

DR. MANFRED BUSCH
Kämmerer a.D.

Axstr. 20, 44879 Bochum
0151-1407 8196
manfred.busch@rub.de
11.11.2022

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen,
Herrn André Kuper MdL

nur per Mail
anhoerung@landtag.nrw.de



Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung
„Zweites Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“
(KAG und CUIG, Drs. 18/997)

Anhörung am 18.11.2022 im Ausschuss für Heimat und Kommunales

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zur o.g. Anhörung bedanke ich mich und nehme – auf der Basis des vorliegenden Gesetzentwurfes - wie folgt Stellung.

Artikel 1: Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG)

Der vorliegende Änderungsentwurf für das KAG als lex specialis definiert nun explizit als ansatzfähige Kosten in der Gebührenkalkulation die Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte und die kalkulatorische Verzinsung mit Nominalzinssätzen.

Zur Ermittlung der Höhe der Nominalzinssätze wird auf der Eigenkapitalseite pauschal eine kontinuierliche Anlage über die letzten 30 Jahre unterstellt, während auf der Fremdkapitalseite der aktuelle gemeindespezifische Durchschnittszinssatz aller im Bestand befindlichen Investitionskredite zugrunde zu legen ist.

Zur kalkulatorischen Verzinsung im Einzelnen:

- **Verzinsung des Eigenkapitalanteils**
Bezogen auf einen fiktiven Eigenkapitalanteil der Abwasserentsorgung wird pauschal auf den Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten der letzten 30 Jahre zurückgegriffen; dieser Durchschnittszinssatz liegt für 2021 bei rd. 3,25% und würde zukünftig NRW-weit gelten.
- **Verzinsung des Fremdkapitalanteils**
Bezogen auf einen fiktiven Fremdkapitalanteil der Abwasserentsorgung soll der gemeinde-spezifische aktuelle nominelle Durchschnittszinssatz des gesamten Investitionskredit-Portfolios zugrunde gelegt werden.
- **Aufteilung der Kapitalbasis in Eigen- und Fremdkapital (Eigenkapital-Quote)**
Bezugsgröße ist das in der Abwasserentsorgung gebundene Anlagevermögen, das finanziert werden muss. Allerdings: Die Eigenkapital-Quote eines selbstständigen Unternehmens „Abwasserentsorgung“ (z.B. eine Anstalt öffentlichen Rechts oder einer GmbH) ist in der jeweiligen Bilanz dokumentiert; wird die Abwasserentsorgung dagegen als Regiebetrieb geführt, liegt diese Quote so nicht vor und muss rekonstruiert werden. Für diesen Fall ist die Anwendung eines durchschnittlichen Zinssatzes über die gesamte kommunale Finanzierungstätigkeit hinweg sachfremd und willkürlich, weil sie die speziellen Erfordernisse eines Abwasserentsorgungsbetriebs ignoriert.

Die nachfolgende Abbildung konkretisiert diese Grundsätze am Beispiel einer **Modell-Kommune**:

- Die blaue Kurve zeigt die Entwicklung der kalkulatorischen Eigenkapital-Verzinsung im Abwasser-Gebührenhaushalt gemäß „Emissionsrenditen der Anleihen der öffentlichen Hand“ (Bundesbank-Reihe WJ0037).
- Die grün-gestrichelte Kurve zeigt die Entwicklung eines idealtypischen¹ Investitionskredit-Portfolios, wenn eine Kommune ihren Kreditbedarf zu gleichen Teilen über Kredite mit einer Laufzeit von 5, 10, 15 und 20 Jahren finanziert hat und finanzieren wird.
- Die braune Linie mit Dreiecken zeigt den Fremdkapital-Zinssatz eines Abwasserentsorgungs-Unternehmens, das sich ausschließlich über Kredite mit 20jähriger Laufzeit² finanziert hat und finanzieren wird.

¹ Dem OVG (Urteil vom 17.05.2022, S. 22 Ziff. 166) ist zuzustimmen, dass es keine veröffentlichten Zeitreihen für durchschnittliche Zinsniveaus von Kommunalkrediten gibt. Die kommunalen Fremdkapital-Zinssätze können aber recht gut abgeschätzt werden, indem die monatlichen Umlaufrenditen börsennotierter Bundeswertpapiere der jeweiligen Restlaufzeiten, veröffentlicht von der Bundesbank, mit einem kommunalspezifischen Aufschlag versehen werden; diese Aufschläge sind aus den Ergebnissen der diversen Kommunalanleihen der letzten Jahre bekannt. Der nachfolgenden Grafik liegt ein Aufschlag von 100 Basispunkten gegenüber einer „risikolosen“ Bundesanleihe zugrunde.

Um die aktuelle Zinssteigerungsphase abzubilden, wird für 2023 ein durchschnittlicher Anstieg des Zinsniveaus über 100 Basispunkte (= 1%-Punkt), für 2024 von 60 Basispunkten und 2025 von 40 Basispunkten unterstellt; anschließend bleibt das Zinsniveau konstant. Diese Annahme wird für die Eigenkapital-Verzinsung ebenso unterstellt wie für die Fremdkapital-Finanzierung.

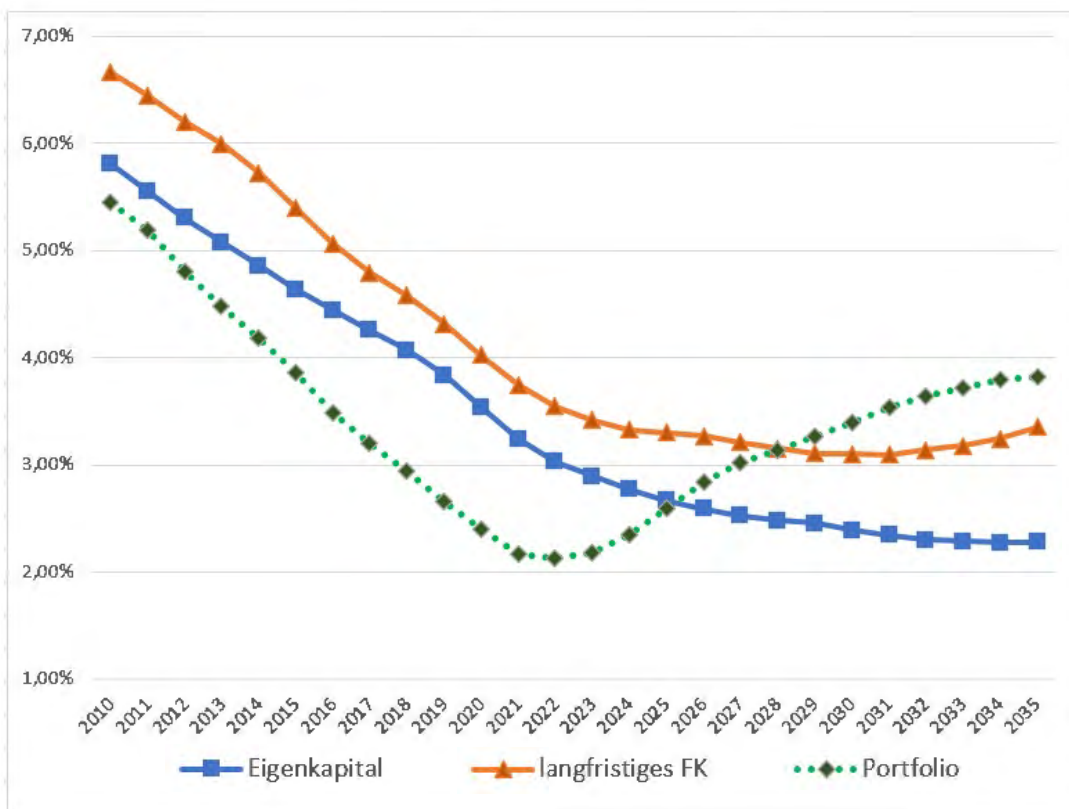
Anders als im „aktiven“ Schuldenmanagement wird unterstellt, dass das Verhältnis der verschiedenen Laufzeiten im Portfolio ungeachtet der konkreten Marktlagen über die Jahre unverändert bleibt.

² Hier könnten auch die Umlaufrenditen festverzinslicher börsennotierter Bundeswertpapiere mit einer Restlaufzeit von z.B. 30 Jahren als risikolose Anlage zugrunde gelegt werden – allerdings stehen diese Daten erst ab dem Jahr 2000 zur Verfügung. Weil für die Berechnung des Durchschnitts-Zinssatzes im Portfolio des Jahres 2010 Daten für die in 1991 aufgenommenen Kredite (20jährige Zinsbindung) erforderlich sind, wurde für die Grafik auf die entsprechende Zeitreihe für Restlaufzeiten über 20 Jahre zurückgegriffen. Der Unterschied zwischen diesen Zeitreihen liegt im langjährigen Durchschnitt bei rd. 20 Basispunkten.

Offensichtlich liegen die Kosten der kommunalen Refinanzierung insgesamt erheblich unter denen der fiktiven Eigenkapitalverzinsung; erst ab 2026 könnte sich das Bild – auf Basis der getroffenen Annahmen - umkehren. Demgegenüber liegen die Refinanzierungskosten eines Abwasser-Unternehmens (s.u. zur Fristenkongruenz) über der fiktiven Eigenkapitalverzinsung.

Bleibt es beim durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz im gesamten kommunalen Investitionskredit-Portfolio als Kalkulationsgrundlage für den Regiebetrieb Abwasserentsorgung, dann bedeutet die vorgeschlagene gesetzliche Regelung in der aktuellen Zinssituation konkret, dass Gemeinden mit niedrigem Eigenkapitalanteil (insb. Stärkungspakt-Kommunen mit einem EK-Anteil nahe Null) nur eine relativ geringe kalkulatorische Verzinsung ansetzen können und hierdurch aktuell relativ hohe Gebührenaufschläge hinnehmen müssen im Verhältnis zu finanzstarken Gemeinden mit einer hohen Eigenkapital-Quote.

Abbildung: Eigenkapital-Zins nach KAG-E / Fremdkapital-Zins eines Investitionskredit-Portfolios / Fremdkapital-Zins einer AöR Abwasser



Dies ist nicht nur im Ergebnis unbefriedigend, sondern auch der Sachlage nicht angemessen:

- **Fristenkongruenz**

Der betriebswirtschaftliche Grundsatz der Fristenkongruenz fordert, dass die einzelnen Vermögensgegenstände jeweils mit Mitteln finanziert werden sollen, die ebenso lange zur Verfügung stehen, wie das Kapital in den Vermögensteilen gebunden ist.³

Unzweifelhaft gehören Anlagen der Abwasserentsorgung zu den langlebigsten im kommunalen Infrastrukturvermögen. Entsprechend wird auch im Gesetzesentwurf ausdrücklich festgehalten: „Für die Bestimmung des Zinssatzes können deshalb nur langfristige Durch-

³ S. Wöltje, Bilanzen lesen, verstehen und gestalten, 14. Auflage, Freiburg 2021, S. 402; s. auch BWL-Lexikon.de.

schnittsverhältnisse maßgebend sein“.

Bei einem Unternehmen, dessen alleiniger Unternehmenszweck im Betrieb einer Abwasserentsorgung (oder z.B. im Schiffsbau) liegt, wäre eine langfristige Fremdfinanzierung selbstverständlich. Im kommunalen Investitionskredit-Portfolio spielt die Abwasser-Finanzierung aber nur eine untergeordnete Rolle; entsprechend spiegeln sich im Durchschnittzinssatz vor allem alle anderen investiven Maßnahmen, die überwiegend kürzerfristigen Charakter aufweisen.

- **Aktives Schuldenmanagement**

Die Schuldenportfolio-Steuerung im Rahmen des kommunalen Schuldenmanagements folgt weiteren Gesichtspunkten wie Einschätzung der aktuellen Marktlage, der Risiken einer Anschlussfinanzierung und des Sicherheits-Anspruchs. Je nach Portfolio-Steuerung können sich deutlich unterschiedliche Durchschnitts-Zinssätze ergeben, die jeweils nichts mit der Finanzierung der Abwasserentsorgung zu tun haben und der Nutzen-Risiko-Steuerung in kommunaler Eigenverantwortung unterliegen.

Durch die extremen Schwankungen an den Kapitalmärkten entstehen Chancen und Risiken für das Schuldenmanagement. Wird dies in die kalkulatorische Verzinsung übertragen, würden die Gebührenzahler bei Erfolgen entlastet, bei Misserfolgen mit haftbar gemacht.

- **Einheitliche statistische Grundlage**

Eine Gemeinde-spezifische Ermittlung von Fremdkapital-Zinssätzen schafft zusätzliche Rechtsunsicherheiten, insbesondere wenn betriebswirtschaftliche Grundsätze von Gerichten unterschiedlich ausgelegt werden.

Um den vorstehenden Gesichtspunkten Rechnung zu tragen und analog zur Bestimmung des Zinssatzes für den Eigenkapital-Anteil vorzugehen (wo pauschal ein entgangener Nutzen aus der nicht realisierten bestmöglichen Alternativ-Anlage angenommen wird), könnte auch für den Fremdkapital-Anteil eine statistische Reihe der Bundesbank⁴ zugrunde gelegt und NRW-weit eingesetzt werden, um langfristige Refinanzierungs-Zinssätze für die Abwasserentsorgung festzulegen.

Diese Aufgabe könnte der Gemeindeprüfungsanstalt übertragen werden, die bislang schon die entsprechenden Daten gepflegt hat.

- **Gestaltung**

Die kalkulatorische Verzinsung muss sich auf die Verhältnisse im Tätigkeitsbereich „Abwasserentsorgung“ beziehen, für die die Gebührenbedarfsberechnung aufgestellt wird.

Schon durch die Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts „Abwasserentsorgung“ ist der Eigenkapital-Anteil gestaltbar, weil die Eigentümerin Kommune über die Finanzierungsverhältnisse entscheidet. Aktuell würde die „AöR Abwasser“ mit 100% Eigenkapital ausgestattet; bei Umkehrung der Verhältnisse an den Kapitalmärkten würde Eigenkapital ausgeschüttet und mehr Fremdkapital eingesetzt.

Schon bei mittelgroßen Städten würden die Kosten einer solchen Gestaltung durch die aktuellen Zinsdifferenzen deutlich überkompensiert.

Dies macht deutlich, dass die Vorgabe einer einheitlichen Verzinsung zumindest in Höhe einer fiktiven Eigenkapitalverzinsung sinnvoll ist.

⁴ S. Deutsche Bundesbank, Schätzung von Zinsstrukturkurven, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Oktober 1997, S. 61-66. Mit Hilfe der Zinsstrukturkurven wird der Zusammenhang zwischen Restlaufzeit und Rendite von Nullkuponanleihen ohne Kreditausfallrisiko ermittelt.
S. beispielhaft https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/759778/759778?listId=www_skms_it03a

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die vom OVG angesprochenen Vorgaben aus §§ 6 I Satz 3 KAG, 75 I Satz 1 und 77 II Nr. 1 GO, es dürfe nicht mehr als die dauerhafte Betriebsfähigkeit der öffentlichen Einrichtung zur Abwasserbeseitigung sichergestellt und nur die für den Betrieb der Einrichtung erforderlichen Finanzmittel über Gebühren beschafft werden, angesichts des anstehenden umwelt- und klimagerechten Umbaus der kommunalen Abwassersysteme nicht zu restriktiv ausgelegt werden sollten. Im Gegenteil: Die Kosten der dauerhaften Betriebsfähigkeit sind über die Jahre dynamisch angestiegen und werden auch weiter steigen – eine identische Reproduktion ist technisch gar nicht möglich und wäre nicht auskömmlich.

Rechtsunsicherheiten

Die nachfolgend aufgelisteten Rechtsunsicherheiten könnten durch redaktionelle Änderungen am Gesetzestext beseitigt werden:

- **Abschreibungen**
In § 6 II Nr. 1 sind „fortgeschriebene“ Anschaffungs- und Herstellungskosten den Abschreibungen zugrunde zu legen. Das Wort „fortgeschriebene“ sollte entfallen, um Missverständnissen vorzubeugen; Verzinsungsbasis sind die Restbuchwerte der Anschaffungs- und Herstellungskosten.
- **Nominalzinssatz**
Der Wortlaut des § 6 II Nr. 2 lässt die Möglichkeit offen zu behaupten, der Fremdkapitalzinssatz sei – im Gegensatz zum Eigenkapitalzinssatz, wo ausdrücklich „Nominalzinssatz“ eingefügt wurde - als Realzinssatz zu interpretieren.
Rechtssicherheit würde hier die Einfügung des Wortes „nominale“ vor Fremdkapitalzins schaffen.
- **„Kann-Regelung“** in § 6 II Nr. 2
Da ein Abweichen von der gesetzlichen Regelung mit hoher Rechtsunsicherheit verbunden wäre, sollte das Wort „kann ... verwendet werden“ durch „ist ... zu verwenden“ ersetzt werden.
- **Extremer Zeitdruck**
Hilfreich wäre es, wenn im Gesetzestext (hilfsweise in der Gesetzesbegründung) klargestellt würde, dass es die Möglichkeit rückwirkender Satzungen gibt.

Fazit

Abschreibung zu Wiederbeschaffungszeitwerten und nominelle kalkulatorische Verzinsung werden gesetzlich festgelegt. Damit mildert die vorliegende Änderung des KAG die Auswirkungen des OVG-Urteils vom 17.05.2022 bereits erheblich. Dennoch bleiben beträchtliche Gebührenaufschläge, die auf kommunaler Ebene durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen (Leistungseinschränkungen oder steuerliche Maßnahmen, ggf. Grundsteuererhöhung) zu kompensieren sind.

Die Ungleichbehandlung zwischen Eigenkapital- und Fremdkapitalfinanzierung ist nicht nachvollziehbar: Auf der Eigenkapital-Seite eine pauschale Festlegung über eine bestimmte dokumentierte Emissionsrendite, auf der Fremdkapital-Seite ein Gemeinde-individuell zu ermittelnder Zinssatz über alle Aufgabenfelder und Spezifika der jeweiligen Kommune hinweg.

Damit werden nicht nur unnötige Rechtsunsicherheiten geschaffen, sondern auch die kommunalen Disparitäten verschärft: Das aktuelle Volumen der Gebührenaufschläge hängt jetzt maßgeblich von der Eigenkapital-Ausstattung einer Kommune ab: Je geringer die Eigenkapital-Ausstattung, je schlechter also die Finanzlage, desto höher sind c.p. die Aufschläge.

Die einfachste Lösung wäre die einer **einheitlichen** Verzinsung des anzusetzenden Kapitals. Wenn dieser Weg nicht begangen werden soll, dann ließen sich die negativen Auswirkungen dadurch begrenzen, dass anstelle einer gemeinde-individuellen Portfolio-Verzinsung ein landesweit einheitlicher langfristiger Refinanzierungssatz zugrunde gelegt würde, der den betriebswirtschaftlichen Finanzierungs-Grundsätzen der Fristenkongruenz entspricht und von der Gemeindeprüfungsanstalt auf Basis von Bundesbank-Zeitreihen mit kommunaltypischem Aufschlag festgelegt wird.

Bereits mittelgroße Gemeinden werden prüfen müssen, ob die Gründung einer „AöR Abwasser“ erforderlich ist, um die spezielle Finanzierung der Abwasserentsorgungsanlagen in der Gebührenbedarfsberechnung abzubilden und Schaden von den Gemeindefinanzen abzuwenden.

Artikel 2: Änderung des NKF-Covid-19-Isolierungsgesetzes (CUIG)

Der Entwurf sieht eine weitere Isolierung der Zusatzbelastungen durch die Corona-Pandemie und den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine einschließlich der Folgen auf den Energiemärkten im Jahresabschluss 2022 und letztmalig im Jahresabschluss 2023 vor.

Mit der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie Belastungen „... infolge des Krieges gegen die Ukraine“ ist ein sehr weiter Gestaltungsspielraum geschaffen, der es ermöglicht, Rat und Öffentlichkeit über die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse hinwegzutäuschen.

Die Isolierung stellt kein Wahlrecht dar, sondern eine rechtliche Verpflichtung – damit wird der Forderung kreisangehöriger Gemeinden Rechnung getragen, die sich ansonsten als Opfer ihrer Kreise als Umlageverbände sehen.

Bei den aktuellen Haushaltsaufstellungen und -beratungen sind die kriegsbedingten Belastungen bis 2026 in der mittelfristigen Finanzplanung zu isolieren (bei einem Doppelhaushalt in den Jahren 2023 sowie 2025 – 2027). Dies stellt sicher, dass trotz aller konkreten Finanzprobleme kaum eine Kommune neu in die Haushaltssicherung gemäß § 76 GO kommt.

Dies gilt zunächst nur noch für ein Jahr: Bei Aufstellung des Haushaltsplans 2024 gibt es keine Isolierungen mehr. Allerdings wurden und werden vielerorts mit den fiktiven a.o. Erlösen aus der CUIG-Isolierung Ausgleichsrücklagen aufgestockt, die zum Ausgleich späterer (echter) Defizite eingesetzt werden. Daher wird das CUIG unvermeidliche Umsteuerungen und Anpassungen an absehbare Konsolidierungszwänge beträchtlich verzögern - verhindern kann es sie nicht. Das könnten nur weitere konkrete finanzielle Hilfen von Bund und Land in angemessenem Umfang.

Die „Bilanzierungshilfe“ als Kernelement des CUIG kann natürlich nicht die Realität verändern, sondern nur die Wahrnehmung bzw. bilanzielle Verarbeitung derselben. Ob im Jahre 2030 noch allen Entscheidungsträgern klar ist, dass dem kommunalen „Eigenkapital“ auf der Passivseite auf

der Aktivseite noch eine virtuelle, nicht werthaltige Position aus dem CUIG (Corona- und Ukraine-Bilanzierungshilfe) gegenübersteht, ist zu bezweifeln. In vielen Fällen dürften Kommunen materiell überschuldet sein, obwohl sie auf der Passivseite noch ein positives Eigenkapital zeigen. Der Anspruch des NKF auf erhöhte finanzielle Transparenz (Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit) wird geopfert; Rechnungsprüfer diskutieren darüber, ob diese Jahresabschlüsse überhaupt noch uneingeschränkt testiert werden dürfen.

Noch wichtiger als die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sind allerdings die materiellen Folgen dieser Vorgehensweise:

- Finanzprobleme, die eigentlich auf die Bundesebene gehören (Pandemie und russischer Angriffskrieg), sollen kommunalindividuell gelöst werden. Das wird einigen gelingen und vielen anderen nicht – jedenfalls verschärft diese Vorgehensweise die eh schon starken und zunehmenden kommunalen Disparitäten.
- Eine Lösung auf Bundesebene wäre deutlich effizienter, weil die dort höhere Bonität eine deutlich niedrigere Verzinsung der Corona- und kriegsbedingt unvermeidlichen Kassenkredite bei langfristiger Zinssicherung ermöglichen würde. Die bereits mehrfach in Koalitionsverträgen verankerte Altschuldenlösung wird immer schwieriger, weil zu den Altschulden „Neuschulden“ hinzukommen.
- Da vom Volumen her angemessene Hilfen von Bund und Land nicht in Sicht sind, führt das CUIG vor allem zu einer verzögerten Anpassung an die finanziellen Realitäten. Da die Kommunen für einen wesentlichen Teil der staatlichen Nachfrage stehen, insbesondere z.B. für rd. 55 % der öffentlichen Sachinvestitionen, wird damit die expansive Konjunkturpolitik von Bund und Ländern letztlich doch konterkariert.

Fazit

Das CUIG führt zu einem Spagat zwischen der Vermeidung unsinniger haushaltsrechtlicher Sanktionen, was zu begrüßen ist, und den hierdurch geschaffenen finanziellen Intransparenzen und ggf. Fehlsteuerungen, die sich in den nächsten Jahren als problematisch erweisen dürften.

In der Öffentlichkeit könnte aktuell schnell der Eindruck entstehen, die Kommunen seien hinreichend gewappnet gegen die finanziellen Herausforderungen von Corona-Pandemie und russischem Angriffskrieg, insbesondere wenn auf beträchtliche Bestände in den Ausgleichsrücklagen verwiesen wird.

Dem ist entschieden entgegen zu treten – der tatsächliche Zustand der Kommunalfinanzen ist insbesondere an der Höhe der Kassenkredite bzw. der Gesamtverschuldung abzulesen. Die Altschuldenhilfe bleibt eine landespolitische Aufgabe.