

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Gebühr für die Entsorgung von Siedlungsabfällen aus dem öffentlichen Raum („Sauberkeits-Rappen“): Ausarbeitung des Gebührenmodells und Anpassungen des Abfallreglements; Erhöhung Projektierungskredit

1. Worum es geht

Die Entsorgung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum kostet die Stadt Bern pro Jahr rund zwölf Millionen Franken. Gestützt auf Artikel 17 Absatz 1 des städtischen Abfallreglements vom 25. September 2005 (AFR; SSSB 822.1) wurden seit 2007 jährlich 4.91 Mio. Franken aus den Grundgebührenerträgen entnommen und dem Tiefbauamt der Stadt Bern sowie Stadtgrün Bern für die Abdeckung ihrer Kosten für die Entsorgung des Siedlungsabfalls aus dem öffentlichen Raum überwiesen.

Gestützt auf eine Beschwerde mehrerer Parteien ist das Bundesgericht mit Urteil vom 21. Februar 2012 zum Schluss gekommen, dass diese Mitfinanzierung der Kosten für das Wegräumen von Siedlungsabfällen aus dem öffentlichen Raum gegen Bundesrecht verstösst. Gemäss Bundesgericht müssen die Kosten für die Beseitigung dieses Abfalls zwar nach dem Verursacherprinzip finanziert werden, sie dürfen jedoch nicht - wie gemäss Artikel 17 des Abfallreglements gehandhabt - sämtlichen Grundeigentümerinnen und -eigentümern überbunden werden. Zulässig bleibt hingegen eine teilweise Kostenübertragung an Betriebe, die in besonderem Mass zur Entstehung von Abfall im öffentlichen Raum beitragen. Dieses Urteil des Bundesgerichts weicht insoweit von der bisherigen Rechtsprechung ab und hat deshalb weit über die Stadt Bern hinaus wegweisenden Charakter.

Für die Stadt Bern hat das Bundesgerichtsurteil vom 21. Februar 2012 vorab bewirkt, dass die bereits erwähnten 4.91 Mio. Franken aus den Abfall-Grundgebühren - mit Ausnahme eines nach wie vor zulässigen Fixkostenanteils von 1.2 Mio. Franken - nicht mehr als Abgeltung für das Wegräumen von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum verwendet werden dürfen, die Abfall-Grundgebühren im gleichen Ausmass gesenkt und die betroffenen Bestimmungen des Abfallreglements angepasst werden mussten; dazu hat der Stadtrat am 8. November 2012 entsprechende Beschlüsse gefällt. Gleichzeitig stand fest, dass die Entsorgung des Siedlungsabfalls aus dem öffentlichen Raum - abgesehen vom Fixkostenanteil - vollumfänglich aus dem Steuerhaushalt finanziert werden musste, verbunden mit einer jährlichen Mehrbelastung von 3.71 Mio. Franken. Diese Finanzierungslücke soll nun nach dem Willen des Gemeinderats mit der Einführung einer neuen Gebühr, welche den bundesgerichtlichen Vorgaben entspricht, kompensiert werden. Für die definitive Ausarbeitung eines solchen Gebührenmodells unterbreitet der Gemeinderat dem Stadtrat vorliegend einen Antrag auf Erhöhung der vom Gemeinderat in eigener Kompetenz gesprochenen Projektierungskredite auf insgesamt Fr. 400 000.00.

Darüber hinaus hat das Bundesgerichtsurteil vom 21. Februar 2012 dazu geführt, dass die Stadt Bern gestützt auf den gleichen Stadtratsbeschluss vom 8. November 2012 die seit 2007 zu viel bezahlten Abfall-Grundgebührenanteile an die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zurückerstatten muss; dazu hat der Stadtrat eine Rückstellung von 19.65 Mio. Franken gesprochen. Die Rückerstattungen sind weit vorangeschritten und werden im Rahmen des bewilligten Kredits abgeschlossen werden können; es kann damit gerechnet werden, dass die Zahlungen bis im Sommer 2014 grossmehrheitlich erfolgt sein werden.

2. Ausgangslage

Die Entsorgung des Siedlungsabfalls aus dem öffentlichen Raum verursacht hohe Kosten; im Jahr 2012 waren es in der Stadt Bern etwas mehr als 12 Mio. Franken. Der Spielraum, wie die Entsorgung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum finanziert werden kann, ist eng:

- Steuerhaushalt: Eine auf den ersten Blick einfache Methode wäre die Überwälzung der Kosten auf die Steuerpflichtigen bzw. ein Belassen des aktuellen Zustands. Weil ein beträchtlicher Teil des Abfalls von Pendlern und anderen auswärtigen Besucherinnen der Stadt verursacht wird, würden damit die Stadtberner Steuerpflichtigen für Kosten zur Kasse gebeten, welche sie nur teilweise selber verursachen. Eine solche Lösung lehnt der Gemeinderat zudem auch ab, weil sie dem im Umweltschutzrecht verankerten Verursacherprinzip widersprechen würde.
- Abfallgrundgebühren: Das von den Stadtberner Stimmberechtigten genehmigte Abfallreglement von 2005 sah vor, die Kosten teilweise über die Abfallgrundgebühren zu decken (Art. 17). Diese Regelung wurde aber - wie ausgeführt - vom Bundesgericht als unzulässig beurteilt. Seither finanziert die Stadt Bern die Entsorgung des Siedlungsabfalls aus dem öffentlichen Raum mit Ausnahme des gemäss Bundesgericht nach wie vor zulässigen Fixkostenteils vollumfänglich über den Steuerhaushalt.
- Verursachergebühren: Bei den Abfällen, welche im öffentlichen Raum anfallen, können die unmittelbaren Verursacher meist nicht direkt belangt werden. Gemäss dem Bundesgerichtsurteil vom 21. Februar 2012 ist es aber (neu) zulässig, auf die indirekten (sekundären) Verursacher von Siedlungsabfällen zurückzugreifen: Dazu gehören beispielsweise „Take-Away-Betriebe und dergleichen“ oder „andere Anlagen und Organisatoren von Veranstaltungen“, welche ein erhöhtes Abfallaufkommen auf öffentlichem Grund verursachen. Dabei muss der Zusammenhang zwischen indirektem Verursacher und Abfallaufkommen gemäss Bundesgericht „plausibel dargelegt“ werden können.

Aktuell gibt es in der Schweiz keine Gebührenlösung für die Kosten der Entsorgung von Siedlungsabfall aus dem öffentlichen Raum, so dass man nicht auf Bestehendem aufbauen kann. Die übergeordneten gesetzlichen und bundesgerichtlichen Vorgaben sind zudem nicht sehr konkret. In der Antwort des Bundesrats vom 1. Mai 2013 auf die Motion Pascale Bruderer „Schaffung einer Rechtsgrundlage für Litteringabgaben“ (13.3056 Motion) unterstützt der Bundesrat aber immerhin die Rechtsauffassung, die dem vom Gemeinderat vorgesehenen Vorgehen zu Grunde liegt, und bestätigt ausdrücklich, dass mit den bestehenden Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Einführung einer Verursachergebühr besteht. Zudem hat der Bundesrat die (schon lange versprochene) Revision der Richtlinie „Verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen“ in Aussicht gestellt, welche eine Vollzugshilfe bieten soll. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) startet die entsprechenden Arbeiten noch in diesem Jahr.

Auch auf nationaler und/oder interkantonaler Ebene wird nach Lösungen gesucht. So sind verschiedene Kreise aktiv, wie zum Beispiel der Runde Tisch Littering des Bundesamts für Umwelt (BAFU), die kantonale Umweltschutzdirektorenkonferenz KVU und die Arbeitsgruppe Littering der Organisation Kommunale Infrastruktur (OKI) des Städteverbands. In diese Arbeiten wird die Stadt Bern einbezogen. Konkrete Inputs für die Arbeiten der Stadt Bern an einem lokalen Gebührenmodell sind jedoch daraus realistischerweise nicht zu erwarten.

Die Stadt Bern nimmt aus diesen Gründen bei der Erarbeitung einer (lokalen) Verursachergebühr eine Vorreiterrolle ein.

Für die Ausarbeitung eines Gebührenmodells hat der Gemeinderat mit Beschlüssen vom 27. Juni 2012 und 14. August 2013 zwei Projektierungskredite von insgesamt Fr. 150 000.00 gesprochen.

Diese sollen nun vom Stadtrat für die definitive Ausarbeitung des Modells um Fr. 250 000.00 auf insgesamt Fr. 400 000.00 erhöht werden.

3. Stand der Arbeiten

3.1 Allgemeines

Gestützt auf die in der Kompetenz des Gemeinderats gesprochenen Kredite hat die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (Entsorgung + Recycling) mit externer Unterstützung Rahmenbedingungen definiert, Grunddaten erhoben und ein Grobkonzept für ein mögliches Gebührenmodell ausgearbeitet. Daraus sind Zwischenergebnisse entstanden, welche die Stossrichtung eines künftigen Gebührenmodells aufzuzeigen vermögen.

Das Modell soll nebst dem Anreiz zur Reduktion von Abfällen im öffentlichen Raum eine verursachergerechte Mitfinanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum gewährleisten. Diese soll nicht nur den bundesgerichtlichen Anforderungen genügen, sondern insbesondere auch wirtschaftsverträglich ausgestaltet sein (vgl. im Detail Ziff. 3.2). Dabei ist mit zu berücksichtigen, dass der Stadt Bern bei der Erarbeitung des Gebührenmodells eine schweizweite Vorreiterrolle zukommt und somit nicht auf bestehende Modelle zurückgegriffen werden kann. Im Gegenteil wird auf nationaler Ebene auf eine Berner Lösung gewartet. Entsprechend hoch sind die Anforderungen, denen das Modell bereits für die Vernehmlassung gerecht werden muss. Im Folgenden werden die bisherigen Ergebnisse sowie die noch zu klärenden Fragen aufgezeigt.

3.2 Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Leitlinien für die Ausgestaltung der neuen Gebühr ergeben sich einerseits aus den allgemeinen, von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen im Zusammenhang mit der Erhebung von Gebühren, andererseits in den konkreten Hinweisen im Bundesgerichtsurteil vom 21. Februar 2012. Das Gebührenmodell muss demnach folgende Hauptanforderungen erfüllen:

- Genügende Kausalität resp. ein hinreichend direkter funktionaler Zusammenhang zwischen der gesetzten Ursache und der kostenpflichtigen Massnahme. Es ist demnach zwingend, dass die Gebührenpflichtigen für die ihnen überbundenen Kosten der Abfallentsorgung im öffentlichen Raum normativ verantwortlich gemacht werden können. Es muss keine konkrete Kausalität für jeden Entsorgungsakt nachgewiesen sein, aber in der pauschalen Gesamtbetrachtung müssen die Gebührenpflichtigen stärker als die Allgemeinheit für die Entsorgungskosten verantwortlich sein.
- Die Rechtsgleichheit muss gewährleistet sein. Das heisst, dass unterschiedliche Kategorien von Verursachern nach Massgabe ihrer Gleichheit gleich und nach Massgabe ihrer Ungleichheit ungleich behandelt werden müssen. Es muss daher bei der Auswahl der Gebührenpflichtigen überzeugend dargelegt werden, weshalb die eine Gruppe belangt wird, und die andere nicht.
- Die Gebührenauflegung nach dem Verursacherprinzip erfordert eine gewisse Lenkungswirkung. Das bedeutet, dass die Möglichkeit bestehen sollte, durch eine Änderung des Verhaltens des Gebührenpflichtigen, die zu weniger Abfällen im öffentlichen Raum führt, eine Gebührenreduktion auszulösen. Oder anders gesagt: Die Gebühr soll zu weniger Abfällen im öffentlichen Raum (und damit zu weniger Entsorgungsaufwand) motivieren.
- Die allgemeinen Voraussetzungen des Gebührenrechts, insbesondere das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip, die Verhältnismässigkeit (hier geht es insbesondere auch um die wirtschaftliche Tragbarkeit) und das für die Gebührenerhebung qualifizierte Legalitätsprinzip müssen eingehalten werden.

Über die rechtlichen Grundanforderungen hinaus muss das Gebührenmodell nach Auffassung des Gemeinderats weiteren Anforderungen gerecht werden, damit es praktikabel und mehrheitsfähig wird. Insbesondere soll das Modell

- einem pragmatischen Ansatz folgen,
- mit vernünftigen Aufwand umsetzbar und
- gewerbeverträglich ausgestaltet sein.

3.3 *Massgebliche Entsorgungskosten*

Eine Analyse des Bundesgerichtsurteils vom 21. Februar 2012 zeigt, dass bei der Berechnung des Gebührenmodells grundsätzlich folgende Kosten zu berücksichtigen sind:

- Kosten für die Strassen- und Parkreinigung betreffend Littering-Produkten inkl. deren Entsorgung;
- Kosten für die Entsorgung der Abfälle in öffentlichen Abfalleimern.

Nicht Bestandteil des Gebührenmodells sind demgegenüber die folgenden Kostenblöcke:

- Kosten für die Strassen-/Parkreinigung ohne Littering („normales“ Strassenwischgut);
- Kosten für den in den öffentlichen Abfalleimern illegal entsorgten Hausmüll (dieser macht gemäss einer Studie von 2006 rund die Hälfte der in öffentlichen Abfalleimern anfallenden Menge aus).

Daraus wird ersichtlich, dass der in der öffentlichen Diskussion weitgehend etablierte Begriff der „Littering-Gebühr“ im Grunde genommen zu kurz greift; vollständiger- und korrekterweise handelt es sich bei der geplanten neuen Gebühr um eine „Gebühr für die Entsorgung von Siedlungsabfällen aus dem öffentlichen Raum“ oder kurz um einen „Sauberkeits-Rappen“.

Weil nach gebührenrechtlichen Grundsätzen Kosten nicht doppelt verrechnet werden dürfen, muss im Weiteren der Fixkostenanteil in Abzug gebracht werden, welcher in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung weiterhin aus den Abfall-Grundgebühren finanziert wird. Die für die Gebührenerhebung massgeblichen Kosten setzen sich deshalb aus heutiger Optik wie folgt zusammen (Referenzjahr 2012):

Total Entsorgungskosten für Siedlungsabfälle im öffentlichen Raum	Fr. 12 131 000.00
./Kosten für illegal entsorgten Hausmüll in Abfallkübel Anteil an den Leerungs- und Entsorgungskosten	Fr. - 2 252 000.00
./Fixkostenanteil aus Abfallgrundgebühren	Fr. - 1 200 000.00
<i>Total für das Gebührenmodell relevante Entsorgungskosten</i>	<i>Fr. 8 679 000.00</i>

Diese Kosten können in einem nächsten Schritt - gestützt auf die Ergebnisse einer Studie des BAFU¹, zwei Studien der Seecon gmbh für die Stadt Bern² und stadtinterne Erhebungen - auf die verschiedenen Abfallsorten aufgeteilt werden, womit eine plausible Schätzung der Entsorgungskosten der verschiedenen im öffentlichen Raum auffindbaren Abfallfraktionen möglich wird. Für das Referenzjahr 2012 ergibt sich daraus beispielsweise folgendes Bild:

¹ Littering kostet, 2011

² Haushaltabfälle im öffentlichen Raum, Berger, Heeb, seecon gmbH, Aarau, 20.12.2005 / Illegale Hausabfallentsorgung in öffentlichen Abfallkübeln, Berger, Oberhänli, Heeb, seecon gmbh, Aarau, 03.11.2006

Kosten aus Zeitaufschreibung			1'687'679	1'185'21	1'38'027	451'031	6'284'412	8'679'671
Kosten (Basis 2012)			416'226	292'30	15'152	495'12	6'898'879	12'000'00
Fixkostenanteil			4'207'809	295'503	153'179	500'544	6'974'292	12'131'327
	Grundreinigung = SWG						6'784'000	
	Leerung Kübel		4'093'000					
	Citypflege, Lauben, Hotline				149'000			
TAB Siedlungsabfall	11'357'000	KVA-Gebühren	114'809	8063	4'179	13'657	190'292	
SGB Siedlungsabfall	774'327			287'441		486'886		
ABFALLTYP			Aus Kübeln		Gelüftet, zusammengelesen		Aus SWG	SUMME
TYP	SUBTYP	CHARAKTER	Prop ERB	Prop SGB	Prop ERB	Prop SGB	Prop ERB	
Zeitungen/Papier	Zeitungen	Tages- + Gratiszeitungen	312'549	2'721	2'509	8'197	7'140'19	10'399'94
Tragetaschen	Papier	Blätter, Couverts, Flyer	106'588	355	1'426	4'658	85'625	198'652
Verpackungen	Papier	Einpackpapier, Servietten	167'615	7'689	40'14	13'116	235'048	427'481
	Karton	Unterlagen, Schachteln	96'199	4'968	40'14	13'116	400'292	518'589
	Hartplastik	Becher	111'248	6'151	40'14	13'116	85'180	219'708
	Plastikbeutel	für Früchte etc.	281'201	20'108	40'14	13'116	27'314	345'753
	Metalbehälter	Dosen, Tuben	51'853	2'366	40'14	13'116	389'317	460'665
	Glasbehälter	Konfitüren etc.	1813	0	40'14	13'116	0	18'942
Getränkeverpackungen	PET	0,3 bis 1,5L Flaschen	868'27	5'441	3'304	10'796	717'455	823'823
	Andere Plastic	PE, EPS, PS	498'77	828	0	0	0	507'04
	Tetrapak		37'348	2'366	2'166	7'078	196'883	245'841
	Glasflaschen		9'990	828	2'466	8'057	2'888'854	2'910'195
	Aludosen		65'432	1'538	3'200	10'457	191'939	272'566
	Kartons	Becher	44'437	828	0	0	0	45'265
Organisches		Essensreste, Rüst, Kaffee,	64'544	2'366	3536	11'556	0	82'002
Zigaretten + Anderes	Päckchen		681'70	2'366	93'289	304'839	236'606	705'270
	Stummel	Zigarettenstummel, Kleinteile	34'448	0	2'050	6'698	64'070	107'266
Robidog-Sack			43'404	54'174	0	0	51'810	149'388
Hausmüll (Mix)			32'580	3'430	0	0	0	36'010
			1'687'679	1'185'21	1'380'27	451'031	6'284'412	8'679'671

3.4 Gebührenpflichtige Verursacherinnen und Verursacher

3.4.1 Allgemeines

Die neue verursacherbezogene Gebühr soll in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dazu dienen, einen Teil dieser Kosten den indirekten (sekundären) Verursachern anzulasten. Damit stehen grundsätzlich drei Kategorien von Verursacherinnen und Verursachern zur Disposition, welche künftig für die relevanten Entsorgungskosten von rund 8.7 Millionen Franken aufkommen sollen:

- die Produzentinnen und Produzenten von erfahrungsgemäss im öffentlichen Raum entsorgten Produkten,
- die Vertreterinnen und Vertreter von erfahrungsgemäss im öffentlichen Raum entsorgten Produkten sowie
- weitere Betriebe oder Veranstalter, „die von ihrem Betriebskonzept her dazu führen, dass signifikante Abfallmengen auf öffentlichem Grund beseitigt werden“ (Auszug aus dem Urteil des Bundesgerichts vom 21. Februar 2012).

Gebührenpflichtig sind grundsätzlich alle natürlichen oder juristischen Personen, welche betriebliche Aktivitäten in der Stadt Bern ausüben, die sich einer dieser Verursacherkategorien zuordnen lassen. Die drei Kategorien unterscheiden sich jedoch in verschiedener Hinsicht voneinander und werden deshalb im definitiven Gebührenmodell unterschiedlich behandelt werden müssen. Neben verschiedenen Einzelfragen ist insbesondere auch offen, welchen Anteil an den Entsorgungskosten welche Verursacherkategorie letztlich sachgerechterweise tragen soll.

3.4.2 Produzentinnen und Produzenten

Die Geschäftstätigkeit der Produzentinnen und Produzenten ist in aller Regel nicht lokal ausgerichtet, sondern hat überregionale, nationale oder gar internationale Dimensionen. Aus diesem Grund ist allein aus praktischen Gründen nicht denkbar, auf lokaler Ebene eine Produzentengebühr einzuführen; dazu müssen auf übergeordneter Ebene Lösungen definiert werden (z.B. eine nationale Einführung einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr auf Zigaretten wie sie vom Städteverband gefordert wird). Damit die übrigen Verursacherkategorien im Rahmen des „Sauberkeits-Rappens“ nicht für Kosten belastet werden, die nicht ihnen anzulasten sind, wird im definitiven Gebührenmodell ein sachgerechter Kostenanteil der Produzentinnen und Produzenten auszuscheiden bzw. in Abzug zu bringen sein. Dieser Anteil an den Entsorgungskosten wird - solange

keine Beiträge aus einer allfälligen nationalen Lösung fließen - weiterhin von der Stadt getragen werden müssen. Offen ist die Höhe des dafür auszuscheidenden Anteils.

3.4.3 *Vertreiberinnen und Vertreiber*

Zur Gruppe der Vertreiberinnen und Vertreiber gehören Geschäfte oder andere ständige Einrichtungen, welche Waren verkaufen oder unentgeltlich abgeben, die oder deren Verpackung in der Regel mindestens teilweise im öffentlichen Raum zurückgelassen werden, sowie Personen oder Organisationen, die einmalig oder für beschränkte Zeit solche Waren verkaufen oder unentgeltlich abgeben. Angesprochen sind damit Fastfood-Betriebe mit Innen- und/oder Aussenbereich, Take-Aways, Kioske, Lebensmittelgeschäfte, Tankstellenshops, Convenience Stores, Verpflegungsautomaten und Verkaufsstände für Esswaren oder Getränke, Restaurants mit Verkauf über die Gasse, Verteilkästen für Gratiszeitungen bis hin zu Verteilerinnen und Verteilern von Flyern oder Gratismustern.

Die Gebühren, die ein solcher Verursacher schuldet, sind in der Regel umsatzabhängig und hängen darüber hinaus von der Art seines Verkaufssortiments ab. Nicht jedes Geschäft und nicht jede publikumsintensive Einrichtung verursacht nämlich gleich viel Abfall im öffentlichen Raum. Wer zum Beispiel hohe Umsätze mit Produkten erzielt, die im öffentlichen Raum erfahrungsgemäss zu keinem oder zu wenig Abfall führen, soll entsprechend weniger Gebühren bezahlen als jemand mit gleichen Umsatzzahlen, aber problematischen Produkten. Gestützt auf Studien, Erfahrungswerte und plausibilisierte Annahmen wurde dazu ein Grobkonzept erarbeitet, wie diese Zuteilung im Einzelfall konkret vorgenommen und eine Gebühr berechnet werden könnte. Damit diese Berechnung im Einzelfall jedoch verlässlich und „gerichtssicher“ durchgeführt werden kann, sind noch vertiefte Abklärungen notwendig.

3.4.4 *Weitere Betriebe oder Veranstalter*

Darüber hinaus gibt es Angebote oder Tätigkeiten, die zur Folge haben, dass sich Personen im öffentlichen Raum aufhalten *und* dieser Aufenthalt erfahrungsgemäss zu Abfällen führt, die aus dem öffentlichen Raum entsorgt werden müssen. Solche Anbieterinnen und Anbieter sollen unter bestimmten Umständen ebenfalls für die Finanzierung der Entsorgungskosten aufkommen müssen. Erforderlich ist dazu aber, dass die Angebote von ihrem Betriebskonzept her zwangsläufig dazu führen, dass signifikante Abfallmengen im öffentlichem Raum zurückbleiben bzw. entsorgt werden müssen. In der Pflicht sind demnach nicht per se alle publikumsintensiven Betriebe, sondern nur solche, bei denen zwischen Betriebskonzept und Abfallaufkommen ein signifikanter Zusammenhang besteht. Angesprochen sind damit beispielsweise Veranstaltungen im öffentlichen Raum, Schulen ohne eigenen Pausenplatz (→ die Schülerinnen und Schüler verbringen ihre Pausen im öffentlichen Raum) oder Barbetriebe mit Überzeitbewilligung (→ Phänomen der „Ausgehmeile“).

Als Anbieterin des öffentlichen Raums gilt auch die Stadt selber als indirekte Verursacherin von Siedlungsabfall, der aus dem öffentlichen Raum entsorgt werden muss; der damit verbundene Kostenanteil wird deshalb in das Gebührenmodell eingerechnet und weiterhin von der Stadt als Inhaberin und „Betreiberin“ der Anlagen getragen werden müssen.

Die bisherigen Abklärungen haben gezeigt, dass bei dieser Kategorie heikle Abgrenzungen nötig sind, um den bundesgerichtlichen Anforderungen der Kausalität (→ die Gebührenpflichtigen müssen stärker als die Allgemeinheit für den im öffentlichen Raum anfallenden Siedlungsabfall verantwortlich sein) und der rechtsgleichen Behandlung genügen zu können (→ wer fällt unter die Gebührenpflicht und wer nicht?). Zudem kommen als Bemessungsgrundlage unterschiedliche Parameter in Frage, beispielsweise die Anzahl Besucherinnen und Besucher (Veranstaltungen im öffentlichen Raum), die Anzahl Schülerinnen und Schüler (Schulen ohne Pausenplatz) oder die feuerpolizeilich zulässige Belegung eines Lokals (Barbetriebe mit Überzeitbewilligung). Schliesslich

stellt sich auch in dieser Kategorie die Frage nach der Intensität, mit welcher die jeweilige Aktivität zur Verschmutzung des öffentlichen Raums beiträgt. Die Definition dieser Parameter sowie die definitive Auswahl der Gebührenpflichtigen dieser Kategorie bedürfen daher vertiefter Abklärung.

3.5 *Ausnahmen von der Gebührenpflicht*

Damit der „Sauberkeits-Rappen“ dem wichtigen Anspruch der Gewerbeverträglichkeit gerecht wird, soll es in allen Kategorien Fälle geben, bei denen auf die Gebührenerhebung verzichtet wird. Dies etwa, wenn sich der Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Gebühr nicht lohnt (z.B. bei Gebühren unter Fr. 200.00) oder bei Betrieben, deren Einfluss auf die Entsorgung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum nicht signifikant ist (z.B. Kinos oder kleine Quartierläden; vgl. oben - Frage der Kausalität) oder die mit freiwilligen Massnahmen dafür sorgen, dass gar kein Abfall im öffentlichen Raum entsteht (vgl. die nachfolgende Ziff. 3.6).

3.6 *Lenkungswirkung - Entlastungsfaktoren*

Die neue Gebühr folgt dem Verursacherprinzip und soll daher eine Lenkungswirkung haben. Der „Sauberkeits-Rappen“ wird deshalb so nach dem Bonus-Malus-Prinzip ausgestaltet, dass freiwillige littering- oder abfallmindernde Massnahmen mit einer Gebührenerlastung belohnt werden. Am meisten Entlastung sollen dabei Massnahmen bringen, die die Entstehung von Abfall im Ansatz unterbinden, beispielsweise der Verzicht auf Verpackungen, der Einsatz von Mehrweggeschirr oder eigene Entsorgungsstrukturen: Wer dafür sorgt, dass Abfall im öffentlichen Raum gar nicht mehr entsteht, soll ganz von der Gebührenpflicht befreit werden können. Denkbar sind darüber hinaus auch eigene Reinigungsleistungen, der Einsatz von Abfallkonzepten oder allgemeine Littering-Präventionsmassnahmen. Die Frage, welche dieser Massnahmen künftig zu welcher Gebührenerlastung führen soll, bedarf vertiefter Abklärung. Zudem müssen Modelle gefunden werden, die in der Praxis einfach und ohne übermässigen Kontrollaufwand umsetzbar sind.

3.7 *Gebührenerhebung*

Der „Sauberkeits-Rappen“ muss für alle Beteiligten möglichst pragmatisch handhabbar sein und soll keinen übermässigen Verwaltungsaufwand auslösen. Nach bisherigen Überlegungen soll die Gebühr deshalb auf der Basis einer Selbstdeklaration der einzelnen Verursacher erfolgen, in der - je nach Art des gebührenpflichtigen Betriebs oder Anbieters - Angaben zu den Kriterien für die Gebührenbemessung (z.B. Umsatz, Anzahl Veranstaltungsbesuchende, Anzahl Schülerinnen und Schüler, etc.) und zu den möglichen Entlastungsfaktoren (z.B. Mehrweggeschirr, Präventionsmassnahmen, eigene Reinigungsleistungen, etc.) gemacht werden. Gestützt auf die Selbstdeklaration und eine Überprüfung der Angaben wird der „Sauberkeits-Rappen“ sodann im Einzelfall verfügt.

Damit die Erhebung des „Sauberkeits-Rappens“ den erwähnten Anforderungen gerecht werden kann, gilt es folgende Aspekte vertiefter abzuklären:

- Im Sinne eines ökonomischen und gewerbeverträglichen Vorgehens ist angedacht, die Selbstdeklaration nicht jährlich, sondern beispielsweise nur alle drei Jahre einzufordern. Dabei wären die Gebührenpflichtigen jedoch verpflichtet und/oder berechtigt, wesentliche Änderungen der Grundlagen (Bemessungsbasis, Entlastungsfaktoren) auch ausserhalb der ordentlichen Erhebung zu melden. Eine ausserordentliche Selbstdeklaration könnte zum Beispiel dann erfolgen, wenn der tatsächliche Umsatz mehr als 30 Prozent vom bisherigen Wert abweicht. Für die nicht umsatzabhängigen Kategorien müssten vergleichbare Regelungen definiert werden, die es zwar ermöglichen, auf wichtige Veränderungen zu reagieren, nicht jedoch dazu führen, dass jede kleinere Veränderung eine Gebührenanpassung erfordert.
- Bei einzelnen Fall-Kategorien dürfte sinnvoll sein, die Gebühr über bereits etablierte Instrumente zu erheben. Dies gilt beispielsweise für Veranstaltungen (Erhebung via Veranstal-

tungsbewilligung) oder für die Anbieter von Gratiszeitungen (Erhebung via Sondernutzungskonzession).

- Zu klären ist im Rahmen der künftigen Arbeiten auch die Überprüfungsintensität der Selbsterklärungen. Ob die Angaben flächendeckend oder nur mittels Stichproben überprüft werden, hat wesentlichen Einfluss auf die Verwaltungskosten. Hier gilt es einen pragmatischen Weg zwischen Verwaltungsökonomie (→ kein übertriebener Kontroll- und Erhebungsaufwand) und Steuergerechtigkeit zu finden (→ unvollständige oder gar falsche Angaben sollen sich nicht lohnen).
- Periodisch überprüft und aktualisiert in die Gebührenbemessung einfließen sollen zudem die Datengrundlagen (z.B. welche Art von Abfall bzw. Verkaufssortiment verursacht welchen Anteil an den Entsorgungskosten?) sowie die Gesamtkosten der Entsorgung des Siedlungsabfalls aus dem öffentlichen Raum. Denkbar wäre beispielsweise, diese Überprüfung und Anpassung in einem 6-Jahresrhythmus durchzuführen.

3.8 Weiterhin von der Stadt zu tragende Kosten

Heute werden die Kosten für die Entsorgung des Siedlungsabfalls aus dem öffentlichen Raum von der Stadt Bern (Steuerhaushalt) getragen; ausgenommen ist einzig der von der Abfallrechnung übernommene Fixkostenanteil von 1.2 Mio. Franken pro Jahr (vgl. Ziff. 3.3 vorne). Mit der geplanten Einführung einer Verursachergebühr wird der Steuerhaushalt zwar entlastet werden können, die Stadt wird aber weiterhin für einen grossen Teil der Kosten selber aufkommen müssen:

- Die Kosten für die Beseitigung von illegal entsorgtem Hauskehricht in den öffentlichen Abfallheimen verbleiben bei der Stadt (Ziff. 3.3).
- Solange der Stadt keine Einnahmen aus einer allfälligen nationalen Lösung für den Kostenanteil der Produzentinnen und Produzenten zufließen (Ziff. 3.4.2), verbleibt der entsprechende Kostenblock bei der Stadt.
- Als Inhaberin und Betreiberin des öffentlichen Raums ist die Stadt als indirekte Verursacherin selber in der Pflicht (Ziff. 3.4.4).
- Für bestimmte Fälle sind Ausnahmen von der Gebührenpflicht vorgesehen; die entsprechenden Gebührenauffälle werden zu Lasten der Stadt gehen (Ziff. 3.5).
- Die vorgesehenen Entlastungsfaktoren (Ziff. 3.6) werden ebenfalls mit Gebührenauffällen verbunden sein, die von der Stadt getragen werden müssen.

4. Weiteres Vorgehen und Termine

Die bisherigen Arbeiten haben ein Grundmodell für eine mögliche Verursachergebühr definiert. Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, sind aber in zentralen Fragestellungen nach wie vor weitere Abklärungen erforderlich und gilt es, das Modell zu plausibilisieren. Angesichts des hohen nationalen Interesses rechtfertigt sich zudem, die anstehende Vernehmlassung kommunikativ begleiten zu lassen. Für diese Arbeiten ist eine Erhöhung der vom Gemeinderat in eigener Kompetenz gesprochenen Projektierungskredite durch den Stadtrat erforderlich.

Gestützt auf dieses Vorgehen sind folgende weiteren Schritte geplant:

Kreditbeschluss Stadtrat	Herbst 2014
Finalisierung Gebührenmodell Ausarbeitung Vernehmlassungsunterlagen	bis Frühjahr 2015
Vernehmlassung	Frühling bis Sommer 2015
Auswertung Vernehmlassung Verabschiedung Umsetzungsvorlage z.Hd. Stadtrat	Sommer / Herbst 2015
Beschluss Stadtrat	Ende 2015
Inkraftsetzung Vorbehalt fakultatives Referendum	2016

5. Kosten und Finanzierung

Gestützt auf Erfahrungswerte und eingeholte Offerten ist für die Weiterbearbeitung des Projekts bis und mit Auswertung der Vernehmlassung und Aufbereitung der definitiven Umsetzungsvorlage von folgendem Mittelbedarf auszugehen:

Erarbeitung und Finalisierung Gebührenmodell Datenerhebung, externe Unterstützung ³	Fr.	220 000.00
Juristische Begleitung; Ausarbeitung Reglement externe Unterstützung ⁴ ergänzend zur Stadtkanzlei	Fr.	75 000.00
Finalisierung, Aufbereitung Vernehmlassung, Auswertung, Kommunikation, Aufbereitung definitive Stadtratsvorlage externe Unterstützung; Sachauslagen	Fr.	90 000.00
Reserve	Fr.	15 000.00
Total Kosten/Projektierungskredit	Fr.	400 000.00
./.. vom Gemeinderat gesprochene Projektierungskredite	Fr.	150 000.00
Total Krediterhöhung	Fr.	250 000.00

Aufgrund des aktuellen Projektstands lassen sich noch keine gesicherten Aussagen zu den der-einstigen Umsetzungskosten machen; diese sollen im Rahmen der kommenden Arbeiten eruiert werden.

Die Arbeiten werden über die Sonderrechnung Entsorgung + Recycling (ERB) finanziert. Für die Finanzkompetenz ist die Investitionssumme inklusive Mehrwertsteuer massgebend. Für die Berechnung der Kapitalfolgekosten ist demgegenüber die Summe ohne Mehrwertsteuer bestimmend, da ERB als Sonderrechnung den Vorsteuerabzug geltend machen kann.

³ inkl. eines Anteils der vom Gemeinderat bereits gesprochenen Projektierungskredite von Fr. 150 000.00

⁴ dito

6. Folgekosten

6.1. Kapitalfolgekosten

Investition	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	5. Jahr
Anschaffungswert	370 370.00	296 295.00	222 220.00	74 075.00
Abschreibung 20%	74 075.00	74 075.00	74 075.00	74 075.00
Zins 2.28%	8 445.00	6 755.00	5 065.00	1 690.00
Kapitalfolgekosten	82 520.00	80 830.00	79 140.00	75 765.00

6.2. Betriebsfolgekosten

Zurzeit entstehen keine zusätzlichen Betriebs- und Unterhaltskosten. Die Einführung einer Verursachergebühr wird jedoch dereinst mit Betriebsfolgekosten verbunden sein; diese gilt es im Rahmen der kommenden Arbeiten zu ermitteln.

7. Beiträge Dritter

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern (AWA) haben Beiträge an die Projektkosten in Aussicht gestellt; es dürfte insgesamt mit einer Summe von rund Fr. 60 000.00 gerechnet werden. Weil diese Beiträge erst bei Vorliegen des Kreditbeschlusses des Stadtrats rechtlich verbindlich zugesichert werden, erfolgt die Berechnung des vorliegenden Kreditantrags nach dem Bruttoprinzip. Die eingehenden Beträge werden später zu Abschreibungszwecken verwendet.

Antrag

1. Der Stadtrat genehmigt das Geschäft Gebühr für die Entsorgung von Siedlungsabfällen aus dem öffentlichen Raum („Sauberkeits-Rappen“): Ausarbeitung des Gebührenmodells und Anpassungen des Abfallreglements; Erhöhung Projektierungskredit.
2. Für die Projektierung wird der vom Gemeinderat in eigener Kompetenz bewilligte Projektierungskredit von Fr. 150 000.00 um Fr. 250 000.00 auf neu Fr. 400 000.00 zulasten der Investitionsrechnung, Konto I8700106; Kompensation zu Lasten I8700093 (QES Sammelposition ab 2012) (Kostenstelle 870101), erhöht. Der Projektierungskredit wird später in den Ausführungskredit übernommen. Allfällige Beiträge Dritter werden zu Abschreibungszwecken verwendet.
3. Der Gemeinderat wird beauftragt, diesen Beschluss zu vollziehen.

Bern, 18. Juni 2014

Der Gemeinderat