

Beschaffung von rettungsdienstlichen Leistungen der Notfallrettung nach Beschluss des Rettungsdienstbedarfsplans 2016 (DS-Nr. 2768/2016)

Beantwortung des Fragenkatalogs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 12.01.2017

I. Entscheidungswege

I.1

Offensichtlich bestehen drei Wege, die Bestellung der rettungsdienstlichen Leistung zu gewährleisten:

a) im Wege der EU-weiten Ausschreibung,

b) im Wege der Anwendung der Bereichsausnahme auf Basis der VergRModVO und EU-Richtlinien 2014/24/EU sowie 2014/23/EU,

c) im Wege der Verlängerung der derzeitigen Interimsvereinbarung.

Weg a) und Weg c) könnten beide mit der Maßgabe beschriftet werden, nach einer obergerichtlichen Entscheidung, die Bereichsausnahme anzuwenden.

I.2

Wir möchten die Verwaltung bitten, nicht nur die rechtlichen sondern insbesondere die materiellen Vor- und Nachteile dieser drei Wege gegenüberzustellen. Dabei sollen die vergabe- und beihilferechtlichen sowie die haushaltswirtschaftlichen Aspekte betrachtet werden.

Antwort:

I.2 a) EU-weite Ausschreibung

Vorteile

Es handelt sich um ein Verfahren das bereits zweimal zum Erfolg geführt hat. Eine europaweite Ausschreibung führt anerkanntermaßen zum wirtschaftlichsten Angebot, was Planungssicherheit für alle Beteiligten bedeutet und am schnellsten einen rechtssicheren Zustand herstellt. Damit ist auch ein stabiles System für eine qualitativ hochwertige Erbringung von Rettungsdienstleistungen realisiert.

Nachteile

Bei Durchführung eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens bestehen keine Nachteile außer dem allgemeinen Klagerisiko. Die Erfolgsaussichten einer Klage wären nach Einschätzung der Verwaltung gering, da die Verwaltung aus den vorangegangenen Ausschreibungen über ein umfassendes Wissen zu rechtssicheren Vergabeverfahren verfügt.

Verfahrensablauf und Konsequenzen bei Klageerhebung

Das Verfahren wird mit der Bekanntmachung eröffnet, die Interessenten können dann die Unterlagen anfordern und Gebote abgeben. Nach Prüfung der eingereichten Unterlagen, werden die wirtschaftlichsten Angebote (Mehrlosverfahren) bezuschlagt.

In einem ordentlich durchgeführten, förmlichen Vergabeverfahren könnte nur derjenige Rechtschutz beantragen, der ein Gebot abgegeben hat und einen Verfahrensfehler rügt. Die Nicht-Bezuschlagung wäre in einem solchen Verfahren kein Klagegrund.

Im Falle eines Nachprüfungsantrages bewirkt dieser ein Zuschlagsverbot. Grundsätzlich könnte aber das Vergabeverfahren weiter durchgeführt werden, sodass bis zur Entscheidung der Vergabekammer das Vergabeverfahren zuschlagsreif vorbereitet werden kann.

I.2 b) Anwendung der Bereichsausnahme

In dem jetzt neuen § 107 Abs. 1 Nr. 4 GWB soll förmliches Vergaberecht als Ausnahme keine Anwendung finden für:

„die Vergabe von Dienstleistungen des Katastrophenschutzes, des Zivilschutzes und der Gefahrenabwehr, die von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbracht werden und die unter die Referenznummern des Common Procurement Vocabulary 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 und 85143000-3 mit Ausnahme des Einsatzes von Krankenwagen zur Patientenbeförderung fallen; gemeinnützige Organisationen oder Vereinigungen im Sinne dieser Nummer sind insbesondere die Hilfsorganisationen, die nach Bundes- oder Landesrecht als Zivil- und Katastrophenschutzorganisationen anerkannt sind.“

Ob die Bereichsausnahme auch auf den deutschen Rettungsdienst (professionell, vollfinanziert, weitgehend ohne Ehrenamt) anwendbar ist, ist streitig. Derzeit sind Klagen bei verschiedenen Gerichten anhängig und werden vermutlich letztlich durch den EuGH geklärt.

Nachteile

Es besteht ein erhebliches Klagerisiko von nicht berücksichtigten Unternehmen.

Aufträge, die auf Basis der Bereichsausnahme und nicht im Wettbewerb vergeben werden, werden erfahrungsgemäß im Vergleich zu höheren Preisen abgeschlossen. Krankenkassen dürfen nur notwendige und wirtschaftlich erbrachte Leistungen refinanzieren. Dies kann dazu führen, dass die Krankenkassen nur noch Festbeträge erstatten. Da die Kosten für den Rettungsdienst durch Einsatzgebühren refinanziert werden, richtet sich die Höhe der Gebühren nach den Kosten geteilt durch die Anzahl der Einsätze. In ländlichen Gebieten mit wenigen Einsätzen sind die Gebühren deshalb deutlich höher (manchmal 1000 € und mehr) als in Ballungszentren mit vielen Einsätzen (z.B. 400 € oder weniger). Die Gebührenhöhe ist deshalb kein geeignetes Maß, die Wirtschaftlichkeit zu bewerten.

Verfahren und Konsequenzen

Die Verwaltung würde in den Verhandlungen mit Hilfsorganisationen einen Vertrag mit hohen Standards anbieten und das wirtschaftlichste Angebot nutzen.

Während der Verhandlungsphase könnten unterlegene oder nicht berücksichtigte Interessenten Rechtsmittel einlegen. Die entsprechenden Verfahren könnten bis zur Rechtskraft einer Entscheidung Jahre dauern. Daher wird im Folgenden nur der Verfahrensablauf für einen Nachprüfungsantrag vor der Vergabekammer dargestellt; dies wäre das wahrscheinlichste Szenario:

Macht ein Unternehmen in einem Vergabeverfahren geltend, in seinen Rechten nach § 97 Abs. 6 GWB durch die Nichtbeachtung von Vergabevorschriften verletzt zu sein, kann es einen Nachprüfungsantrag stellen. Nach Zustellung des Antrags bei der Stadt Köln ist die Auftragserteilung unzulässig. Die Entscheidungen durch die Vergabekammer sollen innerhalb von fünf Wochen ergehen. Tatsächlich benötigt die Vergabekammer Rheinland – Spruchkörper Köln – derzeit durchschnittlich drei Monate bis zu einer schriftlichen Entscheidung. Im Anschluss läuft eine Rechtsmittelfrist von zwei Wochen für eine sofortige Beschwerde beim Oberlandesgericht Düsseldorf (OLG). Hier besteht keine formale Frist für die Entscheidung (Unabhängigkeit der Gerichte). Erfahrungsgemäß dauert die Entscheidung zwischen drei und sechs Monaten. Ein ordentliches Rechtsmittel gegen die Entscheidung des OLG gibt es nicht. Eine weitere Verzögerung wäre denkbar, wenn das OLG z. B. die Frage der Anwendbarkeit der Bereichsausnahme dem EuGH zur Entscheidung vorlegt. In diesem Fall dürfte noch mindestens ein weiteres Jahr hinzukommen.

Während der rechtlichen Verfahren müssten Interimsverträge geschlossen werden, die ihrerseits angreifbar wären. Hieraus würde eine längere Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Erfüllung der Sicherstellungsverpflichtung entstehen.

I.2 c) Verlängerung der derzeitigen Interimsvereinbarung

Nachteile und Konsequenzen

Bei einer Verlängerung des Interimsvertrags müssen die zusätzlichen Einsatzmittel zur Umsetzung des Rettungsdienstbedarfsplans ebenfalls mit beauftragt werden (Aufstockung). Insofern wirkt auch die Verlängerung wie eine Vergabe im Rahmen der Bereichsausnahme und beinhaltet damit die gleichen (Klage- und Folgen-) Risiken. Die Möglichkeit einer Verlängerung der Interimsvereinbarung über 5 Jahre hinaus ist aufgrund § 13 Abs. 3 RettG NRW ausgeschlossen.

I.2 d) weitere Vergaberechtliche Betrachtung

Unabhängig davon, wie die Unternehmen mit der vergaberechtlichen Entscheidung der Stadt umgehen, besteht bei einem Absehen von einem Wettbewerb das Risiko der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission. Häufig wird ein solches Verfahren erst begonnen, wenn der Auftrag bereits erteilt wurde. Im Hinblick auf die öffentliche Debatte und Berichterstattung ist nicht auszuschließen, dass die EU-Kommission noch vor Beauftragung der Hilfsorganisationen ein solches Verfahren einleitet.

I.2 e) Beihilferechtliche Betrachtung

Um eine Beihilfe nach europäischem Recht handelt es sich, wenn einer öffentlichen Zahlung kein entsprechender Gegenwert gegenüber steht und diese Zahlung geeignet ist, den Wettbewerb oder den zwischenstaatlichen Handel zu verfälschen. Bei Beihilfen besteht eine Anzeigenpflicht.

Bei einer Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren können beihilferechtliche Risiken als gering angesehen werden. Der beihilferechtliche Rahmen – welche Beihilfen als zulässig angesehen werden und welche nicht - wird dabei von dem AltmarkTrans Urteil des EuGH (24.7.2003 in der RS C- 280/00) gesetzt.

Auch über dem Marktpreis liegende Zahlungen im Bereich des Rettungsdienstes, bei denen der Verdacht besteht, dass sie zu einer Finanzierung des Zivil- und Katastrophenschutzes herangezogen werden, können als solche unzulässigen Beihilfen gewertet werden. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, wenn eine Verknüpfung der ehrenamtlichen Aufga-

benwahrnehmung im Zivil- und Katastrophenschutz und der professionellen Aufgabenwahrnehmung im Rettungsdienst erfolgt.

Sollte ein Verstoß gegen das Beihilferecht festgestellt werden, kann das ebenso wie im Vergaberecht zu einer Rückabwicklung des Vertrages wegen Nichtigkeit, sowie zu Sanktionen auf EU-Ebene führen. Gegebenenfalls kämen auch noch Schadensersatzzahlungen an nicht berücksichtigte Wettbewerber in Betracht. Insgesamt sprechen beihilferechtliche Aspekte deshalb grundsätzlich gegen eine freihändige Direktvergabe

I.2 f) Haushaltswirtschaftliche Betrachtung

Neben den allgemeinen Kostenrisiken eines Rechtsstreits (Verfahrensstreit) besteht ein hauswirtschaftliches Risiko dann, wenn die Refinanzierung über die Krankenkassen nicht gewährleistet ist.

Der Refinanzierungsmechanismus ist in § 133 Abs. 2 SGB V geregelt. Dort heißt es:

(2) Werden die Entgelte für die Inanspruchnahme von Leistungen des Rettungsdienstes durch landesrechtliche oder kommunalrechtliche Bestimmungen festgelegt, können die Krankenkassen ihre Leistungspflicht zur Übernahme der Kosten auf Festbeträge an die Versicherten in Höhe vergleichbarer wirtschaftlich erbrachter Leistungen beschränken, wenn

1. vor der Entgeltfestsetzung den Krankenkassen oder ihren Verbänden keine Gelegenheit zur Erörterung gegeben wurde,
2. bei der Entgeltbemessung Investitionskosten und Kosten der Reservevorhaltung berücksichtigt worden sind, die durch eine über die Sicherstellung der Leistungen des Rettungsdienstes hinausgehende öffentliche Aufgabe der Einrichtungen bedingt sind, oder
3. die Leistungserbringung gemessen an den rechtlich vorgegebenen Sicherstellungsverpflichtungen unwirtschaftlich ist.

Die Krankenkassen haben bei der Nutzung dieser Vorschriften einen weiten Spielraum. Sie können damit die Erstattung der Gebühren auf einen Festbetrag begrenzen, was zwei wesentliche Folgen hat.

1. Wenn die Stadt Köln die Gebühr durchsetzen möchte, bleibt nur der Nutzer der rettungsdienstlichen Leistung, das ist der Patient, als Kostenträger. D.h., die Kosten des Rettungsdienstes müssen teilweise durch den Patienten persönlich getragen werden. Können die Patienten diese Kosten nicht tragen, müssen sie durch die Stadt getragen werden.
2. Die Direktabrechnung der Kassen mit der Stadt Köln wird aufgrund der Vorschrift in Abs. 2 „auf Festbeträge an die Versicherten“ beendet.

Die Vorstellung, dass die Kassen alles refinanzieren, was „billiger als die Feuerwehr“ ist, ist aufgrund der sehr unterschiedlichen Leistungsgestaltung sowohl der Feuerwehr als auch der Hilfsorganisationen nicht realistisch. Beispiele dafür sind der Spitzenbedarf (RTW aus dem Brandschutz), die MANV¹-Komponenten und die unmittelbare Verstärkung bei größeren Schadenslagen durch Kräfte des rettungsdienstlich ausgebildeten Brandschutzes, sowie die Brandschutzfahrzeuge, die als „Firstresponder“ dann zum Einsatz kommen, wenn die Fahrzeuge des regulären Rettungsdienstes schon im Einsatz sind. Müsste man diese Leistungen

¹ Massenansturm von Verletzten

bei Dritten einkaufen, wären sie deutlich teurer als durch die Nutzung der Synergien mit dem rettungsdienstlich ausgebildeten und vorgehaltenen Brandschutz.

Auch ein Gebühren-Benchmarking liefert keinen Beweis für die Sicherstellung der Refinanzierung durch die Krankenkassen (s. Ausführungen unter Punkt 1.2 b) – Nachteile).

II. Ausschreibungsmodalitäten

II.1 Wie viele Lose wurden bei der jüngsten Ausschreibung gebildet und wer erhielt den Zuschlag?

Antwort: Es wurden 5 Lose gebildet, die von den Kölner Hilfsorganisationen ASB (1 Los), DRK (2 Lose), JUH (1 Los) und MHD (1 Los) gewonnen worden sind.

II.2 Wie viele Lose sollen bei der geplanten Ausschreibung gebildet werden und welche Kriterien werden für ein wirtschaftliches Angebot werden zugrunde gelegt?

Antwort:

- Wieder 5 Lose (wie zuvor)
- Detaillierte Leistungsbeschreibung plus Vertragsstrafen bei Schlecht- oder Nichterfüllung (siehe dazu auch § 13 Abs. 5 Nr. 3 RettG NRW).
- Personaltest zur Ermittlung der Qualität (wie zuvor), wenn das Verfahren nach förmlichen Vergaberecht durchgeführt wird. Festschreibung von Sozialstandards (hängt von der Wahl des Ausschreibungsverfahrens ab).
- Preis

II.3 Welche Möglichkeiten bestehen zur Erhöhung der Planungssicherheit sowie der Sicherstellung von Personalqualität, Personalgewinnung und –ausbildung die Vertragslaufzeit von bisher fünf Jahren signifikant auszuweiten, z.B. auf zehn Jahre, bzw. den Vertrag flexibel durch Verlängerungsoptionen oder beidseitige Sonderkündigungsrechte zu gestalten?

Antwort: Die Laufzeit einer Übertragung rettungsdienstlicher Aufgaben wurde gesetzlich im § 13 Abs. 3 Satz 2 RettG NRW auf 5 Jahre beschränkt. Lediglich für die Luftrettung sind 10 Jahre möglich.

III. Kostenkalkulation

III.1 Wie stellen sich im Vergleich derzeit die Kosten für einen 24-Stunden-Einsatz eines RTW beim Betrieb durch die Hilfsorganisationen und durch die Berufsfeuerwehr auf Basis des geltenden Interimsvertrags und des früheren auf Ausschreibung beruhenden Vertrags?

Antwort: Dies ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen

Betreiber	Kosten pro Jahr Einbindungsvertrag 2011-2015 Stand: 09/2015	Differenz zu den Kosten bei Betrieb durch die BF
ASB	421.031,11	-260.904,52
DRK	368.856,92	-313.078,71
JUH	397.953,10	-283.982,53
MHD	394.303,37	-287.632,26
Mittelwert	395.536,13	-286.399,51
BF	681.935,63	
Betreiber	Kosten pro Jahr Interimsvertrag 2015-2017 Stand: 12/2016	Differenz zu den Kosten bei Betrieb durch die BF
ASB	497.868,80	-178.089,70
DRK	548.096,89	-127.861,61
JUH	612.199,78	-63.758,72
MHD	583.939,75	-92.018,75
Mittelwert	560.526,31	-115.432,20
BF	675.958,50	

Das derzeit praktizierte System von Feuerwehr auf der einen Seite und Hilfsorganisationen als Leistungserbringer auf der anderen Seite, führt dazu, dass die Stärken eines jeden einzelnen Partners genutzt werden können. Synergien ergeben sich dadurch, dass die Feuerwehr aufgrund der multifunktionalen Ausbildung rettungsdienstlichen Zusatzbedarf sofort aus dem Brandschutz heraus abdecken kann. Beispiele dafür sind der Spitzenbedarf, die MANV-Komponenten und die Firstresponder-Einsätze. Die Hilfsorganisationen können ihrerseits zusätzliche Fahrzeuge im Sonderbedarf besetzen und Helfer aktivieren. Die Feuerwehr hat im aktuellen Rettungsdienstbedarfsplan dabei schon ihren Anteil von etwas über 50% auf 42% reduziert, wobei damit die zusätzlichen Leistungen im Spitzenbedarf, den Großschadensereignissen und den Firstrespondern möglich bleibt.

Wie oben bereits ausgeführt, ist der reine kostenbezogene Vergleich mit der Berufsfeuerwehr kein Indiz für die Refinanzierbarkeit mit den Krankenkassen. Dies auch deswegen, weil die Berufsfeuerwehr Einsatzspitzen auch für den Rettungsdienst abdecken muss. Zudem springt die Berufsfeuerwehr auch dann ein, wenn Hilfsorganisationen die Leistung nicht erbringen können (Beispiel: Seit November 2016 ersetzt die Berufsfeuerwehr nahezu täglich einen Tages-RTW des ASB).

III.2 Zu welchem Ergebnis kommt ein Kostenvergleich Interimsvertrag vs. Ausschreibung? Welche Faktoren könnten zu einer Belastung des Stadthaushalts führen?

Antwort:

Der Kostenvergleich ist der Tabelle zu III.1 zu entnehmen.

Die derzeitigen, durch den Interimsvertrag bedingten, deutlich höheren Preise wurden von den Krankenkassen nur nach mehreren intensiven Gesprächen und der Aussicht auf eine europaweite Ausschreibung akzeptiert. Wie bereits unter Ziffer I.2 b (Nachteile) ausgeführt, ist die Frage der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit durch die Krankenkassen offen.

Beispiel: Im Falle der Festlegung eines Festbetrages i.H.v. z.B. 85% durch die Krankenkasse würden in der Folge dem Bürger von der Stadt die vollen Kosten in Rechnung gestellt werden. Dieser müsste den vollen Betrag an die Stadt leisten und könnte sich lediglich 85% von seiner Krankenkasse erstatten lassen (Direktabrechnung). Im Ergebnis müsste der Bürger die restlichen 15% als Eigenbeitrag selbst tragen. Eine Belastung des städtischen Haushaltes könnte jedoch aufgrund der mangelnden Zahlungsfähigkeit bzw. –moral resultieren. Des Weiteren bedingt dieser Abrechnungsweg erfahrungsgemäß einen erheblich größeren Verwaltungsaufwand. Hinzu kommen Proteste der Bürger bei der Stadt und den Kassen.

Auch hat das Rechnungsprüfungsamt den Kostenerhöhungen für die Interimsverträge nicht zugestimmt.

IV. Umsetzung des Kostendeckungsprinzips

IV.1 Im Jahresabschluss 2014 des Haushaltes der Stadt Köln ist der Rettungsdienst in der Produktgruppe 0212 dargestellt. Der Kostendeckungsgrad beträgt im Ergebnis für 2014 93,5%. Welche Faktoren haben dazu geführt, dass eine Kostendeckung nicht erreicht werden konnte?

Antwort: Nach § 6 Abs. 2 Satz 3 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) sollen Kostenunterdeckungen im Rettungsdienst innerhalb von vier Jahren ausgeglichen werden. Kostenüberdeckungen hingegen müssen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. Das bedeutet, dass Defizite bzw. Überschüsse aus Vorjahren kostenerhöhend bzw. kostenmindernd in die jeweils aktuelle Gebührenkalkulation einfließen. Auch wenn einzelne Jahre also nicht ausgeglichen sind, decken die Gebührenerlöse langfristig die Kosten des Rettungsdienstes zu 100%. Dabei kann es lediglich – abhängig vom Zeitpunkt der Neukalkulation – zu zeitlichen Verschiebungen bei der Refinanzierung kommen. So wurden bei der Satzungskalkulation für das Jahr 2013 Überschüsse aus Vorjahren gebührenmindernd berücksichtigt, weshalb die Gebühreneinnahmen in 2014 nicht kostendeckend waren. Der in 2014 entstandene Verlust wurde wiederum gebührenerhöhend bei der Satzungskalkulation 2016 berücksichtigt, weshalb die aktuellen Gebühreneinnahmen die Kosten übersteigen werden. Hierbei handelt es sich um das im KAG vorgesehene Verfahren bei Gebührenkalkulationen.

IV.2 Welche Schlussfolgerungen zieht die Verwaltung daraus in Hinblick auf die Kalkulationen für die Berufsfeuerwehr und die durch Externe erbrachten Leistungen

Antwort: Unter dem Vorbehalt der Anerkennung der Kosten durch die Krankenkassen (vgl. III.2) ergeben sich keine Änderungen bei der Gebührenkalkulation.

Anlagen

Wie von der Fraktion Die Linke angeregt, werden noch der Beschluss der Vergabekammer Düsseldorf vom 19.08.2016 sowie der Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 15.09.2016 angefügt.