DER LANDRAT
DES RHEIN-NECKAR-KREISES

HEIDELBERG, 06.06.2018

An
Schulverband Nördliche Badische Bergstraße
Stadtverwaltung Hemsbach
69495 Hemsbach
Postfach 1240

Geplanter Schulneubau des Schulverbandes Nördliche Badische Bergstraße

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Kirchner,

mit Schreiben vom 02.05.2018 baten Sie um Einschätzung des Landratsamtes Rhein-Neckar-Kreis zum geplanten Schulneubau des Schulverbandes Nördliche Badische Bergstraße.

Zu den Möglichkeiten einer Sanierung der Bestandsgebäude sollten dazu, unter Berücksichtigung der bestehenden Altlast auf dem Areal des Schulstandorts, Stellungnahmen der zuständigen Gesundheits- sowie der Wasser- und Bodenschutzbehörde eingeholt und hinsichtlich eines Ersatzneubaus an anderer Stelle der Gemarkung eine Einschätzung der Finanzierbarkeit durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde vorgenommen werden.

Die zuständigen Fachämter des Landratsamtes Rhein-Neckar-Kreis haben sich zu den Fragestellungen wie folgt geäußert:

Untere Wasser- und Bodenschutzbehörde

<u>Grundwasserverunreinigungen am Schulstandort BIZ Hemsbach</u>

„Im Zeitraum von 1955 bis ca. 1967 wurden im Gewann Herrenwiese, Hemsbach (Flst. Nr. 4307, 4307/1-3 und 4308) auf einer Fläche von ca. 6 ha Produktionsabfälle der Firma Carl Freudenberg, Weinheim abgelagert. Ab 1973/1974 erfolgte die teilweise Neubebauung des Areals mit dem Bildungszentrum (BIZ) Hemsbach in 2 Bauabschnitten. Aktuell ist Flurstück 4308 im südlichen und zentralen Bereich durch

Betriebsgebäude des BIZ inklusive teilweise befestigter Außenanlagen und Freizeitflächen überbaut. Der nördliche, durch Aufschüttungen modellierte Bereich des Flurstücks stellt eine Wiesenfläche dar. Die Flurstücke 4307 und 4307/1-3 sind mit Einfamilienhäusern überbaut. Im Zuge der Neubebauung des Areals wurden seit 1973 umfangreiche Schadstoffuntersuchungen im Grundwasser und Boden sowie in der Bodenluft und Raumluft (BIZ) vorgenommen.

Für das Schutzgut Grundwasser kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die vorhandenen Schadstoffe (BTEX, Chlorbenzol, PAK, Ammonium) einem natürlichen Schadstoffabbau unterliegen. Für diesen Standort wurde von der Bewertungskommission für das Schutzgut Grundwasser als Sanierungsvariante „Monitored Natural Attenuation (MNA)" als geeignet angesehen. Der Grundwasserschaden ist im Rahmen eines Monitorings regelmäßig zu überwachen.

Nach Aufgabe der bisherigen Nutzung als Schulgelände wäre für den Grundwasserschutz eine möglichst weitgehende Überdeckung des Areals mit Einleitung des Regenwassers in die Kanalisation (kein Regenwassereintritt in die Deponie) vorteilhaft. Bei einer zukünftigen Nutzung des Geländes ohne bauliche Anlagen sollten die derzeitigen Expositionsbedingungen erhalten bleiben. Dies bedeutet, dass die bestehende Flächenversiegelung (Bodenplatte, Oberflächenversiegelungen) mit Einleitung des Regenwassers in die Kanalisation beibehalten werden soll."

Bodenbelastungen

Weit problematischer (als für das Grundwasser) sind die Auswirkungen der vorhandenen Altlast im Boden (Bodenkontamination) auf das Schutzgut Mensch (bspw. drohende Ausgasungen u.a.). Dazu wird auf die Ausführungen des Gesundheitsamtes verwiesen. Die dortige Einschätzung hat natürlich auch Auswirkungen hinsichtlich der weiteren Verwertbarkeit des Geländes bzw. der bauplanungsrechtlichen Zuweisung anderer Nutzungen mit Aufenthaltsfunktion für Menschen.

Gesundheitsbehörde

Aus Sicht des Gesundheitsamtes ist die Sanierung der Schule auf dem belasteten Gelände aus Gründen der Gesundheitsvorsorge nicht zu empfehlen. Das Gebäude liegt auf einem Altlastareal, welches von 1955-1967 als Sondermülldeponie genutzt wurde.

Aufgrund der historischen Nutzung liegt eine Schadstoffbelastung des Grundstückes insbesondere mit Benzol, PAK, Naphthalin, Chlorbenzol und Schwermetalle vor. Es ist nicht auszuschließen, dass auch in Zukunft chemische Prozesse im Deponiekörper

stattfinden, deren toxische Wirkung gesundheitsschädigend ist und die aufwendige Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit auslösen.

Der jetzige Schulbetrieb im bestehenden Gebäude ist nur mit speziellen Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen (Zwangsbelüftung, Gaswarnanlage, Betretungsverbot für bestimmte Areale) möglich, die dauerhaft aufgrund des Gefahrenpotentials der Altlast und aus Gründen der Gesundheitsvorsorge vermieden werden sollten.

Aufgrund dieser Altlast- und Schadstoffsituation, empfiehlt das Gesundheitsamt den derzeitigen Schulstandort aufzugeben und ein Neubauvorhaben auf einem unbelasteten Standort anzugehen, so dass der Schulbetrieb künftig ohne das derzeit bestehende Gefahrenpotential dauerhaft gesichert werden kann.

Kommunalaufsichtsbehörde

Bei Beurteilung der zukünftigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen Hemsbach und Laudenbach ist im Zusammenhang mit einem Neubau des Schulzentrums von folgenden Grundlagen auszugehen:

Beide Kommunen sind neben der Großen Kreisstadt Weinheim Mitglied im Schulverband Nördliche Badische Bergstraße, der sich über Umlagen finanziert. Die Kosten für Investitionen, den Schuldendienst und den Schulbetrieb werden im Schulverband nach festgelegten Schlüsseln auf die drei Verbandsgemeinden aufgeteilt. Die Umlageschlüssel sind in § 9 (Schulkostenumlage) und § 10 (Umlage für Investitionen und Kapitalkosten) der Verbandssatzung geregelt.

Nach § 10 Abs. 1 der Verbandssatzung erhebt der Verband zur Deckung der Zinsaufwendungen eine Kapitalumlage und für die Darlehenstilgung bzw. die Investitionen eine Beteiligung. Der Umlageschlüssel für die Kapitalumlage und die Beteiligung wird jährlich ermittelt und entspricht der Gesamtzahl der Schüler der Mitgliedsgemeinden am Stichtag der allgemeinen Schulstatistik des vorangegangenen Jahres (§ 10 Abs. 2 der Verbandssatzung). Für das Jahr 2018 ergibt sich auf Grundlage der Schülerzahlen aus 2017 für die Stadt Hemsbach ein Umlageschlüssel von 58,03 %, für die Gemeinde Laudenbach von 32,04 % und für die Stadt Weinheim von 9,93 %.

Die Finanzierung der Neubaumaßnahme soll über Kommunalkredite realisiert werden. In diesem Zusammenhang wurden dem Kommunalrechtsamt von beiden Gemeinden Finanzierungskonzepte vorgelegt, welche die wesentlichen, vorwiegend vermögenswirksamen Eckpunkte der Entwicklung der beiden Haushalte bis 2027 darstellen sollen.

Für die kommunalrechtliche Einschätzung sind dabei folgende Eckpunkte von ausschlaggebender Bedeutung:

➢ Stadt Hemsbach

- Großprojekt Neubau des Schulzentrums mit einem Gesamtvolumen von derzeit ca. 60 Mio. € und einem anteiligen Finanzierungsbedarf von **deutlich über 25 Mio. €**;
- Planung weiterer Investitionsmaßnahmen, z.B. Bau der Hebelschule mit einem Volumen von rund **11 Mio.**.
- Darüber hinausgehende Investitionsmaßnahmen wie die Sanierung der Hans-Michel-Halle, der Feuerwehrbedarfsplan, Straßenbau oder Flüchtlingsunterbringung sind wegen fehlender Kostenschätzungen bzw. bisher noch nicht vorliegender Gemeinderatsbeschlüsse nicht im Kreditbedarf enthalten;
- Gesamtkreditbedarf bis 2027 in Höhe von voraussichtlich **16,5 Mio. €**;
- Stark zunehmende Tilgungsausgaben mit einem Höchstwert von ca. **1,6 Mio. €** in den Jahren 2025 bis 2027; davon entfallen auf die Beteiligung am Schulverband rd. **1,02 Mio. €** und auf die städtischen Tilgungsleistungen rd. **580.000 €**;
- Vorgabe einer Zuführungsrate ab 2020 von mind. **2,6 Mio. €**;
- Komplette Inanspruchnahme der Rücklagenmittel bis 2021 i.H.v. **1,8 Mio. €**;
- Fehlen von weiteren Eigenmitteln, z.B. Vermögenserlöse.

➢ Gemeinde Laudenbach

- Großprojekt Neubau des Schulzentrums mit einem Gesamtvolumen von derzeit ca. 60 Mio. € und einem Finanzierungsbedarf von **deutlich über 15 Mio. €**;
- Planung weiterer Investitionsmaßnahmen, z.B. Flurneuordnung Obere Hassel mit einem Volumen von rund **900.000 €**;
- Gesamtkreditbedarf bis 2027 in Höhe von voraussichtlich **25,6 Mio. €**;
- Stark zunehmende Tilgungsausgaben mit einem Höchstwert von ca. **820.000 €** in den Jahren 2026 und 2027; davon entfallen auf die Beteiligung am Schulverband rd. **450.000 €** und auf die gemeindlichen Tilgungsleistungen rd. **370.000 €**;
- Vorgabe einer Zuführungsrate ab 2020 von mind. **680.000 €** sowie ab 2022 von mind. **900.000 €**;
- Inanspruchnahme der Rücklagenmittel i.H.v. **465.000 €**;

Die gemeindewirtschaftsrechtliche Beurteilung der vorgelegten Finanzierungskonzepte ist anhand der allgemeinen Haushaltsgrundsätze (§ 77 Gemeindeordnung – GemO) vorzunehmen, nach denen die Haushaltswirtschaft so zu planen ist, dass die stetige Aufgabenerfüllung der Kommune dauerhaft gesichert ist. Angesichts der außerordentlichen Dimensionen, die die vorgelegten Investitionsplanungen der beiden Gemeinden in den kommenden Jahren auslösen werden und die so noch nicht in den

Haushaltsplänen 2018 abgebildet waren, ist es unumgänglich die Entwicklung der Finanzplanung, über den gesetzlich vorgeschriebenen Finanzplanungszeitraum hinaus, zu betrachten.

Dabei wird überaus deutlich, dass sich der Neubau des Schulzentrums in einer derart herausgehobenen finanziellen Größenordnung bewegt, dass er auf die Genehmigungsfähigkeit der gesamten weiteren Investitionsplanungen ausstrahlt.

Die Rechtsaufsichtsbehörde verkennt nicht, dass der Schulverband mit dem Neubau des Schulzentrums die Erfüllung einer Pflichtaufgabe sicherstellt und die Mitglieder des Schulverbands dabei bereit sind bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit zu gehen. Allerdings können wir nicht erkennen, dass dann noch Spielräume zur Erfüllung zusätzlicher freiwillige Aufgaben vorhanden sind; insbesondere dann, wenn diese Aufgabenbereiche neben hohen investiven Ausgaben auch noch eine laufende Bezuschussung durch die gemeindlichen Haushalte zur Folge hätten. Vielmehr wären die Kommunen gezwungen, sämtliche weiteren Maßnahmen ihrer Konzepte hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit und ihres Umfangs nochmals auf den Prüfstand zu stellen.

Ein Kernelemente der kommunalen Finanzplanungen bis 2027 sind sicherlich die überaus hohen Kreditbedarfe von mind. 16,5 Mio. € bei der Stadt Hemsbach und von 25,6 Mio. € bei der Gemeinde Laudenbach. Die einzelnen Kreditaufnahmen bedürfen im Rahmen der Haushaltssatzung einer Genehmigung gem. § 87 Abs. 2 GemO. Die Erteilung der einzelnen Genehmigungen kann dabei nur auf der Grundlage einer geordneten Haushaltsführung, bei der insbesondere die Kreditverpflichtungen aus Zins- und Tilgungszahlungen im Einklang mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune stehen, erfolgen. Demnach darf die Rechtsaufsichtsbehörde Kredite nur in einem Umfang genehmigen, für den die Gemeinden den daraus resultierenden Schuldendienst jederzeit erwirtschaften können. Als entscheidendes Beurteilungskriterium für die Leistungsfähigkeit einer Kommune wird somit - bei kameraler Betrachtung - die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts (Zuführungsrate) und in der Doppik der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts (Saldo zwischen Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit) gesehen. Darüber hinaus wird die Leistungsfähigkeit der Kommunen von den Auszahlungen für die Kredittilgung entscheidend beeinflusst.

Hinsichtlich der Finanzierungskonzepte der beiden Verbandsgemeinden, kann nach den Erfahrungen des Kommunalrechtsamts davon ausgegangen werden, dass spätestens 2022 mit einer jährlichen Tilgungslast von 1,6 Mio. € bei der Stadt Hemsbach sowie spätestens 2026 mit einer jährlichen Tilgungslast von 820.000 € bei der Gemeinde Laudenbach die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit erreicht sein dürften.

Daher sieht die Kommunalaufsicht bereits jetzt die Verpflichtung, die zuständigen Organe der Gemeinden darauf hinzuweisen, dass die uneingeschränkte Umsetzung der Finanzierungskonzepte, ohne eine weitere Steigerung der Ertragskraft, bzw. Minimierung der Tilgungslasten, aller Voraussicht nach nicht gelingen wird.

Dabei waren auch die umfangreichen Risiken, mit denen eine 10-jährige Voraussage naturgemäß behaftet ist, in Rechnung zu stellen. Auch wenn die Kommunen bei ihren Prognosen zunächst von einer unverändert guten Einnahmesituation ausgehen, müssen sie sich stets der weitreichenden Folgen eines Konjunktureinbruchs bewusst sein. Angesichts der hohen Kreditvolumina ist darüber hinaus auch das Risiko eines Zinsanstiegs nicht zu unterschätzen. Hinzu kommt mit den derzeit noch nicht endgültig feststehenden Gesamtkosten der Maßnahmen ein weiteres Finanzierungsrisiko für beide Gemeinden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sowohl die Stadt Hemsbach als auch die Gemeinde Laudenbach vor einem beispiellosen finanziellen Kraftakt stehen, der die finanziellen und personellen Ressourcen bis an die Grenzen belasten wird. Hierzu wird es nach Einschätzung der Kommunalaufsicht notwendig sein, die eigenen Einnahmequellen noch deutlich stärker auszuschöpfen. Schließlich wird es entscheidend darauf ankommen, dass beide Gemeinden ihren geplanten Kreditbedarf, durch eine erfolgreiche Generierung von zusätzlichen Eigenmitteln und Fremdmitteln (Zuweisungen und Zuschüsse) reduzieren können.

Vor diesem Hintergrund kann das Kommunalrechtsamt zum jetzigen Zeitpunkt die Genehmigungsfähigkeit des kompletten Kreditbedarfs bis 2028 derzeit nicht in Aussicht stellen.

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass die geplante Umsetzung der Finanzierungskonzepte mit erheblichen Risiken belastet ist. Dies nicht allein mit Blick auf die voraussichtliche Verschuldung, sondern auch auf die in naher Zukunft anstehende Einführung der doppischen Haushaltsführung zum 01.01.2020, welche die gemeindewirtschaftsrechtliche Beurteilung des Finanzierungskonzepts auf eine völlig neue Grundlage stellen könnte. Nach den Zielen des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts (NKHR) ist die Haushaltslage dann anhand neuer Kennzahlen, wie z. B. der Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs oder der Liquiditätsentwicklung zu beurteilen. Insofern beinhaltet vor allem diese gesetzlich vorgeschriebene Umstellung sowohl für die Gemeinden, als auch für die Kommunalaufsicht eine hohe Unsicherheit für alle weiteren Planungen.
Den Verantwortlichen in den Verwaltungen und in den Gemeinderäten muss bewusst werden, dass der geplante Neubau des Schulzentrums - trotz der derzeit historisch guten Rahmenbedingungen - die Haushaltslage für die kommenden Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte erheblich belasten wird. Der dringend erforderliche Schuldenabbau dürfte damit einer „Generationen-Aufgabe" gleichkommen.

Die vorgelegten Finanzierungskonzepte sind aus Sicht des Kommunalrechtsamtes daher mit erheblichen Risiken behaftet und können überhaupt nur umgesetzt werden, wenn die Organe der Stadt Hemsbach und der Gemeinde Laudenbach in den kommenden Jahren auch zu den entsprechenden, u. U. auch einschneidenden Entscheidungen bereit sind, um so die Handlungsfähigkeit der jeweiligen Gemeinde auch zukünftig jederzeit gewährleisten zu können.

Mit freundlichen Grüßen

Zu

Stefan Dallinger