

Jugendherberge Landshut; Sachstand und weiteres Vorgehen

Gremium:	Hauptausschuss Plenum	Öffentlichkeitsstatus:	öffentlich
Tagesordnungspunkt:	HA: 10 PL: 6	Zuständigkeit:	Referat 5
Sitzungsdatum:	HA: 24.07.2023 PL: 28.07.2023	Stadt Landshut, den	03.07.2023
Sitzungsnummer:	HA: 37 PL: 42	Ersteller:	Rottenwallner, Thomas

Vormerkung:

Das Plenum des Stadtrates hat am 17.02.2023 einstimmig beschlossen, dass der Antrag des Bürgerbegehrens „*Rettet die Jugendherberge – Ja zum Ottonianum*“ vollinhaltlich übernommen wird. Der Stadtrat hat sich dafür ausgesprochen, dass die Stadt Landshut Investoren sucht, um einen Weiterbetrieb der Jugendherberge zu ermöglichen. Infolge dessen ist ein Bürgerentscheid gemäß Art. 18a Abs. 14 GO entfallen.

Die Verwaltung wurde beauftragt, die in der Vorlage zur Sitzung des Plenums skizzierten Punkte umzusetzen und sich hierbei einer auf Vergaberecht spezialisierten Fachanwaltskanzlei zu bedienen. Die Arbeitsergebnisse sollen den zuständigen Stadtratsgremien und den Vertretern der Bürgerinitiative vor der Ausschreibung zur Kenntnis gebracht werden.

1. Koordination der Verwaltungstätigkeit und anwaltliche Beratung

Der Herr Oberbürgermeister hat mit der referatsübergreifenden Koordination Herrn Rottenwallner aus der Stabsstelle Recht und Verwaltung im Referat Bauen und Umwelt beauftragt. Mit der anwaltlichen Beratung wurde die Kanzlei Lutz / Abel in München betraut. Die vergaberechtlichen Fragen werden dort von Herrn Rechtsanwalt Dr. Kokew bearbeitet. Mit Fragen des Erbbaurechts befasst sich Herr Rechtsanwalt Dr. Castor.

2. Eckpunkte der Vergabe

Auf der Basis des vorausgegangenen Beschlusses des Plenums vom 25.11.2022 und der mit den Vertretern des Bürgerbegehrens am 17.02.2023 erörterten Vorgehensweise soll die Vergabe der Jugendherberge von folgenden Voraussetzungen ausgehen:

- Beachtung der Standards des deutschen Jugendherbergswerks als Mindestanforderung für die Sanierung und einen eventuellen Erweiterungsbau.
- Kostengünstige Grundstücksbereitstellung durch die Stadt Landshut im Rahmen eines Erbbaurechts. Der Erbbauzins soll sich, soweit kommunalrechtlich zulässig, im Bereich einer symbolischen Erbpacht bewegen.
- Das Nachbargrundstück soll im Rahmen des baurechtlich Zulässigen für eine Erweiterung der Jugendherberge bzw. eine korrespondierende andere Nutzung zur Verfügung stehen, wobei das zur Höhe des Erbbauzinses Gesagte nur bei einer Erweiterung der Jugendherberge gilt. Ansonsten ist ein angemessener Erbbauzins zu bezahlen.

Hierauf aufbauend wurden „Eckpunkte“ für die Vergabe definiert, und zwar - kurz zusammengefasst -

- zum **Erbbaurecht** an den Grundstücken FINr. 538 (Tfl.), 539 und 540 (Tfl.) über mindestens 30 Jahre zu einem Erbbauzins von 1 € im Jahr (sofern ein Unterschreiten des marktüblichen Erbbauzinses kommunalrechtlich und beihilfenrechtlich zulässig ist) unter Beibehaltung der bisherigen Nutzungen und bei einer anderen Nutzung als einem Bolzplatz oder einer Jugendherberge auf dem Grundstück FINr. 538 (Tfl.) zu einem im Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme marktkonformen Erbbauzins (sollte die kommunalrechtliche und beihilfenrechtliche Prüfung ergeben, dass ein marktkonformer Erbbauzins verlangt werden muss, wird dies in der Ausschreibung klargestellt) .
- zur **Instandsetzung und Modernisierung** des Bestandsgebäudes auf dem Grundstück FINr. 539 mindestens gemäß der Machbarkeitsstudie der Coplan AG aus dem Jahr 2016 und nach den anerkannten Regeln der Technik und einer vom Konzessionsnehmer hierfür eigen-verantwortlich zu erstellenden Planung sowie unter Hinweis auf zwischenzeitliche Änderungen in den Rechtsgrundlagen und technischen Standards. Rettungswege sind gemäß Brandschutzkonzept des Sachverständigen Künzel herzustellen.
- zur **Betriebsverpflichtung** einer Jugendherberge mit mindestens 100 Plätzen im Bestandsgebäude auf das alleinige wirtschaftliche Risiko des Erbbaurechtsnehmers (Unterschreitung der Mindestplatzzahl nur bei Konzeptvorlage zur Umsetzung eines Integrations- oder Inklusionsprojekts). Betrieb gemäß Standard Smile 3.0 des Deutschen Jugendherbergswerks Landesverband Bayern e. V. (ggf. als Partnerjugendherberge).
- zu den **Nutzungsmöglichkeiten**, die im Fall des Bestandsgebäudes auf den Grundstücken FINr. 540 nur im Betrieb einer Jugendherberge und im Fall des Nachbargrundstücks FINr. 538 (Teilfl.) im Betrieb einer Jugendherberge oder eines anderen Beherbergungsbetriebes (Hotel) besteht sowie
- umfangreichen **Hinweisen**, insbesondere zur planungsrechtlichen Situation (Bebaubarkeit des unbebauten Grundstücks max. 2 Vollgeschosse, max. Traufhöhe wie Ottonianum, GR 480 m²), zur Erschließung (durch den Jürgen-Schirrmann-Weg), zur Betroffenheit bei Starkregen, zur Eigenschaft des Bestandsgebäudes als Einzelbaudenkmal und die Lage im denkmalgeschützten Ensemble, zum Vorhandensein eines historischen Bierlagerkellers, zur beabsichtigten Ausweisung eines Landschaftsbestandteils.

Das „Eckpunktepapier“ wurde der Kanzlei Lutz/Abel nach Erörterung in einer Videokonferenz am 19.04.2023 übermittelt. Ebenso alle zur Beurteilung des Vorgangs wesentlichen Unterlagen, insbesondere die Beschlüsse des Stadtrates nebst Sitzungsvorlagen, der E-Mail-Verkehr mit dem deutschen Jugendherbergswerk, die Machbarkeitsstudie der Coplan AG, das Brandschutzkonzept und der Standard Smile 3.0 des deutschen Jugendherbergswerks.

3. Prüfung der immobilienwirtschaftlichen Voraussetzungen der Vergabe

Auf anwaltliches Anraten wurden die immobilienwirtschaftlichen Voraussetzungen der Vergabe in einer Videokonferenz am 10.05.2023 mit Herrn Reister von der Commes Real GmbH in München erörtert. Nach Auffassung von Herrn Reister bestehen zwar Zweifel, ob das Projekt für einen Bieter unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten umsetzbar ist. Es ist allerdings nicht ersichtlich, wodurch das wirtschaftliche Interesse eines potenziellen Bieters wesentlich gesteigert werden könnte. Die Stadt Landshut ist vielmehr der Auffassung, dass ein Privater die Jugendherberge möglicherweise besser

und wirtschaftlicher betreiben kann, als die öffentliche Verwaltung hierzu in der Lage ist. Potenzielle Bieter arbeiten zudem nicht notwendig erwerbswirtschaftlich, sondern können dem Gemeinwohl dienende Zwecke verfolgen. Aus Sicht der Verwaltung wären insbesondere überregional agierende Stiftungen, die über erhebliches Stiftungsvermögen verfügen, durchaus als realistische Bieter zu sehen.

Aus Sicht der Verwaltung sollte zum aktuellen Verfahrensstand auf die externe Prüfung der Wirtschaftlichkeitsvoraussetzungen verzichtet werden, da diese Fragestellung den potentiellen Bietern im Rahmen des Vergabeverfahrens zu überlassen ist.

4. Erbbaurecht oder schuldrechtliche Gebrauchsüberlassung

Aus Gründen anwaltlicher Sorgfalt wurde auf die bei einem Erbbaurecht bestehenden Risiken für die Stadt Landshut und mögliche Alternativen zur Risikoverminderung hingewiesen. Eine Erörterung der sich stellenden Fragen hat mit Rechtsanwälten der beauftragten Kanzlei in einer Videokonferenz am 21.06.2023 stattgefunden.

Einer Alternativenprüfung steht das Bürgerbegehren, das der Stadtrat mit der Wirkung des Art. 18a Abs. 14 GO inhaltlich beschlossen hat, nicht entgegen, weil es zu keiner bestimmten rechtlichen Form der Gebrauchsüberlassung zwingt.

a) Erbbaurecht

Beim Erbbaurecht handelt es sich um ein eigentumsähnliches Recht, das seinem Inhaber im wirtschaftlichen Verkehr eine vergleichsweise starke Stellung einräumt. Für den Grundstückseigentümer hat dies den Vorteil, dass das Angebot eines Erbbaurechts auf dem Markt wesentlich attraktiver sein kann, als eine bloß schuldrechtlich begründete Form der Gebrauchsüberlassung (z. B. Pacht). Der Erbbaurechtsnehmer kann das Erbbaurecht zum Zweck der Kapitalbeschaffung für ein zu errichtendes oder instandzusetzendes Gebäude beleihen (z. B. Hypothek, Grundschuld) und damit bei einer Bank wesentlich günstigere Konditionen erlangen. Kommt es während der Laufzeit des Erbbaurechtsverhältnisses aber zu einem „Störfall“ (z. B. Insolvenz des Erbbaurechtsnehmers, Verstoß gegen vertragliche Pflichten) hat dies kein Erlöschen des Erbbaurechtes zur Folge. Die Stadt Landshut hat dann lediglich einen Anspruch auf (Rück-) Übertragung des Erbbaurechtes (Heimfall). Ein Heimfall kann sich in zweierlei Hinsicht besonders negativ auf den Erbbaurechtsgeber auswirken. Hat der Erbbaurechtsnehmer bereits Leistungen erbracht, steht ihm - soweit nicht anderweitig geregelt - ein Anspruch auf eine angemessene Entschädigung zu. Im Raum steht vorliegend ein Sanierungsaufwand an der bestehenden Jugendherberge in Höhe von rund 5 Mio. €. Die Stadt Landshut müsste in einem solchen Fall also eine Zahlung in möglicherweise beträchtlicher Höhe für etwas leisten, das sie aus wirtschaftlichen Gründen selbst zum vorgegebenen Zweck nicht mehr nutzen bzw. betreiben kann und möchte. Darüber hinaus bleiben bei einem Heimfall Hypotheken und Grundschulden am Erbbaurecht bestehen. Ein Gläubiger des früheren Erbbaurechtsnehmers kann daher zur Erfüllung seiner Forderungen aus einer Hypothek oder Grundschuld einen Anspruch auf Duldung der Zwangsvollstreckung in das Erbbaurecht geltend machen, was sich nur durch entsprechende Zahlung der Stadt Landshut abwenden ließe. Etwaige Rückgriffsansprüche auf den früheren Erbbaurechtsnehmer könnten vermutlich nur in einem sehr langwierigen und risikoreichen Gerichtsverfahren geltend gemacht werden. Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich die im Rahmen des Erbbaurechts ggf. bestellten Grundpfandrechte im „worst case“ wirtschaftlich äußerst negativ für die Stadt Landshut auswirken könnten. Ein genereller vertraglicher Ausschluss der Beleihung des ausgereichten Erbbaurechts ist zudem nicht zulässig. Die Stadt Landshut würde bei der Bestellung eines Erbbaurechtes daher faktisch einen Teil des Investitionsrisikos übernehmen. Beim Verkauf des Grundstücks hätten diese Probleme nicht bestanden.

b) Schuldrechtliche Vertragsbeziehung

Alternativ kommt vorliegend eine ausschließlich schuldrechtliche Regelung des Verhältnisses der Stadt Landshut zu einem künftigen Betreiber der Jugendherberge in Betracht, und zwar in Gestalt 1. einer Baukonzession bezüglich der vorzunehmenden Modernisierung und Instandsetzung, 2. einer Dienstleistungskonzession bezüglich des Betriebs der Jugendherberge zu bestimmten Bedingungen. Bestandteil der Dienstleistungskonzession wäre dann ein Pachtvertrag bezüglich der Gebrauchsüberlassung des Grundstücks zum besagten Zweck bzw. anderen vertraglich zu vereinbarenden Zwecken. Bei dieser Vorgehensweise müsste die Stadt Landshut nicht für allein in die Risikosphäre des Vertragspartners fallende Störfälle eintreten. Anders als beim Erbbaurecht ließe sich ein solches Rechtsverhältnis allerdings nur für die Dauer von 30 Jahren begründen, weil der zugrunde liegende Pachtvertrag danach spätestens am dritten Werktag eines jeden Pachtjahres für den Schluss des nächsten Pachtjahres gekündigt werden könnte (§ 594b BGB). Die sich hieraus ergebenden Fragen lassen sich bei entsprechender Vertragsgestaltung voraussichtlich beidseits interessengerecht lösen.

Aus Verwaltungssicht sollte der schuldrechtlichen Lösung gegenüber einem Erbbaurecht der Vorzug gegeben werden. Die bei der bestehenden Sachlage mit einem Erbbaurecht verbundenen finanziellen Risiken erscheinen unverhältnismäßig, und zwar auch dann, wenn angenommen wird, dass ein Privater grundsätzlich sachlich besser und wirtschaftlicher in der Lage ist, eine Jugendherberge zu betreiben als die öffentliche Verwaltung dies tun kann. Dass die Attraktivität des Angebots für einen potenziellen Bieter hierdurch vermindert wird, sollte hingenommen werden, zumal sich dieser von vornherein über die bestehenden wirtschaftlichen Risiken im Klaren sein muss. Nur ein auch in wirtschaftlicher Hinsicht überzeugendes Betriebskonzept kann ernsthaft erwarten, den Zuschlag zu erhalten. Welche Anforderungen an ein solches Konzept zu stellen sind, wird in weiteren Verfahrensschritten mit der gebotenen Sorgfalt zu klären sein.

5. Europaweite Ausschreibung

Obwohl sich in vergaberechtlicher Hinsicht derzeit noch nicht abschließend feststellen lässt, ob ein Vergabeverfahren nach den §§ 97 ff. GWB durchzuführen ist, soll eine solche Ausschreibung erfolgen. Dies dient zum einen der rechtssicheren Durchführung und zum anderen zur Maximierung des potentiellen Bieterkreises.

6. Wahl des Vergabeverfahrens und seine Durchführung

Es soll zunächst ein Interessensbekundungsverfahren und sodann ein Vergabeverfahren nach den Regelungen der KonzVgV durchgeführt werden. Das Verfahren soll an einem Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb ausgerichtet werden.

Schritt 1:

Es soll zunächst ein Interessensbekundungsverfahren durchgeführt werden: Die Marktteilnehmer sollen die Möglichkeit erhalten, innerhalb einer gesetzten Frist von mindestens 30 Kalendertagen ab Veröffentlichung der Bekanntmachung zu bekunden, ob sie ein Interesse an dem Projekt haben. Dazu wird vorab eine Konzessionsbekanntmachung (europaweit) veröffentlicht, in dem die wesentlichen Projektparameter beschrieben sind, so wie dies in der **Anlage** zu dieser Sitzungsvorlage (alternativ für Erbpacht oder schuldrechtlichen Vertrag) dargestellt ist. Ergänzend soll in den lokalen Medien auf das Interessensbekundungsverfahren hingewiesen werden, um ein maximales Interesse an der Ausschreibung zu erzeugen.

Schritt 2a:

Sollten innerhalb der Frist keine Interessenbekundungen zugehen, spricht dies dafür, dass der Markt kein Interesse an dem Projekt hat. In diesem Fall empfiehlt es sich, das Verfahren nicht fortzusetzen.

Schritt 2b:

Für den Fall mehrerer fristgerechter Interessenbekundungen werden alle für das Konzessionsvergabeverfahren erforderlichen Vergabeunterlagen (u.a. Leistungsbeschreibung, Vertragswerke, Eignungs- und Zuschlagskriterien) erstellt und sodann das Vergabeverfahren mittels einer Konzessionsbekanntmachung eingeleitet. Dies ist auch möglich, wenn auf die Vorinformation keine Interessenbekundungen erfolgt sind. Aufgrund der Komplexität des Projekts wird die Erstellung der Vergabeunterlagen einen gewissen Zeitraum in Anspruch nehmen.

Schritt 3:

Bei fristgerechtem Zugang von Teilnahmeanträgen ist das Verhandlungsverfahren nach den hierfür geltenden Vorschriften durchzuführen.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann erst das Interessensbekundungsverfahren auf den Weg gebracht werden. Zur Erstellung der Leistungsbeschreibung und der Kriterienkataloge bedarf es noch umfassender rechtlicher Prüfungen.

7. Stellungnahme der Vertreter des Bürgerbegehrens

Den Vertretern des Bürgerbegehrens wurden am 07.07.2023 die Eckpunkte der Vergabe sowie die aus Verwaltungssicht mögliche Durchführung der Verhandlungsvergabe mit Teilnahmewettbewerb und Vorinformation (europaweit) zur Kenntnis gebracht. Sie wollen sich nach Behandlung in ihrem Initiativkreis rechtzeitig vor der Sitzung des Plenums abschließend äußern.

8. Interimsweiser Weiterbetrieb der Jugendherberge

Das Plenum des Stadtrates hat am 23.07.2021 zunächst beschlossen, dass der Betrieb der Jugendherberge trotz angespannter finanzieller Situation „bis auf weiteres fortgesetzt“ werden soll. In Abänderung dessen wurde vom Plenum am 22.07.2022 beschlossen, dass der Betrieb der Jugendherberge bis spätestens 31.12.2022 eingestellt wird. Wegen der durch das Bürgerbegehren neu eingetretenen Tatsachen wurde vom Plenum am 25.11.2022 beschlossen, den Betrieb im Jahr 2023 interimsmäßig fortzusetzen. Wegen des sich nunmehr abzeichnenden Verlaufs des Vergabeverfahrens erscheint eine weitere Verlängerung bis 31.10.2024 angebracht. Insbesondere Gründe des Brandschutzes stehen dem bei weiterer Sperrung des Dachgeschosses nicht entgegen.

Eine Entscheidung über die Fortführung des Interimsbetriebs über den 31.12.2023 hinaus ist bereits zum jetzigen Zeitpunkt erforderlich, da zum einen der Personaleinsatz nicht zu kurzfristig geplant werden soll und bereits jetzt Buchungsanfragen auch für 2024 eingehen.

Beschlussvorschlag:

Dem Plenum wird empfohlen zu beschließen:

1. Vom Bericht des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Das Rechtsverhältnis zwischen der Stadt Landshut und einem künftigen Betreiber soll in einem Pachtvertrag sowie einer Bau- und Dienstleistungskonzession geregelt werden.
3. Dem Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb soll ein Interessensbekundungsverfahren mit dem von der Verwaltung vorgeschlagenen Inhalt vorausgehen. Für den Fall, dass innerhalb der gesetzten Frist keine Interessensbekundungen zugehen, wird

Beschlussalternative a:

... das Verfahren nicht weiter fortgesetzt.

Beschlussalternative b:

... das Verfahren trotzdem fortgesetzt. Die Leistungsbeschreibung, die Vertragswerke sowie die Eignungs- und Zuschlagskriterien sind dem Stadtrat zur Zustimmung vorzulegen.

4. Der interimswise Betrieb der Jugendherberge wird bis längstens 31.10.2024 fortgesetzt.

Anlagen:

Anlage 1 – Text der Vorinformation (Erbbaurecht)

Anlage 2 – Text der Vorinformation (schuldrechtlicher Vertrag)

Anlage 3 – Lageplan