

Dezernat, Amt Dezernat Verwaltung und Finanzen Amt für Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz	Datum 26.09.2024	Drucksache Nr. (ggf. Nachtragsvermerk) 4- 063/24 Wahlperiode 2024 - 2029
Beratungsfolge	Status	Sitzungstermin
Dezernentenberatung	nicht öffentlich	07.10.2024
Finanzausschuss	nicht öffentlich	05.11.2024
Kreisausschuss	nicht öffentlich	06.11.2024
Kreistag	öffentlich	27.11.2024

Betreff

Vergabe der Leistungen des Rettungsdienstes für den Landkreis Nordsachsen für den Zeitraum vom 1. Januar 2026 bis 31. Dezember 2030 (mit Verlängerungsoption bis 31. Dezember 2032)

Beschlussvorschlag

Der Kreistag des Landkreises Nordsachsen nimmt die Informationen zur Durchführung eines Vergabeverfahrens zur Vergabe der Leistungen des Rettungsdienstes für den Landkreis für den Zeitraum vom 1. Januar 2026 bis 31. Dezember 2030 mit einer Verlängerungsoption bis 31. Dezember 2032 zur Kenntnis und beauftragt den Landrat mit der Durchführung eines Vergabeverfahrens nach §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Kai Emanuel
Vorsitzender des Kreistages

Beratungsergebnis

Gremium					Sitzung am	TOP
Ein- stimmig	Mit Stimmen- mehrheit	Ja	Nein	Enthaltung	Laut Beschluss- vorschlag	Änderung bei Beschluss- fassung
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Begründung zur Drucksache Nr. 4- 063/24

Vergabe der Leistungen des Rettungsdienstes für den Landkreis Nordsachsen für den Zeitraum vom 1. Januar 2026 bis 31. Dezember 2030 (mit Verlängerungsoption bis 31. Dezember 2032)

1. Grundsätzliches zum Auswahlverfahren

Der Landkreis als Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes ist verpflichtet, die Durchführung des Rettungsdienstes über öffentlich-rechtliche Verträge nach § 31 Abs. 1 SächsBRKG auf private Hilfsorganisationen oder sonstige Unternehmen (Leistungserbringer) zu übertragen. Die Übertragung erfolgt im Wege eines wettbewerblichen Auswahlverfahrens, da sich um den Abschluss von Durchführungsverträgen regelmäßig mehr als ein Dienstleister bewirbt.

Um die Durchführung des Rettungsdienstes haben sich in der Vergangenheit im Landkreis Einheiten aller vier klassischen Hilfsorganisationen beworben (Deutsches Rotes Kreuz, Malteser Hilfsdienst, Johanniter-Unfall-Hilfe, Arbeiter-Samariter-Bund). Mit deren Bewerbung ist auch in dem hier in Aussicht genommenen Verfahren zu rechnen. An den zurückliegenden Verfahren haben sich daneben auch private Dienstleister mit Angeboten beteiligt. Mindestens ein privater Dienstleister (Falck-Gruppe) - derzeitiger Leistungserbringer - wird erneut Interesse an der Übernahme von Rettungsdienstleistungen im Landkreis anmelden.

Bei diesem Bewerberfeld unterliegt das Verfahren über die Auswahl geeigneter Leistungserbringer nach § 31 Abs. 1 SächsBRKG - wie in der Vergangenheit auch - den Bestimmungen des Bundesvergaberechts nach §§ 97 ff. GWB. Der Landkreis hatte auf dieser Grundlage Durchführungsverträge bereits 2014 und 2019 vergeben. Das Verfahren hat sich im Wesentlichen bewährt und kann rechtssicher durchgeführt werden. Alle derzeit im Rettungsdienst des Landkreises Nordsachsen tätigen Leistungserbringer sind damit vertraut.

Im Zuge der zurückliegenden Novelle des SächsBRKG hat der Landesgesetzgeber das Auswahlverfahren nach § 31 Abs. 1 SächsBRKG auch für ein sog. „Bereichsausnahmeverfahren“ geöffnet. Danach überlässt es der Landesgesetzgeber jedem kommunalen Träger des Rettungsdienstes selbst, darüber zu entscheiden, ob er Durchführungsverträge in einem öffentlich-rechtlichen Auswahlverfahren oder einem klassischen GWB-Vergabeverfahren abschließt.

Für ein öffentlich-rechtliches Auswahlverfahren („Bereichsausnahmeverfahren“) müsste der Landkreis vorab den Bewerberkreis beschränken und alle gewerblichen Anbieter von vornherein von einer Bewerbung um den Abschluss von Durchführungsverträgen ausschließen. Es liegt aktuell jedoch nicht im Interesse des Landkreises und seinem Interesse an einer sicheren, qualitativ hochwertigen und zugleich von den Kostenträgern vollfinanzierten rettungsdienstlichen Versorgung, den Bewerberkreis derart vorab zu beschränken, und zwar aus folgenden Gründen:

- Es ist in Sachsen rechtlich nicht geklärt, ob ein Vorabausschluss gewerblicher Anbieter rechtskonform ist. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde eines sächsischen Rettungsdienstunternehmens 2010 entschieden, dass auch gewerbliche Anbieter einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf chancengleichen Zugang zum Auswahlverfahren nach § 31 SächsBRKG haben (Beschluss vom 8. Juni 2010, Az. 1 BVR 2011/07 und 1 BVR 2959/07). Diese Entscheidung hat in Sachsen Gesetzeskraft. Ob sich der Landkreis unter Verweis auf sich zwischenzeitlich geänderte Regelungen im Bundesrecht (§ 107 Abs. 1 Nr. 4 GWB) davon distanzieren kann, ist nicht geklärt. Der Ausschluss gewerblicher Anbieter ist in hohem Maße rechtsunsicher und kann die erforderliche Neuvergabe von Durchführungsverträgen erheblich verzögern und damit beeinträchtigen.

- Die Finanzierung der rettungsdienstlichen Versorgung unterliegt den Anforderungen des Europäischen Beihilferechts (Art. 106 Abs. 2 AEUV). Ein anbieteroffenes wettbewerbliches Verfahren durchzuführen, ist der sicherste Weg für eine unionsrechtskonforme Ausgestaltung der Finanzierung des Rettungsdienstes und damit für deren dauerhafte Sicherung und Planung erheblich. Eine Anbieterkreisbeschränkung geht mit der Gefahr einher, dass die Finanzierung der Leistungen der Leistungserbringer damit künftig gegen Europarecht verstößt und deshalb im Nachhinein erheblich einzukürzen ist.
- Mit der Durchführung eines Bereichsausnahmeverfahrens beträte der Landkreis rechtliches Neuland. Es wird nicht weniger aufwändig sein als ein Verfahren nach Vergaberecht (GWB), aber es ist mit dem Risiko verbunden, dass sämtliche vom Landkreis aufzustellende Verfahrensregeln bei den Verwaltungsgerichten auszutreten sein werden, die mit diesen Fragen bislang nicht befasst waren. Ohne Bereichsausnahme werden gerichtliche Auseinandersetzungen um Rettungsdienstaufträge bei der Vergabekammer Sachsen (und dem OLG Dresden) geführt, die mit den relevanten Themen vertraut ist und auf deren Rechtsprechung sich der Landkreis bei der Ausgestaltung des Verfahrens daher einstellen kann.
- Der Landkreis hat auch wegen der derzeitigen Lage des Kreishaushaltes ein vitales Interesse daran, dass die den Leistungserbringern gezahlten Vertragsentgelte für die Durchführung des Rettungsdienstes - wie bisher - vollständig von den Kostenträgern über Entgelte nach § 32 SächsBRKG refinanziert werden und der Landkreis für die rettungsdienstliche Versorgung deshalb nichts aus seinem eigenen Kreishaushalt auf Dauer beisteuern muss. Die bisherige Vollfinanzierung der vertraglichen Vergütung der Leistungserbringer über die Kostenträger ist jedoch gefährdet, wenn der Landkreis das Auswahlverfahren nicht anbieteroffen ausgestaltet, sondern gewerbliche Anbieter von vornherein ausschließen würde. Damit würde er den Wettbewerb beschränken, was die Kostenträger voraussichtlich zum Anlass nehmen werden, die bisherige Vollfinanzierung zu beschränken, wenn die Leistungserbringervergütungen in einem solchen Verfahren aus Sicht der Kostenträger zu hoch sind. Dem wird der Landkreis in einem Bereichsausnahmeverfahren wenig entgegensetzen können.
- Eine angemessene Verzahnung von Rettungsdienst und Katastrophenschutz bzw. Mitwirkung bei der Bewältigung von Großschadenslagen kann in beiden Verfahrensvarianten gewährleistet werden und sollte daher für die Verfahrenswahl keinen entscheidenden Ausschlag geben.

Daher wird vorgeschlagen, von einem Ausschluss gewerblicher Anbieter vom Verfahren nach § 31 Abs. 1 SächsBRKG abzusehen, weshalb das Verfahren als Vergabeverfahren nach §§ 97 ff. GWB auszugestalten wäre.

2. Wahl der Verfahrensart

Das Vergabeverfahren wird - wie bereits die vorangegangenen Vergabeverfahren - als offenes Verfahren (§ 14 Abs. 2 Satz 1 VgV) geführt.

3. Wesentliche Verfahrensfestlegungen

Eignungskriterien

Gemäß § 122 Abs. 1 GWB werden öffentliche Aufträge an fachkundige und leistungsfähige (geeignete) Unternehmen vergeben, die nicht nach den §§ 123, 124 GWB ausgeschlossen worden sind. Die Eignungsprüfung besteht nach der Systematik des Gesetzes somit aus zwei Teilen: Zum einen hat sich der Landkreis Nordsachsen zu vergewissern, dass keiner der in §§ 123, 124 GWB normierten Ausschlussgründe vorliegt. Zum anderen obliegt ihm die Prüfung, ob der Bieter alle von ihm gestellten Eignungsanforderungen erfüllt. Welche Anforderungen der Auftraggeber an

die Eignung der Bieter stellen darf, ist abschließend in § 122 Abs. 2 GWB geregelt. Danach dürfen Eignungskriterien ausschließlich die Befähigung und Erlaubnis zur Berufsausübung, die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit, sowie die technische und berufliche Leistungsfähigkeit betreffen. Weitergehende Anforderungen an die Eignung, die nicht eine der in § 122 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 3 GWB zugeordnet werden können, darf der Auftraggeber an den Bieter nicht stellen. Nähere Bestimmungen zu den einzelnen Kategorien ergeben sich dann aus den §§ 42 ff. VgV. Der Landkreis Nordsachsen trägt dieser Rechtslage Rechnung und stellt an die Bieter nur solche Anforderungen, die sich im Rahmen der Vorgaben des GWB und der VgV bewegen. Dabei muss er auch - im Rahmen bundesrechtskonformer Anwendung - Anforderungen des Landesrechts (insbesondere § 31 Abs. 4 SächsBRKG) Rechnung tragen. Die für die einzelnen Anforderungen wesentlichen Erwägungen werden nachfolgend umrissen:

- Eigenerklärung Ausschlussgründe
 - Im Rahmen der Eigenerklärung Ausschlussgründe verlangt der Landkreis Nordsachsen eine Reihe von Informationen und Angaben zu der Frage, ob zwingende Ausschlussgründe nach § 123 GWB oder fakultative Ausschlussgründe nach § 124 GWB vorliegen und Bieter deshalb eventuell vom Verfahren auszuschließen sind oder zumindest ausgeschlossen werden können. Diese Informationen sind zwingend erforderlich, weil der Landkreis Nordsachsen gem. § 122 Abs. 1 GWB Aufträge nur an solche Unternehmen vergeben darf, die nicht nach den §§ 123, 124 GWB ausgeschlossen sind. Gleichmaßen erfordert die landesrechtliche Regelung in § 31 Abs. 4 Nr. 2 SächsBRKG, dass sich der Landkreis Nordsachsen darüber vergewissert, dass keine Tatsachen vorliegen, die Zweifel an der Zuverlässigkeit des Leistungserbringers oder an der zur Führung der Geschäfte bestellten Person begründen.
- Angaben zum Jahresumsatz und Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit:
 - Mindestliquidität: Der Landkreis Nordsachsen verlangt zum Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen Liquiditätsnachweis in Höhe von 3/12 des für das Jahr 2027 losspezifisch geschätzten Auftragswerts. Diese Anforderung entspricht § 45 Abs. 1 VgV, wonach der Auftraggeber im Hinblick auf die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der Bieter Anforderungen stellen kann, die sicherstellen, dass der Bieter über die erforderlichen wirtschaftlichen und finanziellen Kapazitäten für die Ausführung des Auftrags verfügt. Dazu zählt auch der vom Landkreis Nordsachsen geforderte Mindestliquiditätsnachweis.
 - Jahresabschluss: Außerdem verlangt der Landkreis Nordsachsen die Vorlage der Jahresabschlüsse der Jahre 2022 und 2023 bzw. die Vorlage einer Gewinn- und Verlustrechnung, wenn Jahresabschlüsse mangels Bilanzierung nicht vorliegen. Um eine fundierte Prognose zu der Frage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Bieters treffen zu können, benötigt der Landkreis Nordsachsen den Jahresabschluss/GuV. Diese Dokumente enthalten eine Vielzahl von Informationen, Kennzahlen und Einzelangaben, die für eine Bewertung der Leistungsfähigkeit des Bieters zwingend notwendig sind.
- Haftpflichtversicherung
 - Unter Rückgriff auf § 45 Abs. 1 Satz 3 VgV fordert der Landkreis Nordsachsen zum Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit schließlich eine Eigenerklärung über eine bereits bei Angebotsabgabe bestehende oder aber die Zusage einer spätestens zwei Wochen nach Zuschlag bestehenden Haftpflichtversicherung mit den vorgegebenen Mindestdeckungssummen. Rettungsdienstliche Leistungserbringung geht mit erhöhten Schadensrisiken einher.

- Referenzen
 - Der Landkreis Nordsachsen legt darauf Wert, dass die Bieter in der rettungsdienstlichen Versorgung (Notfallrettung und Krankentransport) hinreichend erfahren sind. Ohne eine hinreichende rettungsdienstpraktische Einsatzerfahrung können die betriebsbedingt notwendigen Abläufe, Gefahren und Vorsorgemaßnahmen nicht mit der nötigen Sicherheit übersehen und bewältigt werden. Der Landkreis Nordsachsen geht davon aus, dass ein Bieter die rettungsdienstlichen Anforderungen auch praktisch beherrscht, soweit er in den bei Vergabebekanntmachung letzten 3 abgeschlossenen Geschäftsjahren (2022-2024) rettungsdienstliche Leistungen über einen Zeitraum von mindestens 12 Monaten in einem vergleichbaren Umfang erbracht hat.

- Benennung der zur Führung der Geschäfte bestellten Personen
 - Ferner legt der Landkreis Nordsachsen Wert drauf, dass die Bieter die Person einschließlich des Stellvertreters bezeichnet, die das Rettungsdienstgeschäft fachlich und betriebswirtschaftlich tatsächlich verantwortlich leitet. Diese Leitungsperson wird in den Vergabeunterlagen gemäß § 31 Abs. 4 Nr. 3 SächsBRKG und in Anlehnung an die Terminologie des Personenbeförderungsrechts „als zur Führung der Geschäfte bestellte Person“ bezeichnet.

- Personalbedarfsberechnung und -planung
 - Zum Nachweis der technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit verlangt der Landkreis Nordsachsen die Vorlage einer rechnerisch nachvollziehbaren Personalbedarfsberechnung bezogen auf die ersten zwölf vollen Monate der Vertragserfüllung einschließlich Personalplanung und - soweit vorhanden - Angaben zum vorhandenen Einsatzpersonal mit den jeweiligen Sonderfunktionen. Der Landkreis Nordsachsen verlangt insbesondere Angaben des Bieters, wie viele Personalstunden durch welches Personal (RA/NotSan/RS/RH) im Fahrdienst abgedeckt werden müssen (Gesamtpersonalvorhaltestunden). Daraus soll der Bieter den sich unter Zugrundelegung der jeweiligen Gesamtjahresmitarbeitszeit seiner Mitarbeiter ergebenden Personalbedarf ermitteln.

- Personalüberleitungs- und Beschaffungskonzept
 - Im Rahmen der geforderten Personalplanung verlangt der Landkreis Nordsachsen weiterhin Angaben dazu, welches Rettungsdienstpersonal er konkret zur Abdeckung des Bedarfs einzusetzen plant. Rechtliche Grundlage bildet auch hierfür § 46 Abs. 3 Nr. 2 VgV. Gleiches gilt für das geforderte Personalüberleitungs- und Beschaffungskonzept. Der Landkreis Nordsachsen muss überprüfen können, ob der Bieter geeignete Maßnahmen ergreifen wird, die sicherstellen, dass seine Personalplanung mit Leistungsbeginn auch realisiert werden kann.

- Apothekenvertrag
 - Der Leistungserbringer muss zu jeder Zeit über die zur Durchführung des Rettungsdienstes notwendigen Arzneimittel, Medizinprodukte und Verbrauchsmittel verfügen. Ansonsten läuft er Gefahr, die erforderlichen medizinischen/notfallmedizinischen Maßnahmen - insbesondere zur Behandlung von Notfallpatienten - nicht ausführen zu können.

- Nachweis der fachlichen Eignung des Bieters gemäß § 14 SächsLRettDPVO
 - Nach § 31 Abs. 4 Nr. 3 SächsBRKG i. V. m. § 14 SächsLRettDPVO hängt die Zulassung zur rettungsdienstlichen Leistungserbringung davon ab, dass der Leistungserbringer die Durchführung des Rettungsdienstes mit fachlich ausreichend qualifiziertem Personal sicherstellt. Dazu zählen nicht nur Anforderungen an das Einsatzpersonal, sondern auch fachliche Voraussetzungen für denjenigen, der in verantwortlicher Position das Rettungsdienstgeschäft betriebswirtschaftlich und rettungsdienstfachlich leitet (zur Führung der Geschäfte bestellte Person gemäß § 31 Abs. 4 Nr. 3 SächsBRKG). Dies prüft der Landkreis.
- Qualitätsmanagement
 - Der Landkreis Nordsachsen legt Wert darauf, die Qualität des Rettungsdienstes in seinem Rettungsdienstbereich zu sichern und laufend zu verbessern. Aus diesem Grund hat sich der Landkreis Nordsachsen dazu entschlossen, dass die Leistungserbringer im Rettungsdienst im Grundsatz künftig nur noch auf Basis eines nach DIN EN ISO 9001 zertifizierten Qualitätsmanagementsystems tätig werden sollen.

Loszuschnitt

Der Landkreis vergibt die Leistungen aufgeteilt in fünf Gebietslose (Rettungswachenbereiche). Der Loszuschnitt folgt den im Bereichsplan definierten Rettungswachenbereichen. Jedes Los enthält Leistungen der Notfallrettung und des qualifizierten Krankentransports.

Loslimitierung

Jeder Bieter kann maximal für ein Los den Zuschlag erhalten. Angebote dürfen Bieter aber für alle Lose unterbreiten.

Zuschlagskriterien

Der Landkreis wird den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilen.

Das wirtschaftlichste Angebot bestimmt sich nach dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis (§ 127 Abs. 1 Satz 2 GWB). Der Angebotspreis wird dividiert durch den „Wert der Leistung (ausgedrückt in Leistungspunkte)“. Das beste Preis-Leistungs-Verhältnis weist das Angebot mit dem absolut betrachtet niedrigsten Wert auf.

Insgesamt vergibt der Landkreis 1000 Leistungspunkte (LP) und zwar für die folgenden Leistungsaspekte:

- Ehrenamtliches Engagement: Die für das Kriterium „Ehrenamtliches Engagement“ vorgesehenen Wertungspunkte (200 Punkte) werden vergeben, wenn der Bieter seine (bereits bestehende) Mitwirkung oder eine konzeptionell tragfähige Mitwirkungsabsicht im Katastrophenschutz/Ehrenamt im Zuständigkeitsbereich des Landkreises nachweist, die einen Umfang erreicht, wie er unter in den Vergabeunterlagen erläutert ist. Anderenfalls entfallen auf dieses Kriterium 0 Punkte.
- Fahrzeugausfallsicherheitskonzept: Der Landkreis legt Wert darauf, dass die Leistungserbringer mit den ihnen überlassenen Rettungsmitteln pfleglich und sorgfältig umgehen und alle Maßnahmen treffen, um einem Ausfall der Fahrzeuge vorzubeugen. Hierzu sollen die Bieter ein Konzept vorlegen. Dieses wird mit Schulnoten bewertet. Insgesamt werden bis zu 150 Leistungspunkte vergeben.

- Personalausfallsicherungskonzept: Der Landkreis wird bei der Wirtschaftlichkeitswertung unter Qualitätsgesichtspunkten berücksichtigen, inwieweit der Bieter effektive Maßnahmen zur Kompensation eines unvorhergesehenen Ausfalls von Fahrdienstpersonal ergreifen kann. Die Bieter müssen anhand eines Konzepts in ihrem Angebot ausführen, durch welche vorsorgenden Maßnahmen und Planungen sie gewährleisten können, dass im Falle eines unvorhergesehenen Personalausfalls (Krankheit, pflichtwidriges Fernbleiben, sonstige plötzliche Verhinderung) die jeweilige Besetzung der Rettungsmittel sichergestellt ist (Mindestangabe). Dieses wird mit Schulnoten bewertet. Insgesamt werden bis zu 350 Leistungspunkte vergeben.
- Personalebewirtschaftungskonzept: Der Landkreis wird bei der Wirtschaftlichkeitswertung unter Qualitätsgesichtspunkten berücksichtigen, inwieweit der Bieter effektive Maßnahmen zur Vermeidung einer mit hoher Wahrscheinlichkeit mittelfristig drohenden Personalunterdeckung im Fahrdienstpersonal ergreifen kann. Hierzu sollen die Bieter ein Konzept vorlegen. Dieses wird mit Schulnoten bewertet. Insgesamt werden bis zu 300 Leistungspunkte vergeben.

4. Auftragswertschätzung

Die voraussichtlichen Gesamtkosten für die Durchführung der Rettungsdienstleistungen im Rettungsdienstbereich des Landkreises wurden anhand der derzeitigen Kosten geschätzt. Hierzu wurden diese für den Vertragszeitraum von 2026 bis 2030 sowie dem Verlängerungsoptionszeitraum (bis 31.12.2032) fortgeschrieben. Die Auftragswertschätzung beträgt demnach für den gesamten Zeitraum (01.01.2026 bis 31.12.2032):

211.556.412,91 EUR.

5. Beteiligung der Kostenträger

Die Kostenträger refinanzieren die Vertragskosten nach § 32 SächsBRKG. Um Kürzungen der Erstattungen mit der Folge von Deckungslücken zu vermeiden, muss der Landkreis Nordsachsen den Anforderungen des § 133 Abs. 2 SGB V und § 31 Abs. 2 SächsBRKG gerecht werden. Das macht eine Anhörung der Kostenträger zu allen Verfahrensschritten bis hin zur Einbindung in die Wertungsentscheidung notwendig. Es bleibt aber bei der Letztverantwortung des Landkreises für die im Vergabeverfahren zu treffenden Entscheidungen. Die Kostenträger werden auf vertrauliche Behandlung aller verfahrensbezogenen Daten hingewiesen.

Anlagenverzeichnis:

Anlage - Vorgesehener Verfahrensablauf