

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat**Urteil des Bundesgerichts zu den Abfallgrundgebühren: Abfallreglement vom 25. September 2005 (AFR; SSSB 822.1); Teilrevision und Nachkredit zum Globalbudget 2012 (Tiefbauamt; PG510300 Betrieb + Unterhalt)****1. Worum es geht**

Gemäss geltendem Abfallreglement der Stadt Bern vom 11. November 2004 (Abfallreglement; AFR; BSG 822.1) bezahlen sämtliche Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine pauschale Abfall-Grundgebühr. Die Grundgebühr bemisst sich nach der Bruttogeschossfläche des Grundstücks und ist zudem im Sinne des Verursacherprinzips abgestuft, indem beispielsweise Take-away-Betriebe oder Eigentümer von Gebäuden mit grossem Publikumsverkehr (Kino, Läden usw.) einen höheren Ansatz entrichten müssen (Faktor 2.0 bzw. 1.3). Der Ertrag aus den Grundgebühren soll hauptsächlich die Kosten des sogenannten Bereitstellungsaufwands (Personal, Infrastruktur, Logistik, Werkstoff- und Sondersammlungen) decken; zudem soll ein Teil der Grundgebühren als angemessene Abgeltung für das Wegräumen von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum durch andere städtische Stellen dienen. Unter diesem Titel flossen bisher jährlich 4,91 Mio. Franken der Abfall-Grundgebühren zweckgebunden an das Tiefbauamt (TAB) und die Stadtgärtnerei (SGB), welche damit einen Teil ihrer Kosten von insgesamt 11,5 Mio. Franken für die Reinigung und Entsorgung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum bestritten. Damit erhebt die Stadt Bern via Grundgebühren indirekt eine Littering-Gebühr bei sämtlichen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern.

Gegen die erstmalige Erhebung der gestützt auf das Abfallreglement neu berechneten Abfall-Grundgebühren 2007 wurden verschiedene Beschwerden eingereicht. Mit Urteil vom 21. Februar 2012 hat das Bundesgericht nun in einem Fall in letzter Instanz entschieden, dass das Abfallreglement insoweit gegen Bundesrecht verstösst, als damit die Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen aus dem öffentlichen Raum (Leerung der Abfalleimer/Littering) über die Abfall-Grundgebühren finanziert werden. Diese Kosten müssen gemäss Bundesgericht zwar nach dem Verursacherprinzip - und somit über Gebühren und nicht aus Steuermitteln - finanziert werden; sie dürfen jedoch nicht via Grundgebühr sämtlichen Grundeigentümerinnen und -eigentümern überbunden werden. Zulässig wäre gemäss Bundesgericht einzig eine besondere Gebühr oder ein Zuschlag für Betriebe, die in besonderer Weise zur Entstehung von Abfall im öffentlichen Raum beitragen.

Für die Stadt Bern löst das Bundesgerichtsurteil vom 21. Februar 2012 folgenden Handlungsbedarf aus:

- *Kurzfristiger Handlungsbedarf:* Die Abfall-Grundgebühren müssen reduziert und das Abfallreglement angepasst werden. Zudem muss entschieden werden, ob und in welchem Ausmass die in der Vergangenheit zu hoch erhobenen Grundgebührenanteile zurückerstattet werden sollen.
- *Zukünftige Lösung:* Das Bundesgerichtsurteil verpflichtet die Stadt Bern dazu, die Littering-Kosten künftig über das Verursacherprinzip zu finanzieren und bei Betrieben, die in besonderer Weise zur Entstehung dieser Abfälle beitragen, eine Littering-Ge-

bühr zu erheben. Die Stadt hat auch insofern ein Interesse an der raschen Erhebung einer solchen Littering-Gebühr, als damit die zusätzliche Belastung des Steuerhaushalts reduziert werden kann.

Vorliegend werden dem Stadtrat die aus dem Bundesgerichtsurteil zwingend geforderten Anpassungen des Abfallreglements sowie ein Nachkredit von 19,65 Mio. Franken zulasten der Laufenden Rechnung 2012 beantragt; der Nachkredit soll für die Rückerstattung der in den Jahren 2007 bis 2012 zu viel erhobenen Abfall-Grundgebühren eingesetzt werden.

Der beantragte Nachkredit ist tiefer als die vom Gemeinderat vor den Sommerferien 2012 im Zuge seiner ersten Grundsatzentscheide kommunizierte Summe von 21,02 Mio. Franken. Die seither getätigten Abklärungen haben gezeigt, dass für die Abwicklung der Rückerstattung eine Rückstellung in der Höhe von 19,65 Mio. Franken mit grosser Wahrscheinlichkeit ausreicht; an den individuell zurückzuerstattenden Beträgen ändert sich dadurch nichts (vgl. im Detail Ziff. 4).

Mit dem vorliegenden Geschäft wird der Stadtrat zudem über die zur Abwicklung der Gebührenerückerstattungen kurzfristig notwendigen Anpassungen des Produktegruppen-Budgets 2013 und über das weitere Vorgehen zur Einführung einer städtischen Littering-Gebühr informiert. Die für die Anpassung des Voranschlags 2013 notwendigen Anträge hat der Gemeinderat bereits in den dafür vorgesehenen Gremien eingebracht; die Anträge sind budgetneutral und haben keine präjudizierende Wirkung für das vorliegende Geschäft

Einen direkten Zusammenhang hat das vorliegende Geschäft hingegen mit der vom Gemeinderat gleichzeitig verabschiedeten Antwort auf die Dringliche Motion Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem, FDP): Bundesgerichtsurteil in Sachen Littering-Gebühren: Rückerstattung der überhöhten Kehrrechtgrundgebühren an die Grundeigentümer (vgl. dazu auch Ziff. 4.9).

2. Ausgangslage

2.1 Geltende Regelung in der Stadt Bern

Auf den 1. Mai 2007 ist das neue städtische Abfallreglement in Kraft getreten, welches - soweit hier von Interesse - folgende Regelungen enthält:

- Sämtliche Grundeigentümerinnen und -eigentümer in der Stadt Bern müssen eine Abfall-Grundgebühr entrichten (Art. 14 und 17 AFR). Dazu legt das Abfallreglement in Anhang Ziffer 2.1 einen Gebührenrahmen von Fr. 1.30 bis 1.90 pro Quadratmeter Bruttogeschossfläche fest, wobei die konkrete Höhe vom Gemeinderat auf Verordnungsstufe definiert wird; sie liegt heute bei Fr. 1.45.
- Die Abfall-Grundgebühr wird mit einem Faktor multipliziert, welcher der Abfallproduktion der betreffenden Nutzungsart Rechnung trägt (Art. 17 Abs. 3 AFR). Die dazu gehörenden Faktoren sind in Anhang Ziffer 2.2 des Abfallreglements detailliert geregelt und reichen von Faktor 0.5 (z.B. Schulen, Museen, Kirchen, Lagerhallen, Landwirtschaftsbetriebe etc.) bis zu Faktor 2.0 (Verkaufsflächen von Takeaway-Betrieben und dergleichen). Ein leicht erhöhter Faktor (1.3) gilt zudem für Gebäude mit erheblichem Publikumsverkehr (z.B. Restaurants, Verkaufsgeschäfte, Sportstadien). Alle übrigen Nutzungen sind mit dem Faktor 1.0 eingestuft; dies entspricht dem Grossteil der Gebührenpflichtigen.
- Die Erträge der Abfall-Grundgebühren sollen - neben den Kosten der Entsorgung im engeren Sinne - insbesondere auch eine angemessene Abgeltung für das Wegräumen von

Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum durch andere städtische Stellen abdecken (Art. 17 Abs. 1 AFR).

2.2 *Beschwerdeverfahren*

Gegen die erstmalige Festsetzung ihrer Abfall-Grundgebühr für das Jahr 2007 erhoben fünf Detailhandelsgeschäfte gemeinsam Beschwerde, welche zuerst von der Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün und anschliessend - in zweiter Instanz - vom Regierungsstatthalteramt abgewiesen wurde. Mit Urteil vom 19. Januar 2011 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Bern die Beschwerde teilweise gut und kam dabei im Wesentlichen zum Schluss, dass die zur Diskussion stehenden Abfälle nicht als Siedlungsabfälle zu qualifizieren seien, sondern als „herrenlose“ Abfälle, deren Entsorgung somit in jedem Fall von der Gemeinde (Stadt Bern) über Steuern finanziert werden müsse; hinzu komme, dass die beschwerdeführenden Detailhandelsgeschäfte gar nicht als Verursacher dieser Abfälle gelten würden. Das Verwaltungsgericht hob den Entscheid des Regierungsstatthalters auf und wies die Akten zur Neufestsetzung der Grundgebühren der Beschwerdeführenden zurück an die Stadt Bern.

Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts legte die Stadt Bern Beschwerde ein, welche am 21. Februar 2012 vom Bundesgericht von der Sache her abgewiesen wurde. Dabei kam das Bundesgericht aber - anders als noch das kantonale Verwaltungsgericht - zum Schluss, dass es sich bei den fraglichen Abfällen sehr wohl um Siedlungsabfälle handle, diese nicht als „herrenlos“ gelten und somit die Kosten für die Entsorgung nicht per se vom Gemeinwesen zu tragen seien. Entgegen dem Verwaltungsgericht müssten die Kosten für die Entsorgung des Abfalls aus dem öffentlichen Raum deshalb über verursachergerechte Gebühren, und nicht über Steuern finanziert werden. Die konkrete Regelung des städtischen Abfallreglements, welche einen Teil der Kosten für die Entsorgung via Abfall-Grundgebühren sämtlichen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern überbinde, sei jedoch nicht bundesrechtskonform. Über die Grundgebühren dürfe einzig ein Fixkostenanteil für die Entsorgung abgegolten werden. Hingegen sei eine Littering-Gebühr zulässig; es müsse dabei „plausibel dargelegt werden“, dass die Betroffenen „in besonderer Weise zur Entstehung des im öffentlichen Raum beseitigten Abfalls beitragen“.

Neben dem genannten Verfahren sind insgesamt 9 weitere Beschwerden gegen in Rechnung gestellte Abfall-Grundgebühren eingelegt worden. Alle diese Verfahren wurden seinerzeit mit Blick auf das hängige Verfahren der fünf Detailhandelsgeschäfte sistiert.

2.3 *Bedeutung des Bundesgerichtsurteils*

Das Bundesgerichtsurteil vom 21. Februar 2012 hat in erster Linie zur Folge, dass die städtischen Abfall-Grundgebühren reduziert werden müssen, die Finanzierungslücke (vorderhand) vom Steuerhaushalt zu decken ist und die betroffenen Bestimmungen im Abfallreglement angepasst werden müssen (vgl. dazu Ziff. 3). Daneben stellt sich auf städtischer Ebene die Frage, ob und in welchem Umfang die in der Vergangenheit zu viel erhobenen Grundgebührenanteile zurückerstattet werden müssen (Ziff. 4) sowie ob und in welcher Form für die Zukunft eine neue Littering-Gebühr eingeführt werden soll (Ziff. 6).

Das Urteil des Bundesgerichts hat Auswirkungen, welche weit über die Stadtgrenzen hinaus reichen: Einerseits sind Regelungen, welche die Littering-Entsorgung via Grundgebühren finanzieren, weit verbreitet. Andererseits sind die Ausführungen des Bundesgerichts, wonach die Kosten für die Littering-Entsorgung konsequent über Verursachergebühren (und nicht über Steuern) finanziert werden müssen sowie die explizit eingeräumte Möglichkeit, eine Littering-Gebühr zu erheben, in dieser Deutlichkeit neu und wegweisend. Es ist daher davon auszugehen, dass in der ganzen Schweiz Anpassungen von Abfallreglementen erforderlich sein wer-

den. Entsprechend gross war und ist das Interesse am Bundesgerichtsurteil und dessen Folgen. So hat beispielsweise das Bundesamt für Umwelt BAFU am 30. Mai 2012 einen Runden Tisch mit allen beteiligten Kreisen einberufen. Zudem formieren sich auf übergeordneter Ebene verschiedene Arbeitsgruppen, welche sich mit der Thematik der Littering-Gebühr auseinandersetzen (vgl. Ziff. 6). Die Arbeiten und Regelungen der Stadt Bern werden daher in breiten Kreisen auf grosses Interesse stossen.

3. Anpassungen Abfallreglement

3.1 Ausgangslage

Sowohl das Bundesgericht als auch das Verwaltungsgericht haben in ihren Urteilen die bisherige Rechtsprechung bestätigt, wonach bei den Grundeigentümerinnen und -eigentümern eine mengenunabhängige Abfallgrundgebühr erhoben werden darf. Über diese Gebühr sind die Kosten der Aufrechterhaltung der Infrastruktur (sogenannte Bereitstellungskosten/Fixkosten) zu finanzieren. Die Bemessung dieser Gebühr nach der Bruttogeschossfläche ist zulässig (Erw. 5.3.4). Hinsichtlich dieser Punkte bedarf das Abfallreglement somit keiner Änderung.

In folgenden Punkten erfordert das Bundesgerichtsurteil jedoch eine Anpassung des Abfallreglements:

- Die Grundgebühr darf keinen Anteil für das eigentliche Wegräumen des Abfalls aus dem öffentlichen Raum enthalten (Art. 17 Abs. 1 AFR; nachfolgend Ziff. 3.3).
- Daraus ergibt sich, dass die Abfall-Grundgebühren gesenkt werden müssen, was eine Anpassung des Gebührenrahmens erfordert (Anhang Ziff. 2.1 AFR; nachfolgend Ziff. 3.5).
- Die für die Bemessung der Grundgebühr bisher massgebenden Nutzungsfaktoren über 1,0 sind aufzuheben, weil diese mit den Kosten der Entsorgung des Abfalls aus dem öffentlichen Raum begründet sind (Art. 17 Abs. 3 und Anhang Ziff. 2.2 AFR; nachfolgend Ziff. 3.6).
- Die dadurch wegfallenden Einnahmen aus der Grundgebühr müssen (vorläufig bis zur Einführung einer Littering-Gebühr) in der Abfallrechnung ausgewiesen und durch Steuermittel kompensiert werden, wofür im geltenden AFR eine gesetzliche Grundlage fehlt (Art. 10 AFR; nachfolgend Ziff. 3.2).
- Die Gebühren sind - in Analogie zum Steuerrecht - künftig zu verfügen (Art. 23 Abs. 2; nachfolgend Ziff. 3.4)

3.2 Artikel 10 Absatz 1 und 2^{bis} AFR

Nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e AFR umfassen die Aufwendungen der Sonderrechnung die Kosten für die *angemessene* Abgeltung für die Räumung von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum. Das bisherige Reglement beruhte auf dem Gedanken, dass die Kosten des Litterings und der Leerung öffentlicher Abfallbehälter, die jährlich gesamthaft durchschnittlich 11,5 Mio. Franken ausmachen, grundsätzlich über den Steuerhaushalt finanziert werden, wobei sich die Abfallrechnung mit einem „*angemessenen*“ Beitrag (konkret: Fr. 4,91 Mio. Franken) beteiligt. Das Bundesgerichtsurteil schreibt nun vor, dass die „Kosten für die gelitterten oder in öffentlichen Behältern zurückgelassenen Siedlungsabfälle“ über die Abfallrechnung zu finanzieren sind (Erw. 4.5). Zwar schliesst diese bundesrechtliche Vorgabe nicht aus, dass einzelne Dienstleistungen aus dem Bereich des Entsorgungswesens durch andere Dienststellen als ERB erbracht werden können und ein Teil dieser Leistungen unter bestimmten Voraussetzungen über Steuern finanziert werden kann. Allerdings müssen alle in Zusammenhang mit Siedlungsabfällen stehenden Leistungen in die Abfallrechnung integriert und dort zumindest transparent abgebildet werden. Der Umstand, dass für Siedlungsab-

fallentsorgung Steuermittel eingesetzt werden, muss ausgewiesen werden. Aus diesem Grund ist das Adjektiv „angemessen“ in Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e AFR zu streichen und gleichzeitig ist für den Einsatz von Steuermitteln eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen (neuer Absatz 2^{bis}). Der neue Absatz 2^{bis} bestimmt, dass die Kostenanteile für Aufwendungen für das Wegräumen von Siedlungsabfällen aus dem öffentlichen Raum, soweit diese nicht über Gebühren und Abgaben finanziert werden können, aus Steuermitteln zu decken sind. Die gewählte Formulierung lehnt sich an Erwägung 5.4.6 und 5.4.8 des Bundesgerichtsurteils an und erfüllt somit eine bundesgerichtliche Vorgabe. Sie ist auch kompatibel mit der geplanten bzw. in einem späteren Zeitpunkt in das Abfallreglement aufzunehmenden Littering-Gebühr (vgl. hinten Ziff. 6).

Art. 10 Grundsätze der Finanzierung

1 Die Aufwendungen für die Erfüllung der spezialfinanzierten Aufgabe nach Artikel 9 umfassen die vollen Kosten für

[a – d] (unverändert)

e. die ~~angemessene~~ Abgeltung für die Räumung von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum, namentlich aus dem Strassenunterhalt der Gemeindestrassen, aus dem Unterhalt der öffentlichen Grünanlagen sowie aus öffentlichen Abfallbehältern, durch andere städtische Stellen;

[neu]^{2bis} Die Kostenanteile für Aufwendungen nach Absatz 1 Ziffer e sind, soweit diese nicht über Gebühren und Abgaben nach Absatz 2 finanziert werden können, aus Steuermitteln zu decken.

3.3 Artikel 17 Absatz 1 AFR

Gemäss Bundesgerichtsurteil dürfen zwar für die Kosten des Litterings und des Leerens öffentlicher Abfallbehälter Gebühren erhoben werden, jedoch - mit Ausnahme des Fixkostenanteils - nicht über die Grundgebühr. Aus diesem Grund ist der Passus in Artikel 17 Absatz 1 AFR, wonach der Ertrag der Grundgebühren auch die Kosten für „die angemessene Abgeltung für das Wegräumen von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum durch andere städtische Stellen decken“ soll, nicht bundesrechtskonform.

Der erwähnte Passus wurde durch das Bundesgerichtsurteil nicht automatisch aufgehoben; das Bundesgericht kann im Verfahren der konkreten Normenkontrolle eine Bestimmung nicht ausser Kraft setzen, sondern ihr nur im Einzelfall die Anwendung versagen. Der betroffene Satzteil muss demnach formell durch den Gesetzgeber aufgehoben werden.

Die Änderung von Artikel 17 Absatz 1 AFR hat keinen Einfluss auf die Fixkosten, welche unabhängig von der Menge des Litterings bzw. des in öffentlichen Abfallbehältern entsorgten Kehrriechts anfallen. Dies betrifft insbesondere die Kosten der Kübelinfrastruktur inkl. der für die Leerung benötigten Maschinen, Fahrzeuge, etc. Diese Kosten gehören zur allgemeinen Infrastruktur des Entsorgungswesens und können gestützt auf Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe a AFR weiterhin aus Grundgebührenerträgen finanziert werden. Von den sich insgesamt durchschnittlich auf 11,5 Mio. Franken belaufenden Kosten der Entsorgung des Siedlungsabfalls auf öffentlichem Boden beträgt der Infrastrukturkostenanteil 1,2 Mio. Franken, folglich rund 10 % der Gesamtkosten. Hingegen können die weiteren 3,71 Mio. Franken der bisher unter dem Titel „angemessene Abgeltung“ ans Tiefbauamt und die Stadtgärtnerei geflossenen Beiträge nach der Änderung von Artikel 17 Absatz 1 AFR nicht mehr aus den Grundgebührenerträgen entnommen werden. In diesem Mass werden die Grundgebühren durch die Änderung von Artikel 17 Absatz 1 AFR reduziert.

Art. 17 Grundgebühr

1 Der Ertrag aus den Grundgebühren soll die Kosten für das Personal, die dem Sammeldienst dienende Infrastruktur (Art. 10 Abs. 1 Bst. a), die Logistik, die Aufgaben der Stadt nach Artikel 7, die Wertstoff- und Sonderabfallsammlungen, soweit diese nicht durch Gebühren nach Artikel 19 gedeckt werden, ~~sowie die angemessene Abgeltung für das Wegräumen von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum durch andere städtische Stellen~~ decken.

3.4 Artikel 23 Absatz 2 AFR

Gemäss der aktuellen Fassung von Artikel 23 Absatz 2 AFR stellt die zuständige Behörde den Pflichtigen die Grundgebühren in Rechnung. Diese Bestimmung wird durch Artikel 25 AFR ergänzt, wonach für die Gebührenerhebung die Vorschriften des Gebührenreglements zur Anwendung kommen, soweit das Abfallreglement keine anders lautende Bestimmung enthält. Das Vorgehen - Rechnungsstellung, Mahnungen, Verfügung - mit dem erst anschliessenden Beschwerdeverfahren mit drei weiteren Instanzen hat sich nicht bewährt. Neu sollen die Gebührenrechnungen ähnlich wie beispielsweise die Steuerraten in Verfügungsform ausgestellt werden.

Art. 23 Erhebung der Gebühren

2 Die zuständige Behörde stellt den Pflichtigen (Art. 14) die übrigen Gebühren **mittels Verfügung** in Rechnung.

3.5 Anhang Ziffer 2.1 AFR

Die Änderung von Artikel 17 Absatz 1 AFR (zuvor Ziff. 3.2) hat zur Folge, dass die Abfallgebühren künftig tiefer - bzw. ohne den Littering-Anteil - ausfallen. Dies hat zur Folge, dass der in Anhang Ziffer 2.1 AFR vorgesehene Gebührenrahmen nicht mehr angemessen ist und angepasst werden muss. Das bisher geltende Recht sah einen Gebührenrahmen von Fr. 1.30 bis Fr. 1.90 pro Quadratmeter Bruttogeschossfläche vor, wobei die konkrete Höhe vom Gemeinderat auf Verordnungsstufe festgelegt wird; sie liegt heute bei Fr. 1.45. Um künftig Flexibilität zu gewährleisten, ist der Gebührenrahmen nach unten zu korrigieren.

Anhang

Rahmen-Gebührentarif für die Abfallentsorgung

2. GRUNDGEBÜHREN

2.1 Jährliche Grundgebühr (Art. 17 Abs. 2) pro m² Bruttogeschossfläche

~~1.30 – 1.90~~ **0.90 – 1.50**

3.6 Anhang Ziffer 2.2 AFR

Artikel 17 Absatz 3 AFR sieht vor, dass je nach Art der Nutzung des Grundeigentums ein Zuschlag auf der Grundgebühr in Form eines Faktors erhoben wird. Die Faktoren werden im Anhang Ziffer 2.2 konkretisiert. Da diese Faktoren – soweit sie den Faktor 1 übersteigen - mit den Kosten der Entsorgung des Abfalls aus dem öffentlichen Raum begründet sind, sind sie ebenfalls als unzulässig einzustufen und müssen nun aufgehoben werden. Nicht geändert wird der Faktor 0,5 für grossräumige Gebäude wie Schulen, Universitäten, Museen, kirchliche Bauten, Lagerhallen und dergleichen. Diese Differenzierung rechtfertigt sich nach wie vor, da die Gebühren auf der Bruttogeschossfläche basieren und diese Gebäude ansonsten überproportional zur Abfall-Infrastruktur beitragen müssten. Ob und inwieweit einzelne dieser Organisationen künftig allenfalls mit einer Littering-Gebühr belastet werden sollen, ist zu einem späteren Zeitpunkt zu klären (vgl. hinten Ziff. 6).

Der Faktor nach Artikel 17 Absatz 3 beträgt:

- a. 0.5 für grossräumige Gebäude wie Schulen, Universitäten, Museen, Bibliotheken, kirchliche Bauten, Aufbahrungs- und Abdankungshallen, nicht öffentliche Autoeinstellhallen, Lagerhallen ohne Verkaufstätigkeit, landwirtschaftliche Gebäude und dergleichen;
- ~~b. 1.3 für Gebäude mit erheblichem Publikumsverkehr wie Verkaufsgeschäfte aller Art, Restaurants, Spitäler, Sportstadien und dergleichen;~~
- ~~c. 2.0 für Verkaufsgeschäfte oder Teile von solchen mit Produkten, deren Verpackungen in der Regel nicht mit dem Hauskehricht, sondern im öffentlichen Raum entsorgt werden, wie namentlich Verkaufsstellen für Take-Away-Verpflegung und dergleichen;~~
- d. 1.0 in den übrigen Fällen, ~~namentlich für Wohnungen, Hotels, Kranken-, Pflege- und Altersheime, Ausstellungshallen, Bahnhöfe, öffentliche Autoeinstellhallen, Freizeit- und Sportanlagen für den Breitensport wie Turnhallen und Hallenbäder, Gebäude mit kultureller Nutzung wie Kinos, Theater und Quartiertreffpunkte, Verwaltungs- und Bürogebäude und weitere Dienstleistungsbetriebe, Industrie- und Gewerbebauten und dergleichen.~~

Der Faktor wird auf Grund der vorwiegenden Nutzung angewendet. Für Grundstücke, die auf mehr als eine Art genutzt werden, werden die auf verschiedene Nutzungen entfallenden Flächen anteilmässig berücksichtigt.

4. Rückerstattung von Grundgebührenanteilen

4.1 Ausgangslage

Das Urteil des Bundesgerichts vom 21. Februar 2012 hat - wie ausgeführt - zur Folge, dass die bis anhin erhobenen Grundgebühren zu hoch waren und unter Berücksichtigung des zulässigen Fixkostenanteils um insgesamt 3,71 Mio. Franken pro Jahr reduziert werden müssen. Damit stellt sich rückblickend die Frage, ob und inwieweit die seit Inkrafttreten des Abfallreglements¹ zu viel erhobenen Gebühren zurückerstattet werden müssen.

Bevor der Gemeinderat im Einzelnen auf diese Frage eingeht, ist ihm der Hinweis wichtig, dass das Abfallreglement seinerzeit in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurde und eine Mehrheit der in der Stadt Bern Stimmberechtigten die Ausgestaltung der Grundgebührenerhebung befürwortet hat. Die - aus heutiger Sicht - überhöhten Einnahmen aus den Grundgebühren sind in der Folge zweckgebunden an das Tiefbauamt und die Stadtgärtnerei geflossen, welche damit einen Teil ihrer Kosten von insgesamt 11,5 Mio. Franken für die Reinigung von gelitterten Abfällen und das Leeren von Abfalleimern im öffentlichen Raum bestreiten konnten. Dank diesen „Beiträgen“ aus der Grundgebühr konnte die Reinigung des öffentlichen Raums ausgebaut und den Herausforderungen durch die Zunahme von Abfällen im öffentlichen Raum, die aus veränderten Essgewohnheiten und neuen Verpflegungsprodukten (Take-Away-Boom) resultieren, angepasst werden. Es konnte folglich ein hoher Sauberkeitsstandard im öffentlichen Raum garantiert werden, von dem auch die gebührenpflichtigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer indirekt profitierten. Diese erbrachten Dienstleistungen können heute nicht mehr rückgängig gemacht werden. Wenn eine Rückerstattung von Gebühren erfolgt, so werden damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der Stadt Bern um genau diesen Betrag belastet, welcher den Gebührenden zurückerstattet wird.

¹ 1. Mai 2007

In genereller Hinsicht ist zudem von Bedeutung, dass Gegenstand des Bundesgerichtsurteils einzig die Abfallgebührenrechnungen 2007 von einzelnen Beschwerdeführenden waren. Das Bundesgericht verpflichtet die Stadt Bern nun, die angefochtenen Rechnungen der am Verfahren Beteiligten im Sinn seiner Erwägungen neu festzulegen. Mit dem Urteil wurde jedoch weder das geltende Abfallreglement ausser Kraft gesetzt, noch wurde über andere als die angefochtenen Abfallrechnungen entschieden. Grundsätzlich gilt deshalb nur für die am Beschwerdeverfahren Beteiligten eine Rückerstattungspflicht. Soweit Dritte betroffen sind, ergibt sich aus dem Bundesgerichtsurteil hingegen keine (direkte) Verpflichtung, die seit dem Inkrafttreten des Abfallreglements zu viel bezahlten Gebühren zurück zu vergüten. Die vorbehaltlos bezahlten und unangefochten gebliebenen Rechnungen können im heutigen Zeitpunkt nicht mehr einer gerichtlichen Prüfung im Rahmen eines Verwaltungsbeschwerdeverfahrens unterzogen werden. Eine Rückerstattung muss sich daher - wenn die zuständigen Organe sie befürworten - auf andere Rechtsgrundlagen stützen.

Bei der Beurteilung dieser Frage sind drei unterschiedliche Kategorien zu unterscheiden:

- *Beschwerdefälle*: Gesondert zu behandeln sind alle Fälle, in denen sich Gebührenpflichtige mit Beschwerden gegen die von ihnen verlangten Grundgebühren zur Wehr gesetzt haben.
- *Gebührenperiode 2011 bis 2012*: Für diese Periode wurden die Abfall-Grundgebühren - unter Berücksichtigung des Verwaltungsgerichtsurteils vom 19. Januar 2011 bzw. der von der Stadt Bern dagegen eingereichten Beschwerde - ausdrücklich nur provisorisch erhoben, da ansonsten mit einer Vielzahl von weiteren Beschwerden hätte gerechnet werden müssen.
- *Gebührenperiode 2007 bis 2010*: Für diese Periode wurden die Abfall-Grundgebühren bei allen Gebührenpflichtigen definitiv erhoben.

4.2 *Beschwerdefälle*

Auslöser für das Urteil des Bundesgerichts vom 21. Februar 2012 war - wie erwähnt - eine gemeinsame Beschwerde von insgesamt fünf Detailhandelsgeschäften, mit welcher sich diese gegen die Festsetzung ihrer Abfall-Grundgebühren für das Jahr 2007 zur Wehr setzten. Als direkte Folge des Bundesgerichtsurteils müssen nun die Grundgebühren dieser Beschwerdeführenden ab 2007 zwingend neu festgesetzt werden. Dazu sind auf übergeordneter Ebene keine weiteren Vorkehren nötig.

Analoges gilt für all jene Beschwerdeführenden, welche sich ebenfalls gegen die seinerzeitige Festsetzung ihrer Abfall-Grundgebühr zur Wehr gesetzt hatten, deren Verfahren jedoch sistiert wurden (insgesamt 9 Verfahren). Auch deren Grundgebühren werden nun ohne Weiterungen im Rahmen der hängigen Verfahren neu festgesetzt.

4.3 *Gebührenperiode 2011 bis 2012*

Als das Verwaltungsgericht im Frühling 2011 die Abfallgebühren der Stadt Bern als unzulässig einstufte und eine Steuerfinanzierung verlangte, war klar, dass die Stadt aufgrund dieser Sachlage die aktuellen Gebühren nicht würde zwangsweise durchsetzen können. Der Gemeinderat entschied daher umgehend, dass sämtliche Rechnungen nur noch provisorisch ausgestellt werden. Gegen diese provisorischen Rechnungen konnte kein Rechtsmittel ergriffen werden. Je nach Ausgang des Bundesgerichtsverfahrens sollten die Gebühren später definitiv in Rechnung gestellt werden. Dies ist der Fall, sobald die aufgrund des Bundesgerichtsurteils notwendigen Anpassungen des Abfallreglements vollzogen werden; dieses soll rückwirkend auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden (vgl. Ziff. 3): In dem Umfang, in dem Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer 2011 und 2012 zu hohe Gebühren bezahlt

haben, erfolgt mit der dann auszulösenden, definitiven Gebührenrechnung von Amtes wegen eine Rückerstattung. Daraus ergibt sich auch, dass die Forderungen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer für die Periode 2011 und 2012 nicht verjähren. Die Periode 2011 und 2012 bietet somit keine rechtlichen Schwierigkeiten.

Gestützt auf die Ausführungen unter Ziffer 3.3 ist für die Jahre 2011 und 2012 grundsätzlich von einer gesamthaften Rückerstattung von 3,71 Mio. Franken pro Jahr auszugehen. Die Rückerstattungen werden jeweils individuell und unter Berücksichtigung der Faktoren gemäss Anhang Ziffer 2.2 zum Abfallreglement berechnet. Dies bedeutet, dass der individuell zustehende Rückerstattungsanspruch in zwei Schritten berechnet wird: Zunächst ist die sich aus den Faktoren (> 1.0) ergebende Zusatzbelastung vollständig zurückzuerstatten. Anschliessend erfolgt eine Rückvergütung, indem die verbleibende Gebühr (Faktor 1.0 bzw. 0.5) linear gekürzt wird - und zwar um den Restbetrag aus der Differenz von 3,71 Mio. Franken abzüglich den durch die Faktoren (> 1.0) bedingten Rückzahlungen. Gebührenpflichtige mit einem höheren Faktor erhalten somit relativ wie auch absolut eine höhere Rückvergütung.

Für die definitive Gebührensatzung und -rückerstattung in den Jahren 2011 und 2012 wird aus den genannten Gründen einmalig ein Betrag von 7,42 Mio. Franken aus dem Steuerehaushalt benötigt (ohne Verzinsung; vgl. dazu Ziff. 4.6). Dieser Betrag ist im Voranschlag 2012 nicht eingestellt; es sind deshalb eine ausserordentliche Rückstellung sowie ein entsprechender Nachkredit zulasten der Laufenden Rechnung 2012 erforderlich (vgl. dazu Ziff. 5.1).

4.4 *Gebührenperiode 2007 bis 2010*

Was die Jahre 2007 bis 2010 betrifft, so ist die Rechtslage eine andere: Die Gebühren wurden in dieser Zeit definitiv bzw. entsprechend den geltenden Bestimmungen des Abfall- und Gebührenreglements erhoben. Wer mit den zwischen 2007 bis 2010 erhobenen Gebühren nicht einverstanden war, konnte eine anfechtbare Verfügung verlangen und den Rechtsweg beschreiten. Dieses Vorgehen (Rechnung - Mahnungen - Verfügung) entspricht dem üblichen Vorgehen bei Gebührenrechnungen, wie es im Gebührenreglement der Stadt Bern vorgesehen ist. Soweit die Gebührenpflichtigen ihre Gebühren vorbehaltlos bezahlt haben, erscheint daher eine Rückvergütung nicht zwingend und es stellt sich die Frage, ob die Stadt Bern aus rechtlichen Gründen verpflichtet ist, den Gebührenpflichtigen für die Jahre 2007 bis 2010 Rückerstattungen zu leisten. Wie zuvor dargelegt, ergibt sich aus dem Bundesgerichtsurteil selber keine solche Pflicht. Weiter enthalten weder das Abfall- noch das Gebührenreglement Tatbestände, aus welchen sich im vorliegenden Fall eine Verpflichtung zur Rückvergütung ableiten liesse.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass im Verwaltungsrecht von einem Teil der Lehre die Pflicht zur Rückerstattung von grundlos erbrachten Leistungen als allgemeiner (ungeschriebener) Rechtsgrundsatz anerkannt wird. Diese Auffassung wird insbesondere in dem von Ulrich Häfelin, Georg Müller und Felix Uhlmann verfassten Lehrbuch „Allgemeines Verwaltungsrecht“ vertreten. Nach dieser Lehrmeinung kann derjenige, der irrtümlich eine „Nichtschuld“ bezahlt, das Geleistete - in analoger Anwendung der Bestimmungen des Obligationenrechts über die ungerechtfertigte Bereicherung - zurückfordern. Diese „Nichtschuld“ kann im vorliegenden Fall darin erblickt werden, dass Gebührenpflichtigen in der Vergangenheit mit dem Bezahlen der Gebührenrechnung teilweise eine Forderung (Gebühren für Littering und Leeren der Abfallbehälter) beglichen haben, obwohl sie gemäss Bundesrecht dazu nicht hätten verpflichtet werden können. Der Irrtum besteht darin, dass die Grundeigentümerinnen und -eigentümer in die Rechtmässigkeit des städtischen Abfallreglements vertraut haben.

Ob dieser allgemeine Grundsatz der Rückerstattung von grundlos erbrachten Leistungen tatsächlich auf die Abfallgrundgebühren angewandt werden kann, ist nicht ohne weiteres klar. Es existiert kein Präjudiz, aus welchem klare Rückschlüsse für den vorliegenden Fall gezogen werden können. Angesichts der unsicheren Rechtslage und der hohen Kosten entschied der Gemeinderat, die Rechtslage zusätzlich von externer Stelle abklären zu lassen. Dabei zeigte sich, dass Rechtsprechung und Lehre in letzter Zeit dazu tendierten, die Rückerstattungspflicht zu bejahen. Die Prozesschancen für die Stadt Bern im Fall eines Rechtsstreits in Zusammenhang mit Rückerstattungen wurden auf unter 50 Prozent eingeschätzt. Es wäre demnach damit zu rechnen, dass all jene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, welche bei der Stadt Bern eine Rückforderung für zu viel bezahlte Grundgebühren geltend machen würden, mit ihrer Forderung vor Gericht durchdringen würden.

Der Gemeinderat ist deshalb in sorgfältiger Abwägung aller Aspekte zur Auffassung gelangt, dass er die zu viel bezahlten Gebührenanteile auch für die Jahre 2007 bis 2010 grundsätzlich zurückerstatten will. Dies, weil angesichts der unsicheren Prozessaussichten mit einer Vielzahl von langjährigen Verfahren mit entsprechenden finanziellen Risiken zu rechnen wäre. Die rechtliche und finanzielle Planbarkeit wäre dadurch mit grossen Unabwägbarkeiten behaftet.

Im Gegensatz zum Vorgehen für die Gebührenperiode 2011 und 2012, in welcher die definitive Gebührenfestsetzung noch nicht erfolgt ist und nun von Amtes wegen nachgeholt werden soll, ist für die Rückerstattungen für die Jahre 2007 bis 2010 allerdings ein individuelles Gesuch der Betroffenen unter dem Titel der ungerechtfertigten Bereicherung erforderlich. Dazu wird der Gemeinderat nach der Verabschiedung des vorliegenden Geschäfts durch den Stadtrat eine Frist ansetzen und publizieren. Vorgesehen ist, den Berechtigten ein Gesuchsformular zur Verfügung zu stellen. Die genauen Modalitäten der Abwicklung sind in den kommenden Wochen zu klären.

Wie in den Jahren 2011 und 2012 erfolgt die Rückerstattung aufgrund einer individuellen Berechnung des Anspruchs (unter Berücksichtigung der Faktoren) und gestützt auf einen jährlich auszugleichenden Gesamtbetrag von 3,71 Mio. Franken. Weil das Abfallreglement erst am 1. Mai 2007 in Kraft getreten ist, reduziert sich dieser Betrag für das Jahr 2007 jedoch auf 2,47 Mio. Franken. Die möglichen Rückerstattungsansprüche für die Jahre 2007 bis 2010 betragen daher insgesamt 13,6 Mio. Franken. Weil voraussichtlich nicht alle Berechtigten auch tatsächlich Rückerstattungsgesuche stellen dürften (z.B. Stadtbauten und stadteneigene Betriebe oder einzelne Personen, die aus prinzipiellen Gründen auf die Rückerstattung verzichten), rechtfertigt sich nach Auffassung des Gemeinderats, die Rückstellung nun nicht für den vollen Betrag auszulösen, sondern dazu im Sinne einer vorsichtigen Schätzung von 80 Prozent der möglichen Summe auszugehen; der entsprechende Anteil für den vorliegenden Nachkredit beträgt daher 10,88 Mio. Franken (ohne Verzinsung). An den individuell zurückzuerstattenden Beträgen ändert sich dadurch nichts.

4.5 Begünstigte der Rückerstattungen

Für den Gemeinderat ist klar, dass die Rückerstattungen nur an jene Personen oder Organisationen erfolgen sollen, welche die Gebühren faktisch bezahlt haben - und welche deshalb tatsächlich entreichert sind. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bzw. Verwaltungen, die diese Gebühren an die Mieterschaft weiterverrechnet haben, müssen sich deshalb verpflichten, die Rückerstattung ebenfalls den Mieterinnen und Mietern weiterzugeben. Die genauen Modalitäten für diese Verpflichtung werden in den kommenden Wochen entwickelt.

4.6 Verzinsung

Die den Gebührenpflichtigen zurückzuerstattenden Gebührenanteile müssen verzinst werden; dies allerdings folgerichtig wiederum nach unterschiedlichen Regeln:

- *Gebührenperiode 2007 bis 2010:* Weil in dieser Zeitspanne bereits definitive Rechnungen verschickt worden sind, ist - wie die grundsätzliche Rückerstattungspflicht - auch die Frage der Verzinsung der zu viel bezahlten Gebührenanteile nach dem Bereicherungsrecht zu beurteilen. Gemäss Gemeinderatsbeschluss 1231 vom 18. August 2010 werden Konti von Gläubigerinnen und Gläubigern der Stadt Bern zum durchschnittlichen Sparheftzinssatz der Berner Kantonalbank des betreffenden Rechnungsjahrs verzinst; die Zinssätze betragen für 2007 1.5 %, für 2008 1.75 %, für 2009 0.67 %, für 2010 0.5% und für 2011 0.47 %. Die Zinssätze für die Jahre 2012 ff. werden analog zur Anwendung kommen; zudem ist gemäss Bereicherungsrecht ein Zinseszins geschuldet.
- *Gebührenperiode 2011 und 2012:* Weil in dieser Zeitspanne nur provisorische Rechnungen verschickt worden sind und das städtische Recht für derartige Fälle keine explizite Regelung vorsieht, sind rechtliche Abklärungen zum Schluss gekommen, dass für diese Periode auf die im Steuerrecht zur Anwendung kommenden Vergütungszinssätze abzustellen ist; diese betragen zurzeit 3.0 %. Hier ist aufgrund der gesetzlichen Vorgaben kein Zinseszins geschuldet.

Die dadurch verursachten Zinskosten folgen der Hauptforderung und sind daher ebenfalls vom Steuerhaushalt zu tragen; sie sollen über den Nachkredit zulasten der Laufenden Rechnung 2012 finanziert werden. Für die Rückstellung der Zinskosten stützt sich der Gemeinderat für die Jahre 2007 bis 2010 wiederum auf die Annahme einer 80-prozentigen Gesuchsquote (vgl. Ziff. 4.4). Die Gesamthöhe der letztlich effektiv zu entrichtenden Zinsen wird darüber hinaus von weiteren heute nicht bekannten Faktoren abhängen (Zinsentwicklung, Zeitpunkt der einzelnen Rückerstattungen, etc.). Der Gemeinderat rechnet insgesamt mit Zinskosten von 0,92 Mio. Franken (2007 - 2010: 0,345 Mio./2011 - 2012: 0,575 Mio.); diese sind in den vorliegenden Nachkredit zulasten der Laufenden Rechnung 2012 aufzunehmen.

4.7 Mehrwertsteuer

Keine finanzrelevanten Auswirkungen hat die Mehrwertsteuer auf die individuellen Rückerstattungen der Gebührenanteile. Zu beachten sind allerdings die Auswirkungen auf eine Haushaltverbesserungsmassnahme, welche der Gemeinderat im Rahmen der Portfolioanalyse 2010 beschlossen hat: Dank einer Gesetzesänderung bei der Mehrwertsteuer wurde es damals möglich, dass im Zusammenhang mit den Beiträgen aus der Sonderrechnung Entsorgung + Recycling an die Kosten der Entsorgung des Siedlungsabfalls im öffentlichen Raum (4,91 Mio. Franken pro Jahr) beim Tiefbauamt Mehrwertsteuerkosten eingespart werden konnten. Mit der vom Bundesgericht nun vorgegebenen Rückerstattung von Teilen dieses Beitrags müssen diese Steueranteile für die Jahre 2010 bis 2012 zurückerstattet werden (Mehrwertsteuer-Revision). Dies erfordert zulasten des Nachkredits 2012 eine Rückstellung von 0,43 Mio. Franken.

4.8 Abwicklung der Rückerstattungen

Vertiefte Abklärungen haben gezeigt, dass die Abwicklung der individuellen Rückerstattungen enorme Herausforderungen mit sich bringen wird, welche im Rahmen der vorhandenen Ressourcen nicht bewältigt werden können. Hauptelemente:

- Die Grundgebühren werden jährlich für rund 14'000 Gebäude erhoben; dazu werden pro Jahr insgesamt rund 21 500 Rechnungen verschickt. Über die gesamte Periode 2007 bis

2012 werden deshalb voraussichtlich rund 129 000 Rechnungen überprüft und korrigiert werden müssen.

- Von diesen Rechnungen weicht erfahrungsgemäss mindestens ein Drittel von Normfaktoren ab (Grundbuchänderungen, Adressänderungen, Nutzungsänderungen, Änderung der Bruttogeschossflächen, Veränderungen der Mehrwertsteuerpflicht, etc.). Es muss daher nach aktuellem Kenntnisstand davon ausgegangen werden, dass all diese Auszahlungen nicht automatisiert überprüft und abgewickelt werden können, sondern vielmehr einzelfallweise analysiert und gelöst werden müssen.
- Die Rückerstattungen - und die künftigen Gebührenrechnungen - sollen verfügt werden (vgl. Ziff. 3.4). Verfügungen müssen aus rechtlichen Gründen dem betroffenen Grundeigentümer eröffnet werden. Weil die bisherige Rechnungstellung jedoch in zahlreichen Fällen nicht via Grundeigentümer erfolgte, sondern via Liegenschaftsverwaltungen, müssen in diesen Fällen Vollmachten eingeholt und/oder andere Adressaten bestimmt werden. Die entsprechenden Daten sind im aktuellen Abrechnungssystem von ERB nicht hinterlegt.

Damit diese Herausforderung bewältigt werden kann, hat die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün zusammen mit ERB ein Projekt ausgelöst, welches externen Support benötigt (Projektentwicklung, IT). Die Kosten für die Abwicklung der Rückerstattungen werden teilweise zulasten des Steuerhaushalts, teilweise zulasten der Sonderrechnung ERB gehen. Das exakte Ausmass der benötigten Ressourcen und die genaue Aufteilung der Kosten hängen dabei massgeblich von der Frage ab, inwieweit die Rückerstattungen automatisiert abgewickelt werden können; verlässliche Aussagen zu dieser Frage werden jedoch erst nach den vertieften Abklärungen im Rahmen des Projekts möglich sein. Der Gemeinderat verzichtet deshalb zum heutigen Zeitpunkt darauf, Rückstellungen für diese Kosten zu beantragen. Sollten die weiteren Abklärungen zeigen, dass der vom Steuerhaushalt zu finanzierende Kostenanteil nicht über den vorliegend beantragten Nachkredit finanziert werden kann, müsste zu gegebener Zeit ein Zusatzkredit beantragt werden.

Die Abwicklung der Rückerstattungen erfordert zudem finanztechnische Anpassungen des Voranschlags 2013 des TAB und von ERB (vgl. Ziff. 5.2). Da die Rückerstattungen über eine Rückstellung zulasten der Laufenden Rechnung 2012 erfolgen, sind diese Anpassungen für das Budgetjahr 2013 kostenneutral. Dazu hat der Gemeinderat dem Stadtrat auf den dafür vorgesehenen Wegen Anträge zuhanden der Budgetberatung 2013 gestellt. Da sie budgetneutral sind, haben sie keine präjudizierende Auswirkung auf das vorliegende Geschäft.

4.9 *Dringliche Motion FDP*

Am 15. März 2012 ist im Stadtrat die Dringliche Motion Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem, FDP): Bundesgerichtsurteil in Sachen Littering-Gebühren: Rückerstattung der überhöhten Kehrrechtgrundgebühren an die Grundeigentümer, eingereicht worden. Diese verlangt eine vollständige Rückerstattung der zu viel erhobenen Gebührenanteile seit dem 1. Mai 2007. Mit SRB 231 vom 24. Mai 2012 hat der Stadtrat die Frist zur Beantwortung der Motion bis am 31. August 2012 verlängert.

Die Dringliche Motion FDP steht in einem unmittelbaren Sachzusammenhang mit dem vorliegenden Antrag. Weil die Anliegen der Motion mit dem vorliegenden Geschäft weitgehend erfüllt werden, beantragt der Gemeinderat mit einem parallel eingereichten Antrag deren Annahme und gleichzeitige Abschreibung.

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf das laufende Rechnungsjahr 2012

Die vom Gemeinderat vorgeschlagene Rückerstattung der zu viel erhobenen Grundgebühren erfordert nach dem Dargelegten eine Rückstellung im Steuerhaushalt in der Höhe von insgesamt 19,65 Mio. Franken. Dieser Betrag setzt sich nach dem Ausgeführten aus folgenden Elementen zusammen:

Rückerstattung Gebühren 2007- 2010 (Annahme 80 %)	10,88 Mio. Fr.
Rückerstattung Gebühren 2011 - 2012 (100 %)	7,42 Mio. Fr.
Zinskosten Rückerstattungen 2007 - 2012	0,92 Mio. Fr.
2007 - 2010: 0,345 Mio. (80 %)	
2011 - 2012: 0,575 Mio. (100 %)	
Mehrwertsteuer: Rückerstattung Sparmassnahme	0,43 Mio. Fr.
TOTAL	19.65 Mio. Fr.

Für die Rückstellung ist ein entsprechender Nachkredit zulasten der Laufenden Rechnung 2012 des Tiefbauamts (PG510300 Betrieb + Unterhalt) erforderlich; dieser liegt gemäss Artikel 52 Absatz 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern in der Zuständigkeit des Stadtrats. Dafür wird vorliegend Antrag gestellt.

Der Gemeinderat beabsichtigt, den aus aussergewöhnlichen Umständen entstandenen Nachkredit aus dem gebildeten Eigenkapital zu finanzieren.

5.2 Auswirkungen auf den Voranschlag 2013 und die Folgejahre

Die vom Bundesgericht verlangte Reduktion der Abfall-Grundgebühren muss über den Steuerhaushalt finanziert werden und hat zur Folge, dass die bisherigen Zahlungen aus der Sonderrechnung ERB an das TAB bzw. die SGB - mit Ausnahme des zulässigen Fixkostenanteils von 1,2 Mio. Franken - entfallen (vgl. vorne Ziff. 3.3). Der Steuerhaushalt wird daher fortan zusätzlich mit 3,71 Mio. Franken pro Jahr belastet; dies gilt bis zur Einführung einer Littering-Gebühr (vgl. dazu Ziff. 6). Dieser Betrag ist im Voranschlag 2013 des Tiefbauamts (PG510300 Betrieb + Unterhalt) enthalten.

Die Abwicklung der vom Gemeinderat beantragten Gebühren-Rückerstattungen erfordert zudem (kostenneutrale) finanztechnische Anpassungen des Voranschlags 2013 des Tiefbauamts (Einführung eines neuen Produkts *P510350 Rückzahlung Abfallgrundgebühren*) sowie der Sonderrechnung ERB (neue Kennzahlen zum Ausweis der Kosten der Entsorgung des Siedlungsabfalls und deren Finanzierung). Für die finanztechnischen Anpassungen ist dem Stadtrat zuhanden der Budgetberatung 2013 bereits (unpräjudizierend) Antrag gestellt worden.

5.3 Option Leistungsabbau

Die Stadt Bern hat ihre Leistungen bei der Entsorgung und Reinigung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum in den vergangenen Jahren stark ausgebaut (Abendreinigung Innenstadt, Wochenendreinigung Parkanlagen, Wildplakatierung, Reinigung öV-Haltestellen, Kampagne „Subers Bärn - zäme geits!“). Angesichts der angespannten Finanzlage und der Tatsache, dass der Steuerhaushalt wegen des Bundesgerichtsurteils bis zur allfälligen Einführung einer Littering-Gebühr pro Jahr zusätzliche Kosten von 3,71 Mio. Franken tragen muss, will der Gemeinderat auch Verzichtsoptionen bei den Reinigungsleistungen prüfen. Er hat deshalb die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün beauftragt, ihm Vorschläge zu unterbreiten.

6. Ausblick: Einführung einer Littering-Gebühr

Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 21. Februar 2012 festgehalten, die Stadt habe sich als Grundeigentümerin zwar auch an den Kosten des Litterings zu beteiligen (vgl. vorne Ziff. 3.1). Als Gemeinwesen habe sie aber sowohl die Möglichkeit als auch einen Anreiz, gegen das illegale Entsorgen von Abfällen im öffentlichen Raum vorzugehen. In diesem Sinne ist die Stadt Bern angehalten, bezüglich der Littering-Kosten das Verursacherprinzip umzusetzen. Im Vordergrund steht dabei die Einführung einer Littering-Gebühr. Daneben sollen aber auch weitere Massnahmen zur Verminderung der Abfallmenge im öffentlichen Raum geprüft werden wie beispielsweise die Ausdehnung der Mehrweg- bzw. Pfandpflicht gemäss Abfallreglement (Art. 4) oder die Überwälzung der Reinigungskosten bei gesteigertem Gemeingebrauch.

Der Gemeinderat beabsichtigt, möglichst rasch eine solche Littering-Gebühr einzuführen, um die jährliche Finanzierungslücke von 3,71 Mio. Franken schliessen zu können. Dazu wird eine zweite Revision des Abfallreglements nötig sein. Die entsprechenden Arbeiten sind bereits eingeleitet. Ziel des Gemeinderats ist es, dem Stadtrat Ende 2013/Anfang 2014 eine Vorlage unterbreiten und im Idealfall ab 1. Januar 2015 eine Littering-Gebühr erheben zu können.

Bei der Ausgestaltung der Littering-Gebühr wird die grosse Herausforderung darin liegen, eine einfach umsetzbare und pragmatische Lösung zu finden, welche gleichzeitig die Anforderungen des Bundesgerichts erfüllt. Neben dem bei Gebühren üblichen Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip ist damit insbesondere die Vorgabe angesprochen, wonach den Betroffenen „plausibel dargelegt werden“ muss, dass sie „in besonderer Weise zur Entstehung des im öffentlichen Raum beseitigten Abfalls beitragen“. Gemeint sind damit in erster Linie Take-away- und ähnliche Betriebe, denkbar sind jedoch auch weitere Kreise (Verkaufsgeschäfte, Kioske, Zeitungsverlage etc.).

Die Einführung einer Littering-Gebühr wirft insgesamt komplexe Fragen auf und stösst zudem auf ein breites Interesse. So hat sich Ende Mai 2012 bereits ein vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) einberufener Runder Tisch mit Fragen rund um das Bundesgerichtsurteil befasst. Zudem haben der Schweizerische Städteverband und die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) je Arbeitsgruppen einberufen, um mögliche Lösungsansätze zu entwickeln. Die städtischen Stellen sind in diese Arbeiten involviert und werden sich mit den übergeordneten Bestrebungen koordinieren.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Urteil des Bundesgerichts zu den Abfallgrundgebühren: Abfallreglement vom 25. September 2005 (AFR; SSSB 822.1); Teilrevision und Nachkredit zum Globalbudget 2012 (Tiefbauamt; PG510300 Betrieb + Unterhalt).
2. Er beschliesst die Teilrevision des Abfallreglements vom 11. November 2004 unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung gemäss Artikel 37 der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 und Artikel 70 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte gemäss beiliegender Zusammenstellung.
3. Die Änderungen treten rückwirkend per 1. Januar 2011 in Kraft.

4. Der Stadtrat erhöht das Globalbudget 2012 des Tiefbauamts (PG510300 Betrieb + Unterhalt) um Fr. 19 650 000.00 von Fr. 51 014 331.44 auf neu Fr. 70 664 331.44

Bern, 5. September 2012

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Zusammenstellung Änderungen des Abfallreglements
- Synopse geltende Fassung – Revisionsvorlage Abfallreglement

25. September 2005 (Stand: 23. November 2009)

Abfallreglement (AFR)

Änderung vom xx.xx.2012

Der Stadtrat von Bern,

gestützt auf

- Artikel 29 des Gesetzes vom 18. Juni 2003¹ über die Abfälle;
- die kantonale Abfallverordnung vom 11. Februar 2004²;
- Artikel 8 Absatz 2, 48 Absatz 1 und 50 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998³;

beschliesst:

3. Abschnitt: Finanzhaushalt

Art. 10 Grundsätze der Finanzierung

¹ Die Aufwendungen für die Erfüllung der spezialfinanzierten Aufgabe nach Artikel 9 umfassen die vollen Kosten für

- a. *[unverändert]*
- b. *[unverändert]*
- c. *[unverändert]*
- d. *[unverändert]*
- e. die Abgeltung für die Räumung von Siedlungs-abfall aus dem öffentlichen Raum, namentlich aus dem Strassenunterhalt der Gemeindestrassen, aus dem Unterhalt der öffentlichen Grünanlagen sowie aus öffentlichen Abfallbehältern, durch andere städtische Stellen;

f. *[unverändert]*

² Die Aufwendungen nach Absatz 1 werden finanziert durch

- a. Gebühren;
- b. Abgeltungen für die Entsorgung der Abfälle aus städtischen Anlagen und Liegenschaften;
- c. vertragliche Entgelte von Dritten, namentlich von andern Gemeinden, für Leistungen im Bereich der Abfallentsorgung;
- d. allfällige Beiträge Dritter, namentlich des Bundes und des Kantons;
- e. Erlöse aus der Verwertung oder dem Verkauf verwertbarer Abfälle und anderer Rohstoffe;
- f. Bussen nach Artikel 28.

¹ Abfallgesetz (AbfG); BSG 822.1

² BSG 822.111

³ GO; SSSB 101.1

2^{bis} Die Kostenanteile für Aufwendungen nach Absatz 1 Ziffer e, soweit diese nicht über Gebühren und Abgaben nach Absatz 2 finanziert werden können, sind aus Steuermitteln zu decken.

³ [unverändert]

Art. 17 Grundgebühr

¹ Der Ertrag aus den Grundgebühren soll die Kosten für das Personal, die dem Sammeldienst dienende Infrastruktur (Art. 10 Abs. 1 Bst. a), die Logistik, die Aufgaben der Stadt nach Artikel 7, die Wertstoff- und Sonderabfallsammlungen, soweit diese nicht durch Gebühren nach Artikel 19 gedeckt werden, decken.

² [unverändert]

³ [unverändert]

Art. 23 Erhebung der Gebühren

¹ [unverändert].

² Für die übrigen Gebühren erlässt die zuständige Behörde den Pflichtigen (Art. 14) eine Verfügung.

Anhang

Rahmen-Gebührentarif für die Abfallentsorgung

		Tarif in Franken
2	GRUNDGEBÜHREN	
2.1	Jährliche Grundgebühr (Art. 17 Abs. 2) pro m ² Bruttogeschossfläche	0.90 – 1.50
2.2	Der Faktor nach Artikel 17 Absatz 3 beträgt: <ul style="list-style-type: none"> a. 0.5 für grossräumige Gebäude wie Schulen, Universitäten, Museen, Bibliotheken, kirchliche Bauten, Aufbahrungs- und Abdankungshallen, nicht öffentliche Autoeinstellhallen, Lagerhallen ohne Verkaufstätigkeit, landwirtschaftliche Gebäude und dergleichen; b. 1.0 in den übrigen Fällen Der Faktor wird auf Grund der vorwiegenden Nutzung angewendet. Für Grundstücke, die auf mehr als eine Art genutzt werden, werden die auf verschiedene Nutzungen entfallenden Flächen anteilmässig berücksichtigt.	

Teilrevision des Abfallreglements vom 25. September 2005 (Abfallreglement; AFR; SSSB 822.1)

Geltende Fassung, Stand nach 23.11.2009	Revisionsvorlage	Hinweise
3. Abschnitt: Finanzhaushalt		
Art. 10 Grundsätze der Finanzierung		
<p>¹ Die Aufwendungen für die Erfüllung der spezialfinanzierten Aufgabe nach Artikel 9 umfassen die vollen Kosten für [a – d] e. die angemessene Abgeltung für die Räumung von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum, namentlich aus dem Strassenunterhalt der Gemeindestrassen, aus dem Unterhalt der öffentlichen Grünanlagen sowie aus öffentlichen Abfallbehältern, durch andere städtische Stellen;</p>	<p>¹ Die Aufwendungen für die Erfüllung der spezialfinanzierten Aufgabe nach Artikel 9 umfassen die vollen Kosten für [a – d] e. die Abgeltung für die Räumung von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum, namentlich aus dem Strassenunterhalt der Gemeindestrassen, aus dem Unterhalt der öffentlichen Grünanlagen sowie aus öffentlichen Abfallbehältern, durch andere städtische Stellen</p>	Streichung " <i>angemessenen</i> "
	<p>^{2bis} Die Kostenanteile für Aufwendungen nach Absatz 1 Ziffer e, soweit diese nicht über Gebühren und Abgaben nach Absatz 2 finanziert werden können, sind aus Steuermitteln zu decken.</p>	Neuer Absatz
4. Abschnitt: Gebühren		
Art. 17 Grundgebühr		
<p>¹ Der Ertrag aus den Grundgebühren soll die Kosten für das Personal, die dem Sammeldienst dienende Infrastruktur (Art. 10 Abs. 1 Bst. a), die Logistik, die Aufgaben der Stadt nach Artikel 7, die Wertstoff- und Sonderabfallsammlungen, soweit diese nicht durch Gebühren nach Artikel 19 gedeckt werden, sowie die angemessene Abgeltung für das Wegräumen von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum durch andere städtische Stellen decken.</p>	<p>¹ Der Ertrag aus den Grundgebühren soll die Kosten für das Personal, die dem Sammeldienst dienende Infrastruktur (Art. 10 Abs. 1 Bst. a), die Logistik, die Aufgaben der Stadt nach Artikel 7, die Wertstoff- und Sonderabfallsammlungen, soweit diese nicht durch Gebühren nach Artikel 19 gedeckt werden, decken.</p>	Streichung " <i>sowie angemessene Abgeltung für das Wegräumen von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum durch andere städtische Stellen</i> "
Art. 23 Erhebung der Gebühren		
<p>² Die zuständige Behörde stellt den Pflichtigen (Art. 14) die übrigen Gebühren in Rechnung.</p>	<p>² Für die übrigen Gebühren erlässt die zuständige Behörde den Pflichtigen (Art. 14) eine Verfügung.</p>	Neuformulierung

Geltende Fassung, Stand nach 23.11.2009	Revisionsvorlage	Hinweise
Anhang Rahmen-Gebührentarif für die Abfallentsorgung		
2. GRUNDGEBÜHREN	2. GRUNDGEBÜHREN	
<p>2.1 Jährliche Grundgebühr (Art. 17 Abs. 2) pro m2 Bruttogeschossfläche</p> <p>1.30 – 1.90</p>	<p>2.1 Jährliche Grundgebühr (Art. 17 Abs. 2) pro m2 Bruttogeschossfläche</p> <p>0.90 – 1.50</p>	<p>Anpassung Tarifrähmen</p>
<p>Der Faktor nach Artikel 17 Absatz 3 beträgt:</p> <p>a. 0.5 für grossräumige Gebäude wie Schulen, Universitäten, Museen, Bibliotheken, kirchliche Bauten, Aufbahrungs- und Abdankungshallen, nicht öffentliche Autoeinstellhallen, Lagerhallen ohne Verkaufstätigkeit, landwirtschaftliche Gebäude und dergleichen;</p> <p>b. 1.3 für Gebäude mit erheblichem Publikumsverkehr wie Verkaufsgeschäfte aller Art, Restaurants, Spitäler, Sportstadien und dergleichen;</p> <p>c. 2.0 für Verkaufsgeschäfte oder Teile von solchen mit Produkten, deren Verpackungen in der Regel nicht mit dem Hauskehricht, sondern im öffentlichen Raum entsorgt werden, wie namentlich Verkaufsstellen für Take-Away-Verpflegung und dergleichen;</p> <p>d. 1.0 in den übrigen Fällen, namentlich für Wohnungen, Hotels, Kranken-, Pflege- und Altersheime, Ausstellungshallen, Bahnhöfe, öffentliche Autoeinstellhallen, Freizeit- und Sportanlagen für den Breitensport wie Turnhallen und Hallenbäder, Gebäude mit kultureller Nutzung wie Kinos, Theater und Quartiertreffpunkte, Verwaltungs- und Bürogebäude und weitere Dienstleistungsbetriebe, Industrie- und Gewerbebauten und dergleichen.</p> <p>Der Faktor wird auf Grund der vorwiegenden Nutzung angewendet. Für Grundstücke, die auf mehr als eine Art genutzt werden, werden die auf verschiedene Nutzungen entfallenden Flächen anteilmässig berücksichtigt.</p>	<p>Der Faktor nach Artikel 17 Absatz 3 beträgt:</p> <p>a. 0.5 für grossräumige Gebäude wie Schulen, Universitäten, Museen, Bibliotheken, kirchliche Bauten, Aufbahrungs- und Abdankungshallen, nicht öffentliche Autoeinstellhallen, Lagerhallen ohne Verkaufstätigkeit, landwirtschaftliche Gebäude und dergleichen;</p> <p>b. 1.0 in den übrigen Fällen</p> <p>Der Faktor wird auf Grund der vorwiegenden Nutzung angewendet. Für Grundstücke, die auf mehr als eine Art genutzt werden, werden die auf verschiedene Nutzungen entfallenden Flächen anteilmässig berücksichtigt.</p>	<p>Streichung einzelner Passagen</p>