



Bestätigung der Kalkulationsziele betreffend den Ansatz von kalkulatorischen Kosten für die Gebührenhaushalte der Stadt Beckum

Federführung: Fachbereich Finanzen und Beteiligungen

Beteiligungen: Fachbereich Recht, Sicherheit und Ordnung
Fachbereich Umwelt und Bauen
Städtischer Abwasserbetrieb Beckum

Auskunft erteilt: Herr Wulf | 02521 29-200 | wulf@beckum.de

Beratungsfolge:

Haupt-, Finanz- und Digitalausschuss

13.12.2022 Beratung

Betriebsausschuss

15.12.2022 Beratung

Rat der Stadt Beckum

20.12.2022 Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Kalkulatorische Kosten (Abschreibung/Verzinsung) werden in den Gebührenberechnungen der Stadt Beckum – wie bislang – unter Ausnutzung des gesetzlich definierten Maßes berücksichtigt.

Erläuterungen:

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hat mit Urteil vom 17.05.2022 (Aktenzeichen 9 A 1090/20) seine seit Jahrzehnten geltende, ständige Rechtsprechung zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung (kalkulatorische Kosten) von langlebigen Anlagegütern (zum Beispiel öffentliche Abwasserkanäle) im Rahmen der Kalkulation von Benutzungsgebühren (im konkreten Fall: Abwassergebühren) teilweise aufgegeben und geändert. Das Gericht stellt in dem Urteil – bezogen auf die dem Einzelfall zugrunde liegende Gebührenkalkulation für das Jahr 2017 – fest, dass die zulässigerweise ansatzfähigen Gesamtkosten insgesamt um 18,03 Prozent überschritten wurden. Die Überschreitung ergibt sich aus dem Ansatz von kalkulatorischen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis und dem gleichzeitigen Ansatz von kalkulatorischen Zinsen unter Anwendung eines Nominalzinssatzes. Insbesondere Vorschriften der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen stünden der gewählten Vorgehensweise entgegen. Die bisherige Rechtsprechung zu zentralen Fragen der ansatzfähigen kalkulatorischen Kosten in Gebührenkalkulationen, insbesondere zur Ansatzfähigkeit sogenannter kalkulatorischer Zinsen und deren Höhe, hat das OVG NRW mit dem aktuellen Urteil ausdrücklich aufgegeben und verändert. Die Verwaltung hat hierzu in der Sitzung des Betriebsausschusses am 02.06.2022 berichtet.

Das Urteil ist nicht rechtskräftig, weil gegen das Urteil eine Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Aktenzeichen 9 B 15.22) eingelegt worden ist. Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen geht in seinem Schnellbrief vom 26.09.2022 davon aus, dass die Nichtzulassungsbeschwerde keinen Erfolg haben wird, weil die Auslegung von Landesrecht und nicht von Bundesrecht den Verfahrensgegenstand bildet.

In dem Urteil wird allerdings ebenfalls dargestellt, dass der vom Senat beauftragte Sachverständige festgestellt habe, dass der gleichzeitige Ansatz einer kalkulatorischen Abschreibung der eingesetzten Betriebsmittel auf der Basis ihrer Wiederbeschaffungszeitwerte sowie einer kalkulatorischen Nominalverzinsung auf der Basis ihrer Anschaffungs-Restbuchwerte in der unternehmerischen Kosten- und Erlösrechnung – unabhängig davon, ob die Betriebsmittel mit Eigenkapital des Unternehmers oder mit Fremdkapital von Kreditgebern finanziert worden sind – betriebswirtschaftlich vertretbar ist.

Aus dem Urteil des OVG NRW vom 17.05.2022 würden sich – cursorisch – folgende Vorgaben ergeben:

Die Stadt hat ein Wahlrecht zwischen einer Abschreibung auf der Grundlage des Anschaffungs-/Herstellungswertes oder des Wiederbeschaffungszeitwertes. Der Anschaffungs-/Herstellungswert ist der Preis, den ein Anlagegut gekostet hat. Der Wiederbeschaffungszeitwert ist der Wert, den das Anlagegut unter Berücksichtigung der (güterspezifischen) Preissteigerung in der Wiederbeschaffung nach Ablauf der mutmaßlichen Nutzungsdauer kosten würde.

Wird auf der Grundlage des Anschaffungs-/Herstellungswertes abgeschrieben, gilt:

- Der Nominalzinssatz des Fremdkreditgebers (effektiver Jahreszinssatz der Bank) kann ohne Abzug der allgemeinen Geldentwertung angesetzt werden.
- Ein Zuschlag von 0,5 Prozentpunkten auf den Nominalzinssatz ist unzulässig.
- Bei dem Einsatz von Eigenkapital kann nur noch ein 10-jähriger Durchschnittszinssatz der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere angesetzt werden.
- Die Zinsbasis ist der auf das Jahr berechnete Anschaffungs-/Herstellungs-Restbuchwert abzüglich der Zuschüsse und Beiträge.

Daraus würde sich für das Kalkulationsjahr 2023 ein Zinssatz von maximal 0,46 Prozent ergeben.

Wird auf der Grundlage des Wiederbeschaffungszeitwertes kalkulatorisch abgeschrieben, müsste nach den neuen Vorgaben des OVG NRW ein doppelter Inflationsausgleich bei der Abschreibung und Verzinsung vermieden werden. Dies bedeutet:

- Bei dem Ansatz von Fremdkapitalzinsen muss von dem Nominalzinssatz des Fremdkreditgebers (Bank) die Inflationsrate in Prozentsatzpunkten abgezogen werden, wodurch sich im Regelfall ein negativer Zinssatz ergibt, sodass überhaupt keine Zinsen mehr angesetzt werden können.
- Ein Zuschlag von 0,5 Prozentpunkten auf den Nominalzinssatz ist unzulässig.
- Bei der Verzinsung des Eigenkapitals kann nur noch ein 10-jähriger Durchschnittszinssatz der Emissionsrenditen für festverzinsliche angesetzt werden.
- Bei jedem Jahr der 10 Jahre ist die jeweilige Inflationsrate für das konkrete Jahr von der Emissionsrendite des konkreten Jahres abzuziehen.
- Die Zinsbasis ist der auf das Jahr berechnete Wiederbeschaffungszeitwert-Restbuchwert abzüglich der Zuschüsse und Beiträge.

Daraus würde sich für das Kalkulationsjahr 2023 ein Zinssatz für eingesetztes Eigenkapital von minus 0,89 Prozent ergeben. Minuszinsen sind jedoch gebührenrechtlich keine Kosten, sodass auch bei dem Einsatz von Eigenkapital keine Zinsen mehr angesetzt werden können.

Bislang sah die Rechtsprechung des OVG NRW neben dem Ansatz von kalkulatorischen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis insbesondere eine kalkulatorische Verzinsung des Eigen- und Fremdkapitals mit einem einheitlichen Nominalzinssatz, der sich aus dem 50-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten bis zum Vorvorjahr des Veranlagungsjahres zuzüglich eines (pauschalen) Zuschlags von 0,5 Prozentpunkten wegen regelmäßig höherer Kommunalkreditzinsen ergibt, als zulässig an. Zulässige Zinsbasis war der auf das Jahr berechnete Anschaffungs-/Herstellungs-Restbuchwert abzüglich der Zuschüsse und Beiträge.

Die Vorgehensweise der beklagten Stadt bei der Gebührenkalkulation entspricht grundsätzlich der auch bei der Stadt Beckum seit Jahrzehnten üblichen und von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen landesweit empfohlenen Vorgehensweise, die – wie ausgeführt – der bisherigen Rechtsprechung des OVG NRW entsprach. Auf den (pauschalen) Zuschlag von 0,5 Prozentpunkten verzichtet die Stadt bereits seit der Kalkulationsperiode 2020. Der somit in den Gebührenkalkulationen des Jahres 2022 berücksichtigte Zins betrug 5,24 Prozent.

Eine Übertragung der Kalkulationsgrundsätze des Urteils auf die Stadt Beckum würde folglich dazu führen, dass die Refinanzierungskraft der Gebührenhaushalte erheblich geschwächt würde, da entweder die zu berücksichtigenden kalkulatorischen Abschreibungen oder die zu berücksichtigenden kalkulatorischen Zinsen nicht mehr wie bislang in Ansatz gebracht werden könnten oder sogar vollständig entfielen. Insbesondere die Neuinvestitions- und Entschuldungsmöglichkeiten des Städtischen Abwasserbetriebes Beckum würden erheblich eingeschränkt.

Da das Urteil des OVG NRW noch keine Rechtskraft erlangt hat, wäre eine weitere Kalkulation unter Ausnutzung der bis zum Urteil des OVG NRW vom 17.05.2022 als zulässig beurteilten Kalkulationsmethoden derzeit – ohne Berücksichtigung der gesetzlichen Änderungen (siehe unten) – (noch) möglich.

Zwischenzeitlich hat die nordrhein-westfälische Landesregierung einen Gesetzentwurf – unter anderem – zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) in die Beratung des Landtages Nordrhein-Westfalen eingebracht (Landtagsdrucksache 18/997). Ausdrücklich als Reaktion auf das Urteil des OVG NRW vom 17.05.2022 soll nunmehr gesetzlich im Rahmen einer Spezialnorm festgelegt und damit abgesichert werden, dass Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis und gleichzeitig eine angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals, bei dessen Ermittlung die aus Beiträgen, Zuschüssen und Zuweisungen aufgebrauchten Kapitalanteile außer Betracht bleiben, zulässig sind.

Zu dem Gesetzentwurf wurde zwischenzeitlich ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgelegt (Landtagsdrucksache 18/1974). Die Beschlussfassung im Landtag erfolgte in der Mitte der 49. Kalenderwoche auf Basis des Gesetzentwurfes der Landesregierung und des Änderungsantrages der genannten Fraktionen.

Bei der Verzinsung des nach dem dargestellten Schema ermittelten Kapitals kann demnach entweder ein einheitlicher Nominalzinssatz oder ein nach Eigen- und Fremdkapital getrennt ermittelter Zinssatz angewandt werden. Im Fall des einheitlichen Nominalzinssatzes kann der sich aus dem 30-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten ergebende Nominalzinssatz für die einheitliche Verzinsung des in der Einrichtung gebundenen betriebsnotwendigen Kapitals verwendet werden. Im Fall des nach Eigen- und Fremdkapital getrennt ermittelten Zinssatzes kann für den Anteil des in der Einrichtung gebundenen Fremdkapitals der durchschnittliche Fremdkapitalzins und für den Anteil des in der Einrichtung gebundenen Eigenkapitals der sich aus dem 30-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten ergebende Nominalzinssatz zugrunde gelegt werden.

Die Landesregierung begründet ihre Gesetzesinitiative unter anderem wie folgt:

„Mit der Änderung und Ergänzung des § 6 KAG NRW wird die durch die OVG-Entscheidung vom 17. Mai 2022 geschaffene Rechtsunsicherheit beseitigt und das Gebührenrecht weiterentwickelt. Grundlegende Regelungen zu kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen finden sich nun unmittelbar im Gesetz. Dabei wird die neue OVG-Rechtsprechung dahingehend aufgegriffen, dass statt des früher zulässigen Nominalzinssatzes, dem der sich aus dem fünfzigjährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten ergebende Zinssatz zuzüglich eines Zuschlags von 0,5 Prozentpunkte zugrunde gelegt werden durfte, dieser Zeitraum im Hinblick auf den Anteil des in der Einrichtung gebundenen Eigenkapitals nun auf dreißig Jahre beschränkt wird und zudem der 0,5-prozentige Zuschlag entfällt. Der nun gesetzlich auf 30 Jahre beschränkte Zeitraum berücksichtigt den Umstand, dass es sich um eine kalkulatorische Verzinsung handelt, die sich auf den Einsatz des betriebsnotwendigen Kapitals bezieht [...] Die nun getroffene Zinsregelung hat als Spezialvorschrift Vorrang vor etwaigen haushaltsrechtlichen Generalklauseln bzw. füllt diese aus.“

Die Gesetzgebung würde zu folgenden Möglichkeiten führen:

- Es kann nach Anschaffungs-/Herstellungswert oder Wiederbeschaffungszeitwert abgeschrieben werden (Wahlrecht).
- Verzinsung Variante 1
 - Ansatz eines einheitlichen Nominalzinssatzes, der sich aus dem 30-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere ergibt.
 - Ein Zuschlag von 0,5 Prozent auf den Nominalzinssatz ist unzulässig.
 - Die Zinsbasis ist der auf das Jahr berechnete Anschaffungs-/Herstellungs-Restbuchwert abzüglich der Zuschüsse und Beiträge.
- Verzinsung Variante 2
 - Bei der kalkulatorischen Verzinsung kann der durchschnittliche Fremdkapitalzins angesetzt werden (effektiver Jahreszinssatz – Nominalzinssatz der Bank).
 - Für das eingesetzte Eigenkapital ist der Ansatz des Nominalzinssatzes zulässig, der sich aus dem 30-jährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere ergibt.
 - Ein Zuschlag von 0,5 Prozent auf den Nominalzinssatz ist unzulässig.
 - Bei Eigen- und Fremdkapitalverzinsung ergibt sich ein Mischzinssatz.
 - Die Zinsbasis ist der auf das Jahr berechnete Anschaffungs-/Herstellungs-Restbuchwert abzüglich der Zuschüsse und Beiträge.

Die Verwaltung schlägt nach Abwägung (siehe unten) vor, die Gebührenkalkulationen für das Jahr 2023 weiterhin unter Ausnutzung der sich aufgrund der Neuregelung des § 6 KAG NRW (Verzinsung Variante 1) ergebenden Möglichkeiten und damit in Fortsetzung der jahrelangen Kalkulationspraxis der Stadt Beckum aufzustellen.

Konkret bedeutet dies für die kalkulatorischen Kosten:

- Die bisherige Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwertbasis wird fortgesetzt.
- Bei der kalkulatorischen Verzinsung wird – wie bislang – ein einheitlichen Nominalzinssatz, der sich (neu) aus dem 30-jährigen (bislang: 50-jährigen) Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere ergibt, angesetzt. Dies insbesondere, um eine Gleichbehandlung aller Gebührenhaushalte der Stadt Beckum – unabhängig von der Frage, ob Fremdkapital eingesetzt ist (Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung im Städtischen Abwasserbetrieb Beckum) oder nicht (zum Beispiel Gebührenhaushalt Abfall im Kernhaushalt) – zu erreichen und zur Vermeidung von Rechtsrisiken aufgrund der sonst notwendigen Zuordnung der Eigen- und Fremdkapitalanteile in den Gebührenkalkulationen. Durch diese Vorgehensweise wird erreicht, dass die konkrete Zuordnung von Darlehen – wie bislang – keinen Einfluss auf die Höhe und/oder Entwicklung der Gebührensätze hat.
- Ein Zuschlag von 0,5 Prozent auf den Nominalzinssatz wird nicht angewandt.
- Die Zinsbasis ist der auf das Jahr berechnete Anschaffungs-/Herstellungs-Restbuchwert abzüglich der Zuschüsse und Beiträge.

Die Stadt Beckum würde bei Anwendung der dargestellten Regelungen wie bislang den ihr gesetzlich und/oder gerichtlich zugesprochenen Gestaltungsspielraum bei der Ermittlung der Gebühren ausnutzen.

Die Gesetzgebung bildet nach Wertung der Verwaltung den „Mittelweg“ zwischen der bislang zulässigen Kalkulationsmethodik und den Vorgaben des Urteils des OVG NRW vom 17.05.2022. Das Vorgehen führt ferner einerseits zu einer Entlastung der Gebührenzahlenden (Verzinsung 2022: 5,24 Prozent, Verzinsung 2023: 3,25 Prozent) und andererseits erhält es die Refinanzierungsmöglichkeiten der Gebührenhaushalte, insbesondere des Gebührenhaushaltes Abwasserbeseitigung im Städtischen Abwasserbetrieb Beckum, in ausreichendem Maße, ohne dass die konkrete Zuordnung von Fremdkapital Einfluss auf die Kalkulation nimmt.

Eine Besonderheit ergibt sich für die Kalkulation der Abwasserbeseitigungsgebühren für das Jahr 2022, die in der Sitzung des Rates am 21.12.2021 beschlossen wurde (siehe Vorlage 2021/0404 und Niederschrift über die Sitzung). Die mit dieser Kalkulation ermittelten Schmutzwassergebühren entstehen nach § 9 Absatz 1 Satzung der Stadt Beckum über die Erhebung von Kanalanschlussbeiträgen und Abwassergebühren (Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung) erst am 31.12. des jeweiligen Kalenderjahres. Unterjährig werden (lediglich) Vorausleistungen erhoben. Die Endabrechnung und endgültige Festsetzung erfolgt im darauffolgenden Kalenderjahr durch Bescheid. Dieses Vorgehen existiert ausschließlich bei der Schmutzwassergebühr.

Die in der beschlossenen Kalkulation für das Jahr 2022 berücksichtigten kalkulatorischen Zinsen (Zinssatz: 5,24 Prozent) liegen deutlich oberhalb der nach der Änderung des § 6 KAG NRW zulässigen Verzinsung für das Jahr 2022.

Um eine Bescheidung mit der Hauptveranlagung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung mit sich anschließender Neuerstellung und -versendung aller Bescheide und den damit verbundenen Umständen zu verhindern, schlägt die Verwaltung vor, die Gebührenkalkulation 2022 bereits jetzt an die Änderungen des § 6 KAG NRW anzupassen (siehe Vorlage 2022/0446) und die Vorteile aus der Senkung des Zinssatzes und die übrigen absehbaren unterjährigen Änderungen an die Gebührenzahlenden weiterzugeben.

Aufgrund der – bis auf wenige Ausnahmen – eingetretenen Bestandskraft der im Übrigen versandten Festsetzungsbescheide (insbesondere zur Festsetzung der Niederschlagswassergebühr 2022) ist eine nachträgliche Korrektur der bestandskräftigen Bescheide nicht erforderlich und im Übrigen nicht notwendig (siehe unten). Bestandskräftige Abgabenbescheide müssen nicht aufgehoben werden, weil gemäß § 12 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe b KAG NRW in Verbindung mit § 130 Absatz 1 Abgabenordnung im Rahmen einer Ermessensausübung dem Prinzip der Bestandskraft eines Verwaltungsaktes der Vorrang vor dem Prinzip der materiellen Gerechtigkeit gegeben werden kann (siehe auch OVG NRW, Beschluss vom 20.02.2020 – Aktenzeichen 15 A 734/19).

Gründe, die für eine Aufhebung der bestandskräftigen Abgabenbescheide sprechen beziehungsweise dem Prinzip der materiellen Gerechtigkeit Vorrang vor dem Prinzip der Bestandskraft einräumen könnten, liegen nicht vor. Die Ermittlung der Gebührensätze wurde stets unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtslage vorgenommen. Im Rahmen der Ermessensausübung ist der Vorrang des Prinzips der Bestandskraft folgerichtig.

Im Übrigen zeigt sich, dass die Niederschlagswassergebühr 2022 aufgrund der Neukalkulation für das Jahr 2022 keine Veränderung erfährt und unverändert mit 0,73 Euro pro Quadratmeter ermittelt wurde (siehe Vorlage 2022/0446).

Der Umgang mit den vorliegenden Widersprüchen (insgesamt 47 Stück), die aufgrund der medialen Berichterstattung im Zusammenhang mit dem Verfahren vor dem OVG NRW – ausschließlich im Zusammenhang mit der Entwässerungsgebühr – eingegangen sind, wird derzeit verwaltungsintern geprüft. Notwendige Beschlüsse – soweit nicht die Jahre 2022 und 2023 betroffen sind – der politischen Gremien werden – soweit erforderlich – herbeigeführt. Zunächst wird jedoch der Ausgang des aktuellen Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht abzuwarten sein, da das Urteil des OVG NRW – wie ausgeführt – noch nicht rechtskräftig ist.

Anlage(n):

ohne