



Vorbericht

Vorlage Nr. II-002-2024

Ziffer 3 der Tagesordnung

Ziffer 5 der Tagesordnung

KT-03-2024VF-02-2024

Verwaltungs- und Finanzausschuss

öffentlich am 03.07.2024

Kreistag

öffentlich am 24.07.2024

Dezernat 2

Holger Adler

Ambulantes Medizinisches Dienstleistungszentrum Riedlingen – Antrag auf Gewährung eines Investitionskostenzuschusses; Aufhebung des Sperrvermerks (Antrag an den Kreistag)

Beschlussvorschlag:

1. Für den Teileigentumserwerb des Ambulanten Medizinischen Dienstleistungszentrums (AMD) in Riedlingen gewährt der Landkreis der Stadt Riedlingen einen Investitionskostenzuschuss als Projektförderung von bis zu 1.932.000 Euro.
2. Der Sperrvermerk für die Planmittel wird aufgehoben.
3. Der Landkreis bewirtschaftet das alte Krankenhausgebäude über das Jahr 2024 hinaus weiter. Längstens bis zur Inbetriebnahme des AMD werden auch die benötigten Räumlichkeiten zur Durchführung ambulanter Operationen vermietet.

Sachverhalt

1. Vorbemerkung

Die Aufrechterhaltung und Sicherstellung der ambulanten medizinischen Versorgung ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des Ärztemangels für alle Akteure eine große Herausforderung, insbesondere im ländlichen Raum. Obwohl es sich um keine originäre Aufgabe des Landkreises handelt, unterstützt der Landkreis die Städte und Gemeinden im Rahmen seiner Möglichkeiten bei der Schaffung von Rahmenbedingungen zur Aufrechterhaltung und Sicherung ambulanter Strukturen (vgl. Beschluss des Kreistags vom 15. Oktober 2013).

Die Stadt Riedlingen befasst sich seit der Einstellung der dortigen stationären Strukturen zum 30. Juni 2020 mit dem Thema Neubau eines ambulanten medizinischen Dienstleistungszentrums mit ambulantem Operationssaal (AMD). Der Kreistag hat hierzu in seiner Sitzung am 8. Dezember 2021 folgenden Beschluss gefasst:

- Für den Bau eines ambulanten medizinischen Dienstleistungszentrums mit ambulantem Operationssaal gewährt der Landkreis einen Investitionskostenzuschuss von bis zu 1.932.000 Euro brutto.
- Die Zuschussgewährung erfolgt insbesondere unter dem Vorbehalt einer kommunal-, vergabe-, wettbewerbs- und beihilferechtskonformen Umsetzung und der Einhaltung der baurechtlichen und sonstigen öffentlichen-rechtlichen Vorschriften durch die Stadt Riedlingen.
- Die Verwaltung wird beauftragt, die mögliche Förderung der vorgesehenen Verfügungspraxis und eine mögliche Einbeziehung vertieft zu prüfen. Auf dieser Grundlage soll dann eine abschließende Beschlussfassung erfolgen.
- Die Stadt Riedlingen wird aufgefordert, durch ein externes Fachbüro die Baukosten, die Betriebskosten sowie die betrieblichen Abläufe und Anforderungen prüfen zu lassen.
- Die Stadt Riedlingen wird aufgefordert, im Gemeinderat einen verbindlichen Beschluss für das AMD-Gebäude herbeizuführen.
- Die Stadt Riedlingen wird aufgefordert, eine Förderung aus dem Ausgleichsstock zu beantragen. Über die Verwendung möglicher Zuschüsse wird im Rahmen einer Beschlussfassung entschieden.
- Eine über diesen Investitionskostenzuschuss hinausgehende organisatorische und finanzielle Beteiligung des Landkreises, beispielsweise die Beteiligung an laufenden Betriebskostendefiziten, wird ausgeschlossen.
- Der Landkreis erwartet im Zusammenhang mit der finanziellen Förderung des AMD-Gebäudes von der Stadt Riedlingen, dass die Weiterentwicklung der Flächen auf dem bisherigen Krankenhausareal aktiv betrieben wird.
- Die erforderlichen Haushaltsmittel werden über die Änderungsliste in der Finanzplanung des Kreishaushaltes 2022 berücksichtigt. Die Planmittel werden mit einem Sperrvermerk versehen. Über die Aufhebung entscheidet der Kreistag.

Mit der Neukonzeption und der Durchführung eines Vergabeverfahrens (vgl. Ziffer 2) ist das Thema Verfügungspraxis nicht mehr relevant. Die Stadt Riedlingen erhält keine Förderung für das AMD, insbesondere wurden keine Fördermittel aus dem Ausgleichsstock bewilligt.

2. Vergabeverfahren der Stadt Riedlingen

Der Gemeinderat der Stadt Riedlingen hat am 19. September 2022 beschlossen, für den Bau und Betrieb eines AMD mit mindestens zwei Operationssälen und den erforderlichen Nebenräumen ein Verhandlungsverfahren mit europaweitem Teilnahmewettbewerb durchzuführen. Lediglich ein Angebot ist eingegangen.

Die Sitzungsvorlage des Gemeinderats mit Ausführungen und Erläuterungen zum Ablauf des Vergabeverfahrens ist als Anlage 1 beigefügt.

Nach einem zeitintensiven Vergabeverfahren hat der Gemeinderat Riedlingen am 13. Mai 2024 beschlossen, die Verwaltung mit dem Abschluss eines Kaufvertrags über Teileigentum, den Gewerberaummietvertrag und den Betreibervertrag mit der S1 Riedlingen GmbH & Co. KG und S1 Ambulantes OP-Zentrum GmbH i. G. zu beauftragen. Der Vertragsabschluss ist an folgende Bedingungen gebunden:

- Die Bieter erkennen die Inhalte der Stellungnahme der Stadt Riedlingen vom 5. April 2024 zum Schreiben von Rechtsanwalt Schneider vom 13. März 2023 an (Anlage 2).
- Die Kommunalaufsicht des Landkreises Biberach hat keine Einwände gegen die Vertragsabschlüsse.
- Der Kreistag gibt den Zuschuss entsprechend dem Kreistagsbeschluss vom 8. Dezember 2021 frei.

Zur formulierten Bedingung hinsichtlich der noch ausstehenden Bewertung der Kommunalaufsicht hat die Kreisverwaltung vor der Beschlussfassung durch den Gemeinderat die Stadtverwaltung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Prüfung der kommunalrechtlichen Zulässigkeit bei der Stadt Riedlingen selbst liegt und die Kommunalaufsicht keine weitere Stellungnahme zu dem Vorhaben der Stadt abgeben wird. Das gilt ebenfalls für die steuerrechtlichen Fragestellungen. Die Stadt Riedlingen muss eigenständig prüfen und darlegen, dass sämtliche Voraussetzungen für den Vertragsabschluss mit umfangreichen rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen für die Stadt Riedlingen vorliegen.

Die Bietergemeinschaft hat zwischenzeitlich die Inhalte der Stellungnahme der Stadt Riedlingen vom 5. April 2024 schriftlich anerkannt.

3. Vertragliche Konstruktion zwischen der Stadt Riedlingen und der Bietergemeinschaft

Die S1 Riedlingen GmbH & Co. KG wird sich nach dem Entwurf des beigefügten Kaufvertrags über Teileigentum verpflichten, das AMD in Riedlingen zu errichten und die Teileigentumseinheit im 1. Obergeschoss (OP-Bereich mit Übernachtungsbereich) an die Stadt Riedlingen zu veräußern. Die verbleibenden Teileigentumseinheiten werden nicht von der Stadt Riedlingen übernommen. Der Kaufpreis (Festpreis) beträgt 4.018.064,75 Euro.

Die Stadt Riedlingen wird das 1. Obergeschoss an die S1 Ambulantes OP-Zentrum i. G. zum Betrieb der ambulanten Operationssäle vermieten. Die Mietzeit beträgt mindestens 15 Jahre. Die Miete besteht aus einer Grundmiete und einer Auslastungsmiete, die ab dem 37. Monat nach Mietbeginn ab einer Auslastung der Operationssäle von 65 Prozent nach einer vereinbarten Staffelung zusätzlich zu zahlen ist.

Im Gegenzug verpflichtet sich die S1 Ambulantes OP-Zentrum i. G. gegenüber der Stadt Riedlingen zum Betrieb des AMD (Betreibervertrag).

4. Kommunal- und beihilferechtliche Zulässigkeit

In der Sitzungsvorlage zum Kreistagsbeschluss vom 8. Dezember 2021 hat sich die Kreisverwaltung ausführlich mit den kommunal- und beihilferechtlichen Fragestellungen befasst.

Zur Frage der kommunalrechtlichen Zulässigkeit hat die Stadt Riedlingen vom Steinbeis-Transferzentrum (Prof. Wolfgang Hafner) ein Gutachten eingeholt. Demnach erfüllt das Projekt die Voraussetzungen für den öffentlichen Zweck im engeren Sinne, der „Daseinsvorsorge“ (§ 102 Abs. 1 Nr. 1 GemO). In ihrer Abwägung kommt die Stadt Riedlingen zudem zu dem Ergebnis, die Interessen der Stadt seien in den Vertragsentwürfen angemessen berücksichtigt. Vor allem stehe das Projekt nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf (§ 102 Abs. 1 Nr. 2 GemO). Die gemeindefinanzielle Prüfung der dauernden Leistungsfähigkeit erfolgt im Rahmen der Vorlage der Haushaltssatzung bzw. der Genehmigung.

Wie bereits im Rahmen der Beschlussfassung in der Sitzung am 8. Dezember 2021 ausführlich dargelegt, kann der Landkreis im Rahmen einer Freiwilligkeitsleistung unter Beachtung der beihilfe- und vergaberechtlichen Voraussetzungen einen Investitionskostenzuschuss gewähren. Nach § 1 Abs. 1 der Landkreisordnung (LkrO) fördert der Landkreis das Wohl seiner Einwohner, unterstützt die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und trägt zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten bei. Der Landkreis nimmt somit übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben wahr, die sich aus dessen Subsidiarität gegenüber den Gemeinden ergeben. Diese Ausgleichsfunktion lässt zu, dass der Landkreis beispielsweise einzelne Vorhaben der Städte und Gemeinden fördert. Hierbei sollte jeweils eine mögliche Präcedenzwirkung für gleichartige Projekte in die Überlegungen mit einbezogen werden.

Die Verwaltung geht zudem wie schon 2021 davon aus, dass der Investitionskostenzuschuss des Landkreises beihilferechtskonform gewährt werden kann. Wie bereits ausgeführt, trägt die Stadt Riedlingen als Projektverantwortliche das wirtschaftliche Risiko und die Verantwortung, dass die vertraglichen Regelungen zur Errichtung des AMD auch tatsächlich beihilfekonform umgesetzt werden. Die Stadt Riedlingen geht davon aus, dass es nach der Durchführung des vergaberechtlichen Ausschreibungsverfahrens mangels Begünstigung des Vertragspartners bereits auf Tatbestandsebene an einer Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV fehlt. Vertiefte Ausführungen und Erläuterungen zu den beihilferechtlichen Fragestellungen können den Sitzungsunterlagen zur Kreistagssitzung am 8. Dezember 2021 entnommen werden.

5. Steuerrecht

Die Stadt Riedlingen hat sich mit den steuerrechtlichen Fragestellungen des Projektes beschäftigt (vgl. III. des Vorberichtes der Stadt Riedlingen). Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Stadt aus den im Vorbericht genannten Gründen auf eine Option zur Umsatzsteuer verzichten wird.

Die Stadt Riedlingen wurde darauf hingewiesen, dass auch die steuerrechtlichen Fragestellungen von der Gemeinde sorgfältig und umfassend zu prüfen sind, insbesondere auch zur Vermeidung eines Vermögensschadens. Es ist von Seiten der Stadt zu prüfen, ob eine steuerrechtliche Optimierung zulässig ist. Wenn ja, muss darüber hinaus bewertet werden, ob diese auch vorteilhaft ist. Finanzielle Nachteile der Gemeinde aufgrund einer falschen rechtlichen Einschätzung oder einer fehlerhaften Bewertung liegen im Verantwortungsbereich der Stadt Riedlingen. Insofern muss von Seiten der Gemeinde selbst eine Zulässigkeitsprüfung erfolgen und die Gemeinde muss aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung entscheiden, ob die Voraussetzungen vorliegen oder nicht. Entsprechend dem Entwurf des Teileigentumskaufvertrags geht die Kreisverwaltung derzeit von einem Kaufpreis

in Höhe von 4.018.064,75 Euro als Festpreis aus.

Beim Zuschuss des Landkreises entsprechend dem Beschluss des Kreistags vom 8. Dezember 2021 von bis zu 1.932.000 Euro (Maximalbetrag) geht die Verwaltung neben dem genannten Festpreis davon aus, dass es sich hierbei um einen „echten Zuschuss“ handelt, der nicht der Umsatzsteuer unterliegt. Andernfalls wäre von der Stadt Riedlingen Umsatzsteuer an das Finanzamt abzuführen. Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass in diesem Fall kein höherer Zuschuss gewährt wird, sondern dass die Umsatzsteuer aus dem bewilligten Betrag beglichen werden müsste.

Ein echter, nicht der Umsatzsteuer unterliegender Zuschuss ist immer dann gegeben, wenn die Zahlung nicht an bestimmte Umsätze anknüpft, sondern unabhängig von einer bestimmten Leistung gewährt wird, weil wie hier die Stadt Riedlingen in Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung beziehungsweise im überwiegenden öffentlichen Interesse handelt.

Der Landkreis gewährt die Zuwendung als Projektförderung für die Errichtung des AMD. Auf dieser Grundlage wird ein Zuwendungsbescheid mit Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K) erlassen.

6. Förderbedingungen und Nebenbestimmungen

Bezugsgröße für den Investitionskostenzuschuss ist der im Entwurf des Teileigentumskaufvertrag vereinbarte Kaufpreis von 4.018.064,75 Euro. Neben den allgemeinen Nebenbestimmungen werden in den Zuwendungsbescheid gegebenenfalls weitere Bedingungen und Nebenbestimmungen, auch unter Berücksichtigung der Beschlusslage mit aufgenommen, insbesondere:

- Eine über den bewilligten Investitionskostenzuschuss hinausgehende organisatorische und finanzielle Beteiligung des Landkreises, beispielsweise die Beteiligung an laufenden Betriebskostendefiziten, ist ausgeschlossen.
- Der Landkreis erwartet im Zusammenhang mit der finanziellen Förderung des AMD-Gebäudes von der Stadt Riedlingen, dass die städtebauliche Weiterentwicklung der Flächen auf dem bisherigen Krankenhausareal aktiv betrieben wird.
- Die Zweckbindung des Zuschusses beträgt 20 Jahre.
- Die Stadt Riedlingen als Zuschussempfänger stellt sicher, dass die im Betreibervertrag in §§ 3 und 4 genannten Mindestanforderungen sowie die Eignung des Betreibers und Leitung des AMD eingehalten werden und setzt diese gegebenenfalls auch rechtlich durch.
- Sofern die Stadt Riedlingen doch noch bei den abzuschließenden Immobilienverträgen zur Umsatzsteuer optiert und sich der Kaufpreis des AMD-Gebäudes durch die Möglichkeit für die Stadt Riedlingen zum Vorsteuerabzug reduzieren, reduziert sich der Zuschussbetrag des Landkreises anteilig.
- Die Stadt Riedlingen hat dafür Sorge zu tragen, dass die Vorgaben des Kreisgesundheitsamtes bzgl. des AMD umgesetzt und eingehalten werden.

7. Finanzielle Auswirkungen und Aufhebung Sperrvermerk

Die erforderlichen Haushaltsmittel sind im Haushaltsplan 2024 einschließlich Finanzplanung veranschlagt (2024: 1.000.000 Euro, 2025: 932.000 Euro). Entsprechend dem Beschluss des Kreistags vom 8. Dezember 2021 sind diese Planmittel mit einem Sperrvermerk versehen. Über die Aufhebung entscheidet der Kreistag.

8. Betrieb des alten Krankenhausgebäudes in Riedlingen

Der Verwaltungs- und Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 29. April 2020 unter anderem beschlossen, das bisherige Krankenhausgebäude nach der Schließung des Klinikbetriebs bis zur Fertigstellung des Pflegeheimes durch die St. Elisabeth-Stiftung und eines Ärztehauses, längstens jedoch bis Ende 2024, zu bewirtschaften.

Das Gebäude wird zwischenzeitlich als Flüchtlingsunterkunft sowie als Wohnheim für Schüler und Pflegekräfte genutzt. Außerdem befinden sich Praxen in dem Gebäude. Verschiedene Räume wie der alte Operationssaal sind vermietet und werden nach wie vor bis zur Fertigstellung des AMD genutzt. Sämtliche Betriebs- und Bewirtschaftungskosten für den OP werden vom Betreiber getragen.

Anlagen:

Sitzungsvorlage und Beschluss des Gemeinderats Riedlingen zur Sitzung am 13. Mai 2024
(Anlage 1, öffentlich)

Endgültiges Angebot der Bietergemeinschaft an die Stadt Riedlingen sowie Vertragsentwürfe
(Anlage 2, nichtöffentlich)

Gutachten zum AMD; Steinbeis-Transferzentrum (Anlage 3, nichtöffentlich)