

Gutachten-Kurzfassung

Titel: Überprüfung der Gebührenkalkulation der Müllgebühren des AWM

Auftraggeber: Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM)

Bestellung Nr.: 300523309

Bearbeitung: Dr. Jochen Cantner, Diplomökonom, Neusäß

Neusäß am 30.5.2018

Kurzfassung

Der Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM) erstellt gegenwärtig eine Neukalkulation der Müllgebühren (inkl. Nachkalkulation) für Hausmüll und Gewerbemüll aus Umleerbehältern, für Unterflurcontainer sowie für das Übernahmeentgelt an den städtischen Beseitigungs- und Verwertungsanlagen (MVA, Entsorgungspark, WSH plus) sowie einige Nebengebührentatbestände (Miete für Container, Fehlbefüllungen, Transportgebühren). Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2005 der lineare Gebührentarif in einen degressiven Gebührentarif überführt und stufenweise in den folgenden Kalkulationszeiträumen umgesetzt wurde. Für den nun relevanten Kalkulationszeitraum (2019 bis 2021) 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 der Berater Dr. Jochen Cantner beauftragt, eine entsprechende Begutachtung vorzunehmen.

Der Berater kommt im Rahmen der Untersuchung zu folgenden Evaluierungsergebnissen:

(1) Bestandsaufnahme und Bewertung der Kalkulationspraktiken des AWM auf Konformität zu den gebührenrechtlichen Vorgaben und Gebührenprinzipien:

- Der Kalkulationszeitraum für die Neukalkulation umfasst drei Jahre, d.h. Zeitraum 2019-2021. Dieser Modus ist legitim, denn das BayKAG sieht einen Zeitraum von bis zu 4 Jahren vor. Ein kürzer gewählter Zeitraum ermöglicht Reagibilität für ggf. erforderliche Gebührenanpassungen, ein längerer Zeitraum gewährt Gebührenstabilität. Die Vorgehensweise des AWM korrespondiert auch mit der Vorgehensweise im Vorkalkulationszeitraum (d.h. Zeitraum 2016-2018).
- Der AWM veranschlagt seit der Kalkulationsperiode 2016-2018 die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Der Ansatz erfolgt dabei konform zu den Vorgaben gemäß BayKAG, den entsprechenden Vollzugshinweisen des StMI sowie den Kalkulationsvorgaben der Landeshauptstadt München. Daraus resultierende Mehrerlöse werden bis zur zweckentsprechenden Verwendung in einer Sonderrücklage verzinslich thesauriert. Beim AWM wurde hierzu in der Finanzbuchhaltung das neue Sachkonto „280190 Rückstellungen aus WBZ“ eingeführt. Diese Vorgehensweise wird in der Neukalkulation für den Zeitraum 2019-2021 fortgesetzt.
- In der „Gebührenrunde 2019“ wurden AWM-intern diverse Themen angesprochen und abgestimmt, welche Relevanz für den Kostenansatz in der Neugebührenkalkulation besitzen (Stichwort: gewisse Mehrungen bzw. Minderungen bei den gebührenrechtlich zu

veranschlagenden Kosten) bzw. Anpassungen bei den satzungsgemäßen Gebührentatbeständen bzw. der Tarifierung der Gebührensätze (Stichwort: Konformität zu den Gebührenprinzipien, insbesondere zum Lenkungsprinzip) erfordern. Die Sachverhalte wurden im Auftaktgespräch mit dem Berater erörtert. Im Ergebnis ergibt sich keinerlei Beanstandung hinsichtlich der vom AWM intendierten Maßnahmen und Vorgehensweisen.

- Eine angedachte Veranschlagung von speziellen Personalsozialleistungen (Stichwort: frühzeitige Arbeitsunfähigkeit respektive freiwillige, d.h. tarifvertraglich nicht geregelte Unterstützung) in der Kostenrechnung des AWM ist abschlägig zu beurteilen, da entsprechende Rückstellungs- oder Wagniskosten an enge Voraussetzungen gebunden sind. Eine Finanzierung von solchen freiwilligen Personalsozialleistungen sollte daher außerhalb der Kostenrechnung bzw. Gebührenkalkulation gesucht werden, so etwa aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Stichwort: Kommunaler Sozialfonds).
- Laufende Planungs- und Maßnahmenaufwendungen für die Deponienachsorge sind kostenneutral aus den via Rückstellungskosten angesammelten Deponienachsorgerücklagen zu finanzieren. Falls bestimmte Planungen und Maßnahmen in den früher dotierten Rückstellungskosten noch nicht berücksichtigt wurden, ist eine Veranschlagung der Aufwendungen als Betriebskosten angebracht. Dies entspricht auch der Intention des Art. 7 Abs. 5 BayAbfG, wonach zu den gebührenrelevanten Kosten die durch Rückstellungen nicht gedeckten Aufwendungen für notwendige Vorkehrungen an nach dem 10.6.1972 stillgelegten Abfallbeseitigungsanlagen zählen.

(2) Plausibilitätsprüfung der Nachkalkulationen für den Zeitraum 2016 bis 2017 in Hinblick auf Konsistenz, Vollständigkeit, Arithmetik und logische Stringenz der Rechnung:

- Hinsichtlich der Herkunft der Kalkulationsdaten kann von hinreichender Plausibilität ausgegangen werden, da das Rechnungswesen (insbes. Finanzbuchhaltung) des AWM turnusmäßig der gesetzlich vorgeschriebenen Wirtschaftsprüfung unterzogen wird und keine Beanstandungen bekannt sind.
- Die Rechnungssystematik der vorliegenden Nachkalkulation entspricht jener aus dem vorherigen Kalkulationszeitraum (2013-2015). Insofern ist eine fortlaufende und intertemporal nachvollziehbare Rechnungslegung gewährleistet.
- 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 der 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 kann der Rechnungssystematik der AWM-Kalkulationen insgesamt die erforderliche Konsistenz attestiert werden. 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.
- Speziell zur Nachkalkulation des laufenden Rechnungsjahres 2018 ist darauf hinzuweisen, dass eine abschließende Kalkulation verständlicherweise erst ab 2019 möglich ist. Dieses Ergebnis fließt dann ein in die Kalkulation des übernächsten Gebührenkalkulationszeitraums, d.h. für das Jahr 2022 und gegebenenfalls fortfolgend. Insgesamt besehen ist die Nachkalkulation 2018 vollständig, arithmetisch korrekt und stringent, die vorläufige Verwendung von Planwerten entspricht dem kostenrechnerischen Prinzip der relativen Genauigkeit.

(3) Plausibilitätsprüfung der Neugebührenkalkulation für den Zeitraum 2019 bis 2021 in Hinblick auf Konsistenz, Vollständigkeit, Arithmetik und logische Stringenz der Rechnung:

- Die Rechnungssystematik der AWM-Neukalkulation besitzt die erforderliche Konsistenz. Die gebührenmindernde Verwendung der Gebührenaussgleichsrücklage entspricht den Erfordernissen des gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzips. Die für den

vollständigen Kostenausgleich notwendige Gebührenerhöhung in Höhe von durchschnittlich 1,98 % empfiehlt sich im Hinblick auf den Grundsatz der Periodizität bzw. Periodengerechtigkeit.

- Hinsichtlich der Vollständigkeit der Kalkulationsdaten (Prognosewerte 2018, 2019 bis 2021) kann von hinreichender Plausibilität ausgegangen werden, da das Rechnungswesen (insbes. Finanzbuchhaltung) des AWM turnusmäßig der gesetzlich vorgeschriebenen Wirtschaftsprüfung unterzogen wird und keine Beanstandungen bekannt sind.
- Speziell für den Ansatz von kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten 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.

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

- Für die Rechnungslegung könnte man überlegen, Ergänzungen und Berichtigungen insbesondere bei der Nachkalkulation unmittelbar in die BAB-Darstellung zu integrieren. Hierdurch wird die Lesbar- und Nachvollziehbarkeit der Rechnung verbessert.
- Sinnvoll erscheint zudem, eine getrennte Übersicht der Gebührenausgleichsrücklage aus Kostenüber-/unterdeckungen respektive aus Mehrerlösen, die sich aus einer Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten gegenüber einer Abschreibung von Anschaffungs- und Herstellungskosten ergeben, zu führen. Auch hierdurch wird die Lesbar- und Nachvollziehbarkeit der Rechnung verbessert und zudem die Speisung und Verwendung der beiden Rücklageformen unmittelbar evident.
- Eine mögliche Veränderung in der Umsatzbesteuerung sollte beobachtet werden. Das BMF hatte vorgesehen, dass ab 2021 immer dann Umsatzsteuer auf die bislang steuerfreien Entgelte für Abwasser und Abfall hätte aufgeschlagen werden müssen, wenn die betreffenden Gemeinden „zivilrechtliche „Preise“ in Rechnung stellen, statt sie per Gebührenbescheid zu erheben. Die Finanzminister der Länder lehnten dies jedoch ab, insbesondere weil keine Marktverzerrungen zwischen privaten und öffentlichen Anbietern gegeben seien. Damit bleiben Abwasser- und Abfallgebühren weiterhin umsatzsteuerfrei, zumindest auf Sicht. Ein Anwendungserlass des BMF zu möglichen Marktverzerrungen steht noch aus.

- In diesem Zusammenhang könnten sich auch hinsichtlich der Zuordenbarkeit von Leistungsbereichen zum Hoheitsbetrieb respektive zum BgA Änderungen ergeben. Richtungsweisend erscheint hier ein aktuelles Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig, welches auf eine Marktöffnung für Sperrmüll abzielt.
- Weiteres Veränderungspotenzial für abfallwirtschaftliche Leistungen respektive Kosten besitzen die abfallrechtlichen Regelungen. Auf nationaler Ebene sei hier insbesondere auf das neue VerpackG hingewiesen, welches zu Beginn des Jahres 2019 in Kraft tritt und im Vergleich zur gegenwärtigen VerpackV wesentlich höhere Recyclingquoten festlegt.
- Ähnliches sieht das EU-Recht vor, jedoch in längerfristiger Perspektive. Der Rat der Europäischen Union nahm unlängst Änderungen zu sechs abfallrechtlichen Richtlinien an. Diese zielen insbesondere darauf ab, mehr Abfall zu vermeiden und das Recycling zu stärken. Die angenommenen Änderungen betreffen die Abfallrahmenrichtlinie sowie die Richtlinien zu Verpackungen, zu Deponien, zu Altfahrzeugen, zu Batterien und zu Elektro- und Elektronikgeräten. Das Europäische Parlament hatte den Änderungsvorschlägen bereits am 18.4.2018 seine Zustimmung erteilt. Die neuen Richtlinien treten 20 Tage nach der Veröffentlichung im EU-Amtsblatt in Kraft. Den Mitgliedstaaten steht dann für ihre Umsetzung eine Frist von 24 Monaten zur Verfügung.