichst zu verhindern.

Rettungsdienst-Management muss daher die strategische Position des eigenen Rettungsdienstes öfter und tiefgreifender hinterfragen und eventuell anpassen, als dies in vielen Fällen bisher geschah. Wesentlich ist dabei, dass der Rettungsdienst-Manager seinen Rettungsdienst nicht nur innerhalb einer bestehenden Wettbewerbsordnung zu erhalten und auszubauen versucht, sondern auch die im Detail entscheidenden Fragen nach Form und Inhalten der Transparenz- und Wettbewerbsregeln sowie der Beschreibung der geforderten

Rettungsdienstleistung, die auf Landesebene und auf Ebene der Rettungsdienstbereiche geschaffen werden müssen, mit zu beeinflussen sucht. Wie die obige Argumentation gezeigt hat, ergeben sich weder Novellen des Landes-Rettungsdienstgesetzes noch Ausschreibungs- und Vergabeverfahren noch deren Kriterien automatisch – Leistungserbringer, Aufgabenträger und Kostenträger müssen im Praktischen wie im Grundsätzlichen das Ihrige dazutun, dass auch unter immer neuen Bedingungen sowohl bei der das Hauptziel nach wie vor erreicht wird: ein sicher funktionsfähiger, medizinisch effektiver, kosteneffizienter und unter allen diesen Umständen auch noch menschenwürdiger Rettungsdienst als integraler Bestandteil des Bevölkerungsschutzes.

Auf vier Fragen muss der Rettungsdienst-Manager im Zusammenhang mit der wettbewerblich geprägten Rettungsdienst-Welt von heute immer wieder neu Antworten suchen:

- Was sind die Bedingungen, unter denen der eigene Verband oder das eigene Unternehmen das Geschäft „Rettungsdienst“ (weiter) betreiben möchte. Welche Ziele werden damit verfolgt? (Das ist die Frage nach der **normativen Grundlage**)
- Wie werden wir überhaupt und unter möglichst attraktiven Bedingungen mit rettungsdienstlicher Leistungserbringung beauftragt? Wie kommen wir (immer wieder) ins Geschäft? (Das ist die Frage nach **Rahmenbedingungen und eigener Wettbewerbsfähigkeit**)
- Wie gewährleisten wir eine für alle Beteiligten optimale Durchführung des Rettungsdienstes? **Wie bleiben wir im Geschäft?** bzw. präziser: Was haben unsere Kunden und wir davon, dass wir im Geschäft bleiben? (Diese Frage kombiniert Wettbewerbsfähigkeit und Qualitätsorientierung)
- Was machen wir ohne dieses Geschäft, wenn wir in der näheren Zukunft – zumindest für eine gewisse Zeit – nicht mehr im Rettungsdienst tätig sein könnten? (Hier geht es um ein „Exit“-Szenario und einen **möglichen „Wiedereinstieg“**.)

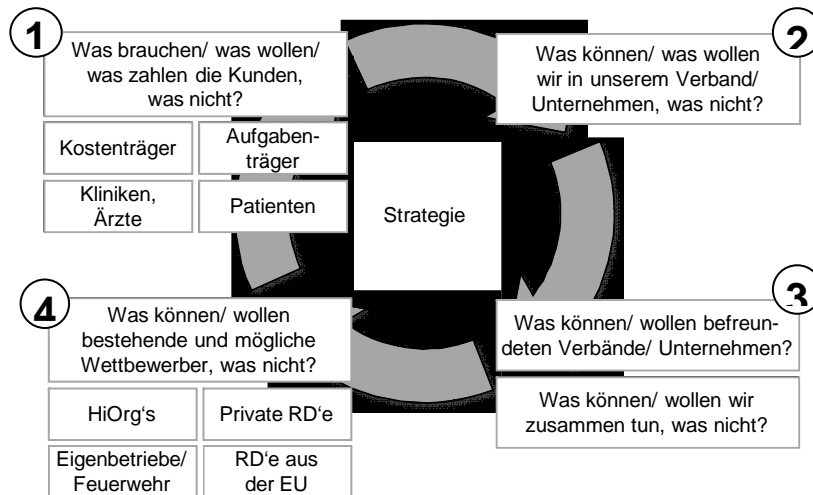
VOL-Ausschreibungen, transparente Vergabeverfahren, Änderungen des Rettungsdienst-Bereichs-/ Bedarfsplanes und auch Teilprivatisierungen (z.B. Krankentransport oder auch Genehmigung eigenwirtschaftlichen Rettungsdienstes) sind die notwendigen, periodischen Knotenpunkte eines Denkens in Kreisläufen. Die Logik des „Drinnein sein“ muss um den Wettbewerbsaspekt geschärft und um die Logik des „(temporär/teilweise) Draußen Seins“ ergänzt werden.

## 4.2 Ausschreibungen und Strategie

Nicht nur anlässlich eines Ausschreibungs- oder transparenten Vergabeverfahrens sollten sich Rettungsdienst-Manager mit Strategie beschäftigen. Gerade, wenn es um die Rahmenbedingungen einer Ausschreibung geht, heißt es früh anfangen.

Strategie-Überlegungen lassen sich dabei wie eine Art PDCA-Zyklus beschreiben, die immer wieder um folgende Aspekte kreisen:

Anlässlich bevorstehender Ausschreibungen oder transparenter Vergabeverfahren, bei denen die Leistungserbringer ihre Chancen nutzen und Risiken nach Möglichkeit vermeiden oder minimieren wollen, müssen diese allgemeinen strategischen Überlegungen natürlich konkretisiert werden.



### 4.3 Früh anfangen: Was will der „Kunde“ Aufgabenträger?

Während sowohl für strategische Überlegungen (z.B. die Chancen außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes oder die Möglichkeiten der Budget-Weiterentwicklung) als auch für Qualitätsüberlegungen der relevante Kundenkreis um Partner im Gesundheitswesen, Patienten und Kostenträger erweitert werden sollte, ist bezüglich einer Ausschreibung, eines transparenten Vergabeverfahrens oder auch einer Bedarfsplan-Veränderung der wichtigste Kunde zunächst der Aufgabenträger, der die Leistung dimensioniert und beschreibt.

Entscheidend wird sein, welche politischen Überzeugungen beim konkreten Aufgabenträger überwiegen und welche juristischen bzw. rettungsdienstlichen Fähigkeiten er hat. Für Leistungserbringer, die an guten Rahmenbedingungen für einen umfassend definierten Rettungsdienst als integralem Bestandteil des Bevölkerungsschutzes Interesse haben, ist es wichtig zu wissen, was der Aufgabenträger mit einer Ausschreibung nach Kartellvergaberecht bzw. einer transparenten Vergabe nach Verwaltungsrecht erreichen will, warum er wie ausschreibt und was er ausschreibt.

Das naheliegendste Motiv des „Warum?“ einer Ausschreibung im Rettungsdienst ist die oben ausführliche erläuterte juristische Notwendigkeit, die sich aus gesetzlichen Vorgaben gepaart mit einem Vertragsablauf, dem außerordentlichen Ausscheiden eines Leistungserbringers oder einer signifikanten Bereichs-/ Bedarfsplan-Änderung im eigenen Rettungsdienstbereich ergibt.

Daneben spielen aber bei der Ausgestaltung von Verfahren und Inhalten einer rettungsdienstlichen Vergabe aber auch weitere Motive eine Rolle wie z.B.

- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (z.B. als eine späte Folge von Entgelt- oder Budgetverhandlungen bei entsprechendem Druck der Krankenkassen oder hohem Haushaltsdefizit des Aufgabenträgers)
- Sicherstellung einer angemessenen Absicherung von Großveranstaltungen und Großschadensfällen durch rettungsdienstliche Kräfte
- Vermeidung bzw. Auflösung eines Oligopols oder Monopols (z.B. aufgrund Unzufriedenheit mit dem bisherigen, dominierenden Leistungserbringer, z.B. durch Erhöhung der Anzahl Lose bei gleichzeitiger Beschränkung der je Bieter maximal zulässigen Angebote)

- Oder auch ganz im Gegenteil: Größtmögliche Beschränkung der Anzahl geeigneter Bieter oder aussichtsreicher Angebote (durch hohe Anforderungen an die Eignung oder Forderung besonders umfangreicher, komplexer Leistungen im Regel- und erweiterten Rettungsdienst)

Leistungserbringer sollten sich darauf einstellen, dass neben diesen Gründen für eine bestimmte Ausgestaltung von Verfahren und Inhalt auch „weiche“ Faktoren wie mangelnde Erfahrung im Vergaberecht, mangelnde Detailkenntnisse zur Beschreibung der Leistungen in und außerhalb des Regel-Rettungsdienstes, Unsicherheit oder ungenügende Vorbereitung bzgl. entscheidender Fragestellungen wie Betriebsübergang oder auch eine gewisse Voreingenommenheit für ein bestimmtes Ausschreibungsergebnis eine Rolle spielen könnten.

Zur Vermeidung sinkenden Leistungsumfangs (z.B. durch Beschränkung auf Regel-Rettungsdienst) und sinkender Leistungsqualität ist es nötig, dass sich der Aufgabenträger (ggf. mit Hilfe der Leistungserbringer) klarmacht, was der erwartete Umfang und die erwartete Qualität in allen Leistungsbereichen des Rettungsdienstes ist. Nur wer einen „guten Rettungsdienst“ beschreiben kann, hat eine Chance, auch nach einer Ausschreibung einen „guten Rettungsdienst“ zu bekommen.

Damit wesentliche Verfahrens- und Gestaltungsfragen wohl abgewogen werden können, sollte der Aufgabenträger früh mit deren Erörterung beginnen – und die Leistungserbringer ihre Möglichkeiten nutzen, bei der Definition eines „guten Rettungsdienstes“ mitzuwirken.

#### 4.4 SWOT: Die eigene Position analysieren

Hat Goliath, der gut gepanzerte und äußerst selbstbewusste Riese, erwartet, von David mit einer Steinschleuder niedergestreckt zu werden?

Das könnte man „mangelndes Bewusstsein für eigene Verwundbarkeit“ nennen. Auf den Rettungsdienst übertragen, mag das heißen: Auch eine regionale Monopolstellung, maximale Leistungstiefe und langlaufende Verträge schützen nicht vor ernsthaften Problemen:

- z.B. wenn Fehler oder zweideutiges Verhalten des Rettungsdienst-Leistungserbringers politisch instrumentalisiert und in einer verzerrten Kampagne zur Stimmungsmache in der Öffentlichkeit genutzt werden...
- z.B. wenn der bisher einzige Rettungsdienst-Leistungserbringer fast unvorbereitet in eine Ausschreibung hineingeht, in der festen Überzeugung, der Aufgabenträger wolle nichts anderes als seine Beauftragung dadurch zu bestätigen und dann (nicht überraschenderweise) von zwei Konkurrenten vollständig vom Markt verdrängt wird...
- z.B. wenn ein regionaler Rettungsdienst-Leistungserbringer aus Ärger über fortlaufende Unstimmigkeiten mit seinem Aufgabenträger nicht mehr in deren Aufklärung investiert, sondern frustriert seine Beauftragung zurückgibt, ohne sich mit Nachbar-Verbänden oder dem Dachverband vorher abgestimmt zu haben und dadurch die Beauftragung für die Hilfsorganisation dauerhaft verlorengeht...

Was für Punkt 1 der Strategieüberlegungen, das frühe Eruiieren der Wünsche des Kunden, gilt, ist auch für Punkt 2 mehr als richtig:

Wer erst bei Bekanntwerden einer Ausschreibung beginnt, die eigenen Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken (**S**trengths, **W**eaknesses, **O**pportunities, **T**hreats) zu analysieren, wird bezüglich der aus dieser Analyse abzuleitenden strategischen, strukturellen und operativen Maßnahmen ganz schön ins Schwitzen kommen: Denn gerade Maßnahmen rund um den Personaleinsatz brauchen in der Regel mindestens ein Jahr bis zur Wirksamkeit. Auch wenn klar wird, dass die eigenen Referenzen, Strukturen und Fähigkeiten (gerade im Bereich der

Eignungskriterien) nicht ausreichen, um eine Chance in der kommenden Ausschreibung zu haben, braucht es Zeit, um eine vollständige Reorganisation zu bewerkstelligen oder einen geeigneten Partner zu finden (siehe 5.2.3). Es ist daher nötig, das in 5.1 beschriebene Denken in wettbewerblichen Kreisläufen dauerhaft durchzuhalten und nicht nur anlassbezogen ein- und wieder auszuschalten.

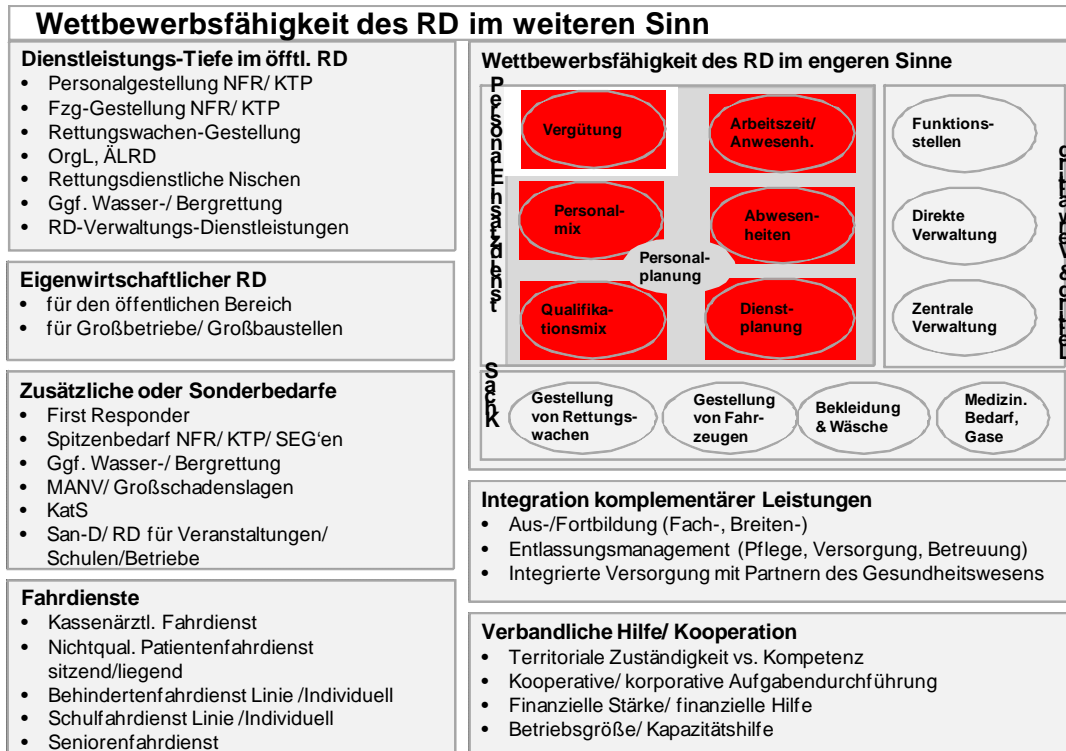
Natürlich sind die Überlegungen zur Wettbewerbsfähigkeit bei Vorliegen der Ausschreibungsunterlagen zu konkretisieren. Hier nur einige Fragen:

- Wie viel Personal wird gemäß der Ausschreibungsunterlagen benötigt (Personalbedarfsrechnung)? Steht geeignetes Personal bereits zur Verfügung oder kann es in der geforderten Zeit beschafft werden? Wie ist der tatsächliche, wie der angestrebte Personalstrukturmix (Hauptamtliche, RAIp, Aushilfen/ GfB, ZDL/ FSJ, Ehrenamtliche)? Wie ist der tatsächliche, wie der angestrebte Qualifikationsmix (RettAss, RettSan, RettH)?
- In welchem konkreten Maße stehen Ehrenamtliche für den Regel-Einsatzdienst und/ oder für Spitzenbedarfe, Sonder- und erweiterte Bedarfe zur Verfügung? Wie ist ihre Qualifikation? Wie sicher ist ihre Verfügbarkeit?
- Sind die wöchentliche Arbeitszeit sowie die Arbeitszeit-Bewertung gemessen an den Ausschreibungsbedingungen (z.B. prognostizierte Auslastung) optimal, ausgereizt oder bleibt Luft?
- Wie effizient ist der Personaleinsatz bzgl. Nettoverfügbarkeit des Personals und Dienstplanung: Optimal, ausgereizt oder bleibt Luft?
- Wie ist die Vergütungsstruktur im Vergleich mit Wettbewerbern?
- Verfügt der Verband über die nachgefragten Sachressourcen (Fahrzeuge und Gebäude)? Können die ggf. nötigen Investitionen kurzfristig getätigt werden?
- Steht ausreichend fachliches und Führungs-Know-how (RDL, GF) zur Verfügung? Wer bildet die nötigen Funktionsstellen (MPG, Desinf, QMB, LRA, ORGL, Wachleiter, Dienstplaner, etc.) ab? Sind die Freistellungen optimal, ausgereizt oder bleibt Luft?
- Welche Synergien ergeben sich zu bisherigen Aufgabenfeldern der eigenen Organisation (z.B. öffentlicher Rettungsdienst in anderen RDB'en, eigenwirtschaftlicher RD, Fahrdienste, KatS, SanD, zentrale Verwaltung wie Personal, Finanzen, GF, allg. Verwaltung)?

Daraus ergibt sich letztlich die Wettbewerbsfähigkeit des Rettungsdienstes „im engeren Sinne“. Daneben ist aber entscheidend, welche weiteren, differenzierenden Faktoren die eigene Organisation im Rettungsdienst und darum herum ins Feld führen kann: Welche Argumente können neben einer vorgabekonformen Leistungserbringung im Rettungsdienst sowie einem wettbewerbsfähigen Preis gebracht werden, um sich durch besonderes Know-How, besondere Sicherheit (zusätzl. Rückfallebenen), besondere Leistungsfähigkeit und besondere Qualität – soweit dies alles denn gefordert ist oder Wertungskriterium sein kann – von den anderen Bietern abzuheben und für den Aufgabenträger unverwechselbar, ja unverzichtbar zu werden?

Diese Fragen beschreiben – vor wie während einer Ausschreibung – die wesentlichen Aspekte einer Wettbewerbsfähigkeit „im weiteren Sinne“, wie sie in der Grafik ansatzweise dargestellt ist.

In der periodisch wiederkehrenden, flaschenhalsartigen „Markt“-Situation von Ausschreibungen oder transparenten Vergabeverfahren im öffentlichen Rettungsdienst kommt es darauf an, seine Stärken optimal auszuspielen und seine Schwächen möglichst bis zum Angebotsabgabetermin zu beseitigen oder durch eine Mischkalkulation sowie durch Differenzierung aufzuwiegen.



#### 4.5 Gemeinsam sind wir stark

Wie die Grafik zeigt, macht eine umfassend verstandene Wettbewerbsfähigkeit nicht unbedingt vor den eigenen Unternehmensgrenzen Halt. Daher fragt Punkt 3 des Strategiekreislaufs nach Möglichkeiten, mit befreundeten Verbänden/ RD-Unternehmen zusammenzuarbeiten.

Sowohl im Zusammenhang mit der Analyse der eigenen Stärken und Schwächen (5.2.2.) als auch durch Erkenntnisse über die Stärken und Schwächen der Wettbewerber (5.2.4.) ergeben sich möglicherweise Eignungs- oder Wirtschaftlichkeitsgrenzen, die das eigene Unternehmen nicht überschreiten kann, die aber durch eine Kooperation mit einem befreundeten Verband oder Rettungsdienst-GmbH genommen werden können. Daher fragt die Wettbewerbsfähigkeit „im weiteren Sinne“ nach der geeigneten Betriebsgröße, nach Kapazitäts- und Finanzhilfen befreundeter Verbände bei Bedarf und nach der Möglichkeit, das Territorial-Prinzip (das ja durch das Verhältnis 1 Rettungsdienst : 1 Kunde auch immer ein vollständiges Verlustrisiko birgt) durch kooperative Aufgabendurchführung im Sinne von Bietergemeinschaften, Nachunternehmenschaften oder auch gemeinsamen Gesellschaften zu überwinden.

Die mittelfristige Zukunft im Rettungsdienst wird aller Voraussicht nach von Organisationen bestimmt, die zwei Stärken verbinden können:

- lokale Verwurzelung, Unverwechselbarkeit und „Aufwachsfähigkeit“ einerseits
- sowie gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit und reduziertes Risiko durch überregionale Kooperation andererseits

Die Entwicklung dahin braucht den Weitblick der Rettungsdienst-Manager und verbandlichen Entscheidungsgremien, die nötige Zeit für Veränderungs- und Annäherungsprozesse sowie

Rahmenbedingungen in Ausschreibungen, die Bietergemeinschaften und Nachunternehmenschaften nicht diskriminieren.

#### 4.6 Was tun die anderen?

Gerade etablierte Leistungserbringer, die neben den Vorteilen wertvoller Erfahrung und lokaler Bindung die (oft nicht recht erkannten) Nachteile gewachsener oder gewucherter Strukturen haben, sollten sich kontinuierlich nach Gefährdungspotential für die eigene Position durch Neueintritt oder Erstarben von Konkurrenten umsehen (4. Aspekt des Strategie-Kreislaufs). Der Gedanke an David und Goliath kann helfen, wach zu bleiben.

Entscheidend ist dabei, den Kreis der potentiellen Konkurrenten nicht zu eng zu ziehen, z.B. indem man sich auf die bisher im eigenen Dunstkreis aktiven Hilfsorganisationen oder die am Rettungsdienst beteiligten Privatunternehmen beschränkt, oder gar eine unsichtbare Hierarchie zwischen „guten“ und „bösen“ Wettbewerbern sieht.

Die Frage ist, wie bestehende und potentielle Konkurrenten sich in einer Ausschreibung verhalten werden. Konkret muss gefragt werden:

- Wie sind die jeweiligen Arbeitszeitmöglichkeiten und die Personalkostenstruktur der Konkurrenten? Zahlen sie nach einem öffentlich zugänglichen Tarif oder tarifähnlichen Arbeitsbedingungen/ AVR? Ist uns dieser im Detail bekannt? Wie ist das Personalkostenniveau der Hauptamtlichen im Vergleich zu dem unseren?
- In welchem Maße werden Konkurrenten mit Nichthauptamtlichen im Regel-Rettungsdienst arbeiten können? Inwiefern haben sie qualifizierte Ehrenamtliche für Leistungen des erweiterten Rettungsdienstes zur Verfügung?
- Wie ist die mutmaßliche finanzielle Stärke und Risikopräferenz der Konkurrenz? Kann sie ein Dumpingangebot machen?
- Wo liegen (grob) Stärken und Schwächen der anderen? Welche Vorteile haben sie uns gegenüber, welche Nachteile? Wie sind diesbezüglich die Präferenzen des Aufgabenträgers? Was sagen die Ausschreibungsunterlagen dazu? Wo können wir uns von ihnen differenzieren?
- Auf welche Leistungen / Lose werden die Konkurrenten jeweils anbieten? Was für ein Angebot werden sie wohl machen? Wenn möglich, sollte eine Grobkalkulation auf Basis bekannter oder geschätzter Konkurrenz-Arbeitsbedingungen in Verbindung mit Annahmen zur Personalstruktur versucht werden, um Anhaltspunkte für das Preisniveau der Konkurrenz zu erhalten.
- Aus den Erkenntnissen über die Konkurrenz müssen Folgerungen für die eigene Bewerbung abgeleitet werden:
- Welches Preisniveau dürfen wir auf keinen Fall überschreiten? Welche internen Optimierungen sind zur Erreichung dieses Niveaus noch erforderlich?
- Wo haben wir echte Alleinstellungsmerkmale gegenüber der Konkurrenz, auf die der Aufgabenträger (lt. Ausschreibungsunterlage!) Wert legt? z.B. qualitativ-konzeptionelle Stärken oder die Stärke unseres erweiterten Leistungsangebots (WW, BW, HvO, SanD, MANV, KatS,...) Wie viel Punkte wird uns das bei der Bewertung einbringen bzw. wie viel Mehrkosten im Vergleich zur Konkurrenz können wir damit gutmachen?

Neben einer konfrontativen Strategie kann es in Einzelfällen Sinn machen, eine genau definierte, ggf. partielle Kooperation unter bisherigen Konkurrenten, insbesondere unter den Hilfsorganisationen anzustreben. Beispielsweise ist es in mehreren Städten, Landkreisen und

Kommunen den Hilfsorganisationen nur gemeinsam gelungen, gegenüber dem gemeinsamen Hauptkonkurrenten Berufsfeuerwehr, kommunaler Eigenbetrieb oder interkommunaler Gemeinschaftsbetrieb ein zumindest so großes Gegengewicht aufzubauen, als dass ein signifikanter „Markt Rettungsdienst“ für die Einbindung Dritter überhaupt noch erhalten werden konnte. Allerdings müssen hier sorgsam Vor- und Nachteile abgewogen werden, und die Zusammenarbeit sollte eine möglichst feste Form annehmen (z.B. gemeinsame GmbH), um ein kurzfristig opportunistisches Verhalten einzelner Hilfsorganisationen zu vermeiden. Vorsicht ist übrigens geboten, wenn man sich nicht zu einem gemeinsamen Auftritt zusammenfinden will, sondern sich nur locker über das Verhalten bei der Ausschreibung „abstimmt“ – das wird zumindest in einem VOL-Ausschreibungsverfahren als unlautere Wettbewerbsverzerrung verstanden und führt zum Ausschluss aller an der „Abstimmung“ Beteiligten vom Verfahren.

In jedem Fall gehört vor, während und nach einer Ausschreibung der strategische Blick über den Tellerrand zum eisernen Handwerkszeug des Rettungsdienst-Managers.

#### 4.7 „Mal eben kalkulieren...“

Wenn

- klar ist, was der Kunde (= Aufgabenträger) grundsätzlich will (Strategiepunkt 1),
- die eigene Position mit Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken analysiert ist (Strategiepunkt 2),
- Möglichkeiten, Vor- und Nachteile einer Zusammenarbeit mit befreundeten (Nachbar-)Verbänden oder Rettungsdienst-Unternehmen ausgelotet und ggf. entsprechende Schritte zur Bildung einer Bietergemeinschaft oder gemeinsamen Gesellschaft eingeleitet sind (Strategiepunkt 3),
- und schließlich das mögliche Verhalten, die Stärken und Schwächen sowie die wahrscheinlichen Angebotspreise der Konkurrenten eruiert sind (Strategiepunkt 4),

dann steht einem erfolgreichen Angebot bei einer konkreten Ausschreibung im Prinzip nichts mehr entgegen. „Im Prinzip“ heißt, dass es dann sehr auf die Bedingungen der konkreten Ausschreibung ankommt.

Darum sollten diese in Form der Bekanntmachung, der Angebotsaufforderung, der Leistungsbeschreibung, des Vertragsentwurfs und der mit geltenden Bewerbungs- und Vertragsbedingungen genau gelesen werden. Gerade bei Aufgabenträgern, die wenig Erfahrung mit rettungsdienstlichen Ausschreibungen oder transparenten Vergabeverfahren haben, sind die Ausschreibungstexte und -kriterien häufiger in Teilen nicht verständlich, nicht kalkulierbar oder zeitlich nicht umsetzbar. Aus den genannten Unterlagen muss zweifels- und widerspruchsfrei hervorgehen,

##### 1. welche Eignungskriterien ein Bieter mindestens erfüllen muss,

Gemeint sind persönliche, fachliche und wirtschaftliche Eignungskriterien. Im Zusammenhang mit Referenzen (fachliche Eignung) ist z.B. bedeutend, dass Bietergemeinschaften nur gemeinsam Referenzen vorweisen müssen, nicht von jedem Mitglied.

##### 2. was und wie viel geleistet werden soll,

Häufig ergeben sich bereits bei Leistungsart und Mengengerüst Unklarheiten, z.B. ob Wochenfeiertage im Leistungsumfang enthalten sind, oder mit welcher Abmarschzeit Rettungsmittel für den Großschadensfall bereitgestellt werden sollen.

##### 3. wie groß etwaige, in den Rahmenbedingungen enthaltene, kalkulationsrelevante Risiken für den Leistungserbringer sind,

Wesentlich sind z.B. Kostensteigerungsrisiken bei Personalkosten, Betriebsstoffen oder durch gesetzliche Änderungen (wie z.B. Krankenversicherung), oder aber die Angabe von Bruttopreisen inkl. etwaiger Steuern (da z.Zt. der Rettungsdienst von der Umsatzsteuer befreit ist). Vorteilhaft ist es, wenn für Kostensteigerungsrisiken Öffnungsklauseln enthalten sind.

Bedeutsam ist auch, ob bei der Kalkulation von einem Betriebsübergang auszugehen ist, und wenn ja, ob die kalkulationsrelevanten Aussagen zur Personal- und Kostenstruktur angegeben sind oder nicht.

#### **4. wie lang der Leistungszeitraum ist und was an dessen Ende geschieht,**

z.B. sehen viele Ausschreibungen am Ende der Vertragslaufzeit einseitige Verlängerungsoptionen (zwischen 6 Monaten und 3 Jahren) für den Aufgabenträger vor

#### **5. welche Art von Preis angeboten werden soll**

(Mehrjährige) Budgetierung mit nachträglichem Ausgleich und Öffnungsklauseln *oder* (Mehrjähriger) Festpreis *oder* Einsatzbezogene Vergütung von Einsatzmitteln *oder* Stundenvergütung von Einsatzmitteln;

Bedeutsam ist auch, ob es sich um Nettopreise oder Preise inkl. etwaiger Steuern handelt, d.h., wer das Steuerrisiko trägt.

#### **6. und welche Qualitäts- und Durchführungskonzepte evtl. vorzulegen sind.**

Bei Konzepten muss klar sein, was beschrieben werden muss, um die volle Wertung zu erhalten, also, was der Aufgabenträger als Optimum ansieht. Zumindest aber müssen die Kriterien, nach denen er Konzepte bewertet, bekannt sein.

Bei Unklarheiten sollte nachgefragt werden, da eine optimale Bewerbung und eine siegfähige Kalkulation „ins Blaue hinein“ äußerst selten sind. In VOL-Verfahren steht den Bietern zudem das Instrument der Rüge zur Verfügung, die gegen vergaberechtswidrige Ausschreibungsinhalte und -bedingungen angewandt werden. Werden solche Verstöße von einem Bieter nicht gerügt, kann er sich bei einem späteren Vergabenachprüfungsverfahren nicht darauf berufen. Jede mögliche Frage sollte also einerseits unter dem juristischen Aspekt betrachtet werden („Welche Wege eröffnen/ verbauen wir uns, wenn wir fragen/nicht fragen?“). Andererseits sollte aber der taktische Aspekt Berücksichtigung finden („Was erfahren die anderen Bieter durch unsere Frage? Was signalisieren wir dem Ausschreibenden mit unserer Frage?“), der sich aus der Veröffentlichungspflicht für Rückfragen und Antworten in VOL-Verfahren ergibt.

Sind alle Unklarheiten beseitigt oder aber bewusst in Kauf genommen worden, sollten Kalkulationsvarianten erstellt werden. Hierin sollten alle möglichen strategisch relevanten Variationen bei der Leistung und bei den preisbildenden Faktoren dargestellt sowie ihre Auswirkungen auf den Preis vermerkt werden. Häufig – wenn klar ist, was angeboten werden soll – genügt es auch, eine Kalkulation mit Nebenrechnungen, „Ein- und Ausschaltern“ für bestimmte Kostenpositionen und variabel einstellbaren Prozentaufschlägen aufzubauen, mit der ein anhand der zu erwartenden Konkurrenzangebote und der eigenen Strategie ein Zielpreis „eingestellt“ werden kann.

Dabei ist es kein Neben aspekt, ob die eigene Kalkulation auch umsetzbar ist: Handelt es sich nicht um eine Kalkulation unter Ist-Kosten, sondern unter Soll-Kosten, bedarf es vorher und nebenher noch interner operativer oder/und Verwaltungsoptimierungen, um die Zielkosten zu erreichen. Handelt es sich nicht um eine Kalkulation unter Vollkosten, sondern nur unter Grenzkosten, wird davon ausgegangen, dass viele ohnehin schon verfügbare Ressourcen (gerade in der Verwaltung) nur besser ausgelastet werden. Handelt es sich – hoffentlich

bewusst – um eine Risikokalkulation, bei der bestehende Risiken nicht oder nur teilweise berücksichtigt wurden oder um eine aus strategischen Gründen unterpreisige Kalkulation (sogenanntes „Dumping“), muss erstens klar sein, dass eine solche Kalkulation nicht bei der Kalkulationsprüfung vom Aufgabenträger als unseriös abgelehnt wird und zweitens, woher die Subventionen für die entweder möglichen oder sicheren Mehrkosten kommen sollen.

#### **4.8 Nachweise, Fristen und sonstiges „Gedöns“**

Kalkulieren ist nicht alles. Bei Ausschreibungen, seien sie VOL-basiert oder nicht, müssen viele Formalitäten genau beachtet werden. Um ein schriftliches Angebot zu erstellen, sind z.B. regelmäßig aktuelle Nachweise von Sozialversicherungsträgern, Finanzämtern, Wirtschaftsprüfern und aus dem Polizei- oder Bundeszentralregister einzuholen. Viele der Nachweise sind mit Verfallsdaten versehen, sollten also nicht zu früh beantragt werden – liegen sie allerdings bei Angebotsabgabe nicht vor, ist oft der Ofen wegen fehlenden Eignungsnachweises aus.

Manche Eignungsnachweise sind auch als Eigenerklärungen oder durch Ausfüllen von Fragebögen zu erbringen. Wenn Konzepte gefordert sind, werden hierfür entweder Längenvorgaben gemacht oder Formblätter vorgegeben. In allen Fällen gilt: Ausschreibungsunterlagen dürfen nicht verändert, nur ausgefüllt werden. Ob Beiblätter erlaubt sind oder nicht, ergibt sich hoffentlich aus den Unterlagen. Um ein aussichtsreiches Angebot abzugeben, hilft also die wettbewerbsfähigste Kalkulation nichts, wenn sie nicht in ein den Formvorschriften der Ausschreibung entsprechendes Angebot inklusive aller gültiger Nachweise, Konzepte, Eigenerklärungen und ggf. Kopierexemplare eingebettet und, ganz wichtig, an den richtigen Stellen von befugten Personen rechtsgültig unterschrieben ist.

Und zuletzt muss das Ganze dann auch noch in einem verschlossenen Umschlag mit der richtigen Bezeichnung fristgerecht bei der ausschreibenden Stelle abgegeben werden. Dabei zählt zumeist der Eingang des Angebots im Briefkasten oder im Amtszimmer der ausschreibenden Stelle.

#### **4.9 Wenn's nicht klappt**

Professioneller Umgang mit Ausschreibungen und Rettungsdienst-Management als Denken in Kreisläufen bedeutet auch: Wenn's nicht klappt, herauszufinden, warum, um das nächste Mal besser zu sein. Die Zwischenzeit muss überbrückt werden, damit es ein nächstes Mal geben kann, d.h. der Verband, der seinen bisherigen Rettungsdienst (teilweise) verliert, muss ggf. gesichert und neu aufgestellt werden. Und da die meisten rettungsdienstlichen Ausschreibungen aktuelle rettungsdienstliche Referenzen verlangen, gilt es Lösungen zu finden, wie diese Referenzen auch in der Zwischenzeit erhalten werden können. Hier bieten sich entweder Beantragung von Lizenzen für den eigenwirtschaftlichen Rettungsdienst oder die Teilnahme an Ausschreibungen in Nachbar-Rettungsdienstbereichen an, die häufig auf eine Kooperation mit Nachbarverbänden hinauslaufen. Dies ist vor dem Hintergrund einer verlorenen Ausschreibung oft auch nicht die schlechteste Idee.

Jan Lang  
lic. oec.HSG  
Rettungsanitäter

Daniel Bens  
Rechtsanwalt  
Rettungsassistent