

Gutachten

Projekttitle: **Überprüfung der Gebührenkalkulation
der Müllgebühren des AWM**

Auftraggeber: **Abfallwirtschaftsbetrieb München
(AWM)**

Projekt-Nr.: **950595**

Bearbeiter: 

Augsburg, im September 2015

Kurzfassung

Der Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM) erstellt derzeit eine Neukalkulation der Müllgebühren für Hausmüll und Gewerbemüll aus Umleerbehältern sowie für das Übernahmeentgelt an den städtischen Beseitigungs- und Verwertungsanlagen (MVA, Entsorgungspark, WSH plus). Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2005 der lineare Gebührentarif in einen degressiven Gebührentarif übergeführt und stufenweise in den folgenden Kalkulationszeiträumen umgesetzt wurde. Für den nun relevanten Kalkulationszeitraum (voraussichtlich 2016 bis 2018) soll sich an der bestehenden Gebührenstruktur nichts verändern.

Die Neukalkulation inklusive Nachkalkulation des vorherigen Kalkulationszeitraums ist von einem externen Berater in geeigneter Weise zu überprüfen. Hierzu wurde die bifa Umweltinstitut GmbH (bifa) gemäß Angebotsaufforderung vom 9.3.2015 und Bestellung vom 24.3.2015 beauftragt, eine entsprechende Evaluierung vorzunehmen.

bifa kommt im Rahmen der Untersuchung zu folgenden Evaluierungsergebnissen:

- (1) Bestandsaufnahme und Bewertung der gegenwärtigen Kalkulationspraktiken auf Konformität zu den gebührenrechtlichen Vorgaben und Gebührenprinzipien
 - Der AWM veranschlagt in der neuen Kalkulationsperiode die kalkulatorischen Abschreibungen zu Wiederbeschaffungszeitwerten, was gemäß BayKAG und korrespondierenden Vollzugshinweisen bereits ab 1.8.2013 möglich ist. Gemäß herrschender Lehre, üblicher Praxis und konform zu den Vollzugshinweisen wird hierzu zunächst der Tageswert des abzuschreibenden Wirtschaftsgutes am Ende der Kalkulationsperiode mit Hilfe Index-Formel $WZW_n = AHK (1+p)^n$ ermittelt, dabei AHK = historische Anschaffungs- bzw. Herstellkosten, WZW_n = Wiederbeschaffungszeitwert am Ende der Periode n und p = durchschnittliche Preissteigerungsrate seit der Anschaffungsperiode (über eine statistische Preisindexreihe hergeleitet). Die Abschreibung erfolgt dann vom Wiederbeschaffungszeitwert durch Aufteilung über die gesamte Nutzungsdauer. Zu bemerken ist, dass die kumulierten Abschreibungsbeträge nicht zur vollen Substanzerhaltung reichen, da der Wiederbeschaffungswert des Anlagegutes zum Ende der Nutzungsdauer in der Regel nicht erreicht wird. Ursache hierfür ist, dass nicht vom (erst am Ende der Nutzungsdauer bekannten) Wiederbeschaffungswert, sondern vom Wiederbeschaffungszeitwert zum Kalkulationszeitpunkt abgeschrieben wird. Allerdings können etwaige Deckungslücken zur vollen Substanzerhaltung problemlos geschlossen werden. Zur Finanzierung braucht die Kommune nicht auf Eigenmittel zurückgreifen, sondern sie kann aufgrund der Refinanzierungsgarantie über

Gebühren sog. rentierliche Schulden machen, wobei auch der gegenwärtig äußerst niedrige Sollzins von Vorteil ist.

- Des Weiteren merkt bifa an, dass für die grundsätzliche Legitimität der Veranschlagung von Wiederbeschaffungszeitwerten die Intention der Gesetzgebung zu berücksichtigen ist. So stand bei der Neuregelung von Art. 8 Abs. 3 BayKAG die enorme künftige Kostenbelastung (bei Wasserversorgungs- und Entwässerungseinrichtungen) im Vordergrund. Vor diesem Hintergrund sollte AWM den hohen künftigen Investitionsbedarf in seinem Wirkungsbereich darlegen. Hiermit kann der künftige Finanzaufwand aufgezeigt und an die Intentionen des Gesetzgebers angeknüpft werden. Der AWM kam im Laufe der Untersuchung dieser Aufforderung nach. Der aufgezeigte Gesamtinvestitionsbedarf von rd. 20 Mio. € erscheint u.E. erheblich und somit hinreichend zur Ausübung des neuen Kalkulationswahlrechts. Der gebührensteigernde Effekt von Abschreibungen zu Wiederbeschaffungszeitwerten kann hierbei zur Gebührenkontinuität reichen.
- Der Kalkulationszeitraum für die Neukalkulation soll 2 oder 3 Jahre umfassen. Dieser Modus ist legitim, sieht doch das BayKAG einen Zeitraum von bis zu 4 Jahren vor. Ein kürzer gewählter Zeitraum ermöglicht Reagibilität für ggf. erforderliche Gebührenanpassungen, ein längerer Zeitraum gewährt Gebührenstabilität.
- Für die Veranschlagung von Rückstellungen im Rahmen der Neukalkulation in Form von Rückstellungen für die Deponienachsorge und für Pensionsverpflichtungen verweist bifa auf die Ausführungen im 2006er-Gutachten „Evaluierung der Kalkulation der Müllgebühren des AWM (Zeitraum 2007-2008) unter besonderer Berücksichtigung der Pensionsrückstellungen“ (dort detailliert S. 26 ff.).

(2) Plausibilitätsprüfung der Nachkalkulationen für den Zeitraum 2013 bis 2015 in Hinblick auf Konsistenz, Vollständigkeit, Arithmetik und logische Stringenz der Rechnung

- Hinsichtlich der Herkunft der Kalkulationsdaten gehen wir davon aus, dass von hinreichender Plausibilität ausgegangen werden kann, da das Rechnungswesen (insbes. Finanzbuchhaltung) des AWM turnusmäßig der gesetzlich vorgeschriebenen Wirtschaftsprüfung unterzogen wird und keine Beanstandungen bekannt sind.
- Die Nachkalkulationen des AWM erfolgen in Form einer Kostenstellenrechnung, auch als Betriebsabrechnungsbogen (BAB) bezeichnet. Abweichungen von der idealtypischen BAB-Rechnungssystematik ergeben sich beim AWM insbesondere dadurch, dass in die Rechnung auch die Daten der bilanziellen Gewinn- und Verlustrechnung (Finanzergebnis) sowie entsprechende Abgrenzungsrechnungen integriert sind. Dies

Ist dem Umstand geschuldet, dass AWM sowohl bilanzielle bzw. buchhalterische als auch kostenrechnerische Ergebnisdaten und deren Zusammenhänge in internen und externen Auskunfts- und Beschlussgremien zu präsentieren und zu vertreten hat. Dennoch können wir der Rechnungssystematik der AWM-Kalkulationen insgesamt die erforderliche Konsistenz attestieren. Die Grundsätze eines geordneten Rechnungswesens sind erfüllt, durch die kombinierte Darstellung von Finanz- und Kostenrechnung wird zudem das Prinzip der Wirtschaftlichkeit bei der Rechnungslegung gewahrt.

- Die Rechnungen sind vollständig. Sämtliche Kosten- und Erlösarten werden erfasst, abgegrenzt und in der Kostenstellenrechnung nach passenden Mengen- und Wertschlüsseln verteilt. Insofern wird dem kostenrechnerischen Verursachungs-, Durchschnitts- und Tragfähigkeitsprinzip entsprochen.
- Die Rechnungen sind arithmetisch korrekt. Dies gewährleisten sowohl die AWM-Rechnungsgrundlagen (Unternehmenssoftware SAP) als auch die BAB-Rechnungssystematik. Mögliche Rundungs- oder andere kleinere Unschärfen korrespondieren mit dem kostenrechnerischen Prinzip der relativen Genauigkeit.
- Die Rechnungen sind logisch stringent. Dies gewährleistet einerseits die BAB-Systematik, zum anderen die Verknüpfung mit dem buchhalterischen Rücklagenkonto (sog. Gebührenaussgleichsrücklage) zur Erfassung bzw. Rückerstattung von Kostenüber- und -unterdeckungen.

(3) Plausibilitätsprüfung der Neugebührenkalkulation für den Zeitraum 2016 bis 2018 in Hinblick auf Konsistenz, Vollständigkeit, Arithmetik und logische Stringenz der Rechnung

- Der Rechnungssystematik der AWM-Neukalkulation können wir die erforderliche Konsistenz attestieren. Die Grundsätze eines geordneten Rechnungswesens sind erfüllt, durch die kombinierte Darstellung von Finanz- und Kostenrechnung wird zudem das Prinzip der Wirtschaftlichkeit bei der Rechnungslegung gewahrt. Die gebührenmindernde Verwendung der Gebührenaussgleichsrücklage entspricht den Erfordernissen des gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzips, die für den vollständigen Kostenausgleich notwendige Gebührenerhöhung empfiehlt sich im Hinblick auf den Grundsatz der Periodizität bzw. Periodengerechtigkeit.
- Hinsichtlich der Vollständigkeit der Kalkulationsdaten (Planwerte 2016 und Prognosewerte 2017 und 2018) gehen wir davon aus, dass von hinreichender Plausibilität ausgegangen werden kann, da das Rechnungswesen (insbes. Finanzbuchhaltung) des AWM turnusmäßig der gesetzlich vorgeschriebenen Wirtschaftsprüfung unterzo-

gen wird und keine Beanstandungen bekannt sind. Speziell für den Ansatz von kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederschaffungszeitwerten gibt es zudem eine separate Darstellung, in welcher die Ansätze zu Zeitwerten und historischen Werten gegenübergestellt werden.

- Schließlich ist die Rechnung logisch stringent, was insbesondere durch die Verknüpfung mit dem buchhalterischen Rücklagenkonto zur Erfassung bzw. Rückerstattung von Kostenüber- und -unterdeckungen aus der Kalkulationsvorperiode verdeutlicht wird.

Als Ausblick auf weitere, künftige Gebührenkalkulationen des AWM werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Durch die Änderung des Art. 8 Abs. 3 KAG wird den Kommunen seit jüngerer Zeit ermöglicht, alternativ zur Abschreibung von Anschaffungs- und Herstellungskosten auch von Wiederbeschaffungszeitwerten abschreiben zu können. Damit lässt sich via Gebührenumlage ein Ansparvolumen generieren, das in der Differenz zwischen den beiden Abschreibungsmethoden besteht. Der AWM sollte das Ansatzwahlrecht auch in Zukunft zur Wahrung der Gebührenstabilität bzw. -kontinuität nutzen.
- Für die Rechnungslegung wird empfohlen, Ergänzungen und Berichtigungen insbesondere bei der Nachkalkulation unmittelbar in die BAB-Darstellung zu integrieren. Hierdurch wird die Lesbar- und Nachvollziehbarkeit der Rechnung verbessert.

