

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Bühlmann/Anna Leissing, GB): Einkommensabhängige städtische Gebühren statt Kopfsteuern (2022.SR.000008)

In der Stadtratssitzung vom 6. Juli 2023 wurde das folgende Postulat mit SRB 2023-333 erheblich erklärt:

Gemeinden erheben Gebühren, um die Kosten für ihre Leistungen zu decken. In Bern fallen beispielsweise Gebühren an für Einbürgerungen, Veranstaltungen und Demonstrationen, Parkierung, Entsorgung, Fundbüro, Gartenarbeiten, Hundehaltung, etc. Dies ist nötig für einen ausgewogenen städtischen Finanzhaushalt, auch wenn die erhobenen Gebühren nicht immer kostendeckend sind, wie sich am Beispiel der Einwohner:innenparkkarten zeigt.

Doch gerade für Menschen mit tiefem Einkommen sind Gebühren oft Hindernisse, die sie davon abhalten, städtische Leistungen in Anspruch zu nehmen, oder - wenn die Leistungen unverzichtbar sind - in einer finanziell prekären Lage zusätzlichen Druck erzeugen.

Der grosse Teil der städtischen Gebühren ist einheitlich ausgestaltet, so dass die Leistungen für alle Nutzniessenden gleich viel kosten, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Als Grundsätze für die Berechnung von Gebühren (GebR, Art.4) liegen einzig die verursachten Kosten und allenfalls das Interesse der gebührenpflichtigen Person an einer Leistung zugrunde. In diesem Sinn sind Gebühren also eigentliche Kopfsteuern.

Dass dies nicht zwingend so sein muss, zeigen die Gebühren für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, die schweizweit einkommensabhängig gestaltet sind - sei es über eine Objekt- oder eine Subjektfinanzierung. Das Ziel ist, dass alle Eltern Zugang zu dieser Leistung haben - obwohl es auch hier Optimierungsbedarf gibt.

Damit Gebühren Menschen mit tiefem Einkommen nicht davon abhalten, Leistungen der Stadt in Anspruch zu nehmen, müssen diese einkommensabhängig ausgestaltet sein. Dies gilt insbesondere bei Leistungen, die für die betroffenen Menschen unabdingbar oder für ihr Wohlbefinden wichtig sind. Beispiele dafür sind die Hundetaxe, Einbürgerungsgebühren, etc. In einer Stadt für Alle sollen öffentliche Dienstleistungen auch allen gleichermassen zur Verfügung stehen.

Wir bitten den Gemeinderat deshalb um die Prüfung eines Systems der Gebührenerhebung, dass der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung trägt. Konkret gilt es zu prüfen, wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Gebührenreglement aufgenommen werden kann (z.B. als Grundsatz zur Berechnung von Gebühren [GebR, Art.4], als Grund für die Ausnahme von der Gebührenpflicht [GebR, Art.10] etc.). Damit könnten nicht nur die Gebühren für Menschen mit tiefem Einkommen gesenkt, sondern - zur Vorbeugung finanzieller Einbussen der Stadt Bern - allenfalls auch die Gebühren für gut Verdienende erhöht werden.

Bei der Anpassung des Gebührensystems soll jedoch nicht vom Grundsatz abgewichen werden, bei umweltschädigendem Verhalten den Verursacher:innen interne wie externe Kosten in Rechnung zu stellen, wie dies z.B. bei den Einwohner:innenparkkarten und den Parkgebühren der Fall sein müsste. Doch auch hier sind in gut begründeten Ausnahmen Vergünstigungen vorzusehen (z.B. bei Einwohner:innenparkkarten für Menschen, die zwingend auf ein Auto angewiesen sind).

Bern, 27. Januar 2022

Erstunterzeichnende: Regula Bühlmann, Anna Leissing

Mitunterzeichnende: Nora Joos, Sarah Rubin, Ursina Anderegg, Rahel Ruch, Katharina Gallizzi, Seraphine Iseli, Jelena Filipovic, Lea Bill, Eva Krattiger, Anna Jegher, Franziska Geiser

Bericht des Gemeinderats

Rechtliche Ausgangslage

Öffentliche Abgaben werden in zwei Kategorien eingeteilt: Kausalabgaben und Steuern. Kausalabgaben beruhen auf einer spezifischen Beziehung der abgabepflichtigen Person zum Gemeinwesen (besondere Leistung, besonderer Vorteil). Zwischen Staat und abgabepflichtiger Person besteht ein Austauschverhältnis. Steuern sind demgegenüber ohne bestimmte Leistung des Staates geschuldet. Sie dienen der Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs.

Die Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben ist v.a. deshalb von zentraler Bedeutung, weil die Kompetenzen anders geregelt sind: Gemeinden dürfen im Kanton Bern nur jene Steuern erheben, welche das kantonale Recht ausdrücklich vorsieht (Art. 113 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV; BSG 101.1]). Bezüglich Kausalabgaben ist die Rechtslage gerade umgekehrt: Die Bernischen Gemeinden sind frei, zu entscheiden, welche ihrer Tätigkeiten sie durch Kausalabgaben finanzieren wollen, sofern das übergeordnete Recht für einen bestimmten Sachbereich keine besonderen Vorgaben macht.

Steuern und Kausalabgaben unterscheiden sich weiter in den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ihre Berechnung: Steuern müssen allgemein, gleichmässig und mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhoben werden (vgl. Art. 104 KV und Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]¹). Die wichtigste verfassungsrechtliche Anforderung an die Bemessung von Kausalabgaben ist demgegenüber das sogenannte «Äquivalenzprinzip», auf das weiter unten eingegangen wird.

Innerhalb der Kausalabgaben werden folgende Abgabetypen unterschieden:

- Gebühren («Preis» für individuell zurechenbare Verwaltungshandlungen oder die Nutzung öffentlicher Sachen, Institutionen und Rechte, Beispiele weiter unten).
- Vorzugslasten/Beiträge (Beiträge an staatliche Aktivitäten, welche einzelnen Privaten einen konkreten wirtschaftlichen Sondervorteil verschaffen, z.B. Erschliessungsbeiträge der Grundeigentümer*innen an Strassen nach Art. 111 Baugesetz vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]).
- Ersatzabgaben (finanzielle Gegenleistung für die Befreiung von einer persönlich zu leistenden Pflicht, z.B. Militärpflicht- und Feuerwehersatzabgaben).
- Raumplanungsrechtliche Mehrwertabgaben (die allerdings von ihrem Charakter her einer Vorzugslast ähneln).

Das Postulat bezieht sich seinem Wortlaut nach auf «Gebühren». Tatsächlich sind die Abgaben, welche die Stadt Bern freiwillig erhebt und deren Höhe sie selbst regeln kann, fast ausschliesslich Gebühren im verwaltungsrechtlichen Sinn. Dies gilt namentlich für die Abgaben, die im städtischen Reglement über die Gebührenerhebung durch die Stadtverwaltung Bern vom 21. Mai 2000 (Gebührenreglement; GebR; SSSB 154.11) geregelt sind, aber auch für die in der Verordnung über

¹ Art. 127 Abs. 2 BV bezieht sich nach seinem Wortlaut nur auf Bundessteuern, nach der Rechtsprechung gilt er jedoch sinngemäss auch für kantonale und kommunale Steuern.

die Entgelte für nicht hoheitliche Leistungen der Stadtverwaltung Bern vom 14. März 2001 (Entgeltverordnung; EV; SSSB 154.12) vorgesehenen Entgelte, sofern es sich bei Letzteren überhaupt um öffentlich-rechtliche Abgaben handelt.

Die Gebühren werden verwaltungsrechtlich noch weiter eingeteilt:

- Verwaltungsgebühren (Gebühr für eine durch individuelles Verhalten – freiwillig oder ungewollt – ausgelöstes Verwaltungshandeln, z.B. Einbürgerungsgebühren nach Ziffer 4.5 Anhang III GebR oder Gebühren bei der Zwangsschliessung von Gastgewerbebetriebe nach Ziffer 4.2.13 Anhang III GebR).
- Benutzungsgebühren (Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Institution oder einer öffentlichen Sache, z.B. Parkierungsgebühren nach Ziffer 4.8 Anhang III GebR oder Eintritt für die Hallenbäder nach Ziffer 4.1 Anhang 3 EV).
- Konzessionsgebühren («Preis» für den Erhalt einer Konzession, z.B. Konzessionsgebühr für die Plakatierung auf öffentlichem Grund nach Art. 30 Reglement über die Reklame in der Stadt Bern vom 16. Mai 2004 [Reklamereglement; RR; SSSB 722.51]).

Alle Gebühren unterliegen dem Äquivalenzprinzip. Gemäss diesem hat die Höhe der Abgabe in einem vernünftigen Verhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung zu stehen. Dieser «objektive Wert» bemisst sich einerseits am Vorteil, den die Abgabepflichtigen aus der staatlichen Leistung ziehen, andererseits an den Kosten, welche die Leistung dem Staat verursacht.

Bei Verwaltungs- und Benutzungsgebühren ist zusätzlich das Kostendeckungsprinzip zu berücksichtigen. Dieses besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Artikel 4 Absatz 2 GebR schreibt das Kostendeckungsprinzip gegenwärtig «grundsätzlich» für alle städtischen Gebühren ausser Konzessionsgebühren vor. Traditionell gilt das Kostendeckungsprinzip (zusammen mit dem Äquivalenzprinzip) auch verfassungsrechtlich als eines der zwei Prinzipien, welche die rechtlich zulässige Höhe von Kausalabgaben begrenzen.

Unterschiede in der Gebührenerhebung müssten sich weiter an die rechtsstaatlichen Grundprinzipien halten: Sie müssen im öffentlichen Interesse liegen (Art. 5 Abs. 2 BV), den Grundsatz der Rechtsgleichheit wahren (Art. 8 Abs. 1 BV) und dürfen nicht willkürlich erfolgen (Art. 9 BV). Der Grundsatz der Rechtsgleichheit verlangt, dass Unterscheidungen, die das Gesetz vornimmt, vernünftig und sachgerecht ausfallen.

Zur Zulässigkeit einkommensabhängiger Gebühren

Mit der Frage, ob und inwiefern einkommensabhängige Gebühren zulässig sind, setzen sich soweit ersichtlich weder bundesgerichtliche noch kantonale Urteile auseinander. Aus dem oben Ausgeführten ergibt sich jedoch Folgendes:

Gegen «oben» wird jede Einkommensskala durch das Äquivalenzprinzip begrenzt. Möglichkeiten, Einnahmehausfälle durch höhere Gebühren für Gutverdienende zu kompensieren, bestehen insofern nur in engen Grenzen. Eine Variante, die wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gebührenpflichtigen zu berücksichtigen, besteht unter Umständen darin, ihrem finanziellen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung zu tragen. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist dies «innerhalb eines gewissen Rahmens» zulässig (in den einschlägigen Fällen geht es typischerweise um die Bemessung von Gerichtsgebühren u.Ä. anhand des

Streitwerts).² Beispiele, in denen die Stadt Bern dies bereits heute praktiziert, sind die Feuerwehreinsätze zugunsten von Fahrzeugen (GebR Ziffer 6.2 Anhang III GebR; Gebühr abhängig vom Anschaffungswert des Fahrzeugs, soweit nicht nach übergeordnetem Recht unentgeltlich), verschiedene Gebühren im Erbschaftswesen (Ziffern 11.3.1, 11.3.2, 11.4.1 und 11.4.2 Anhang III GebR; Gebühr abhängig vom vererbten Vermögen), oder die Grundgebühr im Baubewilligungsverfahren (Ziffer 12.1.1 Anhang III GebR; Gebühr abhängig von der Bausumme).

Anders sieht es gegen «unten» aus, d.h. wenn es darum geht, die Gebühren für tiefe und mittlere Einkommen herabzusetzen (also nicht kostendeckend bzw. nicht-äquivalent festzulegen). Das Äquivalenzprinzip (dasselbe gilt für das Kostendeckungsprinzip, soweit es anwendbar ist) legt die maximal zulässige und nicht eine minimale Gebührenhöhe fest. Es gibt zahlreiche Beispiele, in denen bewusst Gebühren verlangt werden, die weit unterhalb der entsprechenden staatlichen Kosten bzw. des privaten Nutzens liegen. Tatsächlich sind keine Normen oder Rechtsgrundsätze ersichtlich, welche der Stadt Bern untersagen würden, Gebühren für Personen mit tiefem und mittlerem Einkommen zu senken – weder im eidgenössischen noch im kantonalen Recht. Namentlich machen solche Verbilligungen Gebühren nicht zu Steuern.

Tiefere Gebühren für Personen mit niedrigen und mittleren Einkommen dienen anerkannten öffentlichen Interessen und wären deshalb mit den rechtsstaatlichen Grundprinzipien vereinbar. Offensichtlich ist dies, soweit es um die finanzielle Besserstellung von armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Personen geht. Auch, was die Verbilligung von Gebühren für eine breitere Mittelschicht angeht, kann ein öffentliches Interesse bejaht werden. Die Rechtsordnung sieht verschiedentlich Massnahmen zur finanziellen Entlastung der mittleren Einkommen vor. Neben dem von den Postulantinnen erwähnten Kinderbetreuungsbereich ist beispielweise die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene zu nennen (Art. 65 Abs. 1^{bis} Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 [KVG; SR 832.10]³). Ein System gradueller Verbilligungen, das auch die Mittelschicht erfasst, kann im Übrigen auch insofern im öffentlichen Interesse liegen, als damit Schwelleneffekte verhindert werden (bei denen eine Erhöhung des Einkommens dazu führt, dass einer Person unter dem Strich weniger Geld zur Verfügung steht, weil Sozialleistungen/Verbilligungen wegfallen).

Problematischer als bei Privatpersonen, erscheint die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei Unternehmen (juristischen Personen sowie Einzelunternehmer*innen). Würden von Unternehmen mit geringem Gewinn tiefere Gebühren verlangt als von solchen mit höherem, würden kleinere und wirtschaftlich weniger erfolgreichere Unternehmen gegenüber grösseren und erfolgreicheren aus derselben Branche bevorzugt. Dies ist vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Gebots der strikten Gleichbehandlung der Konkurrentinnen (Teil der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV) problematisch. Zumal der Vorstoss ohnehin auf die Verbesserung der Lage von Menschen mit tieferem und mittlerem Einkommen ausgerichtet ist und nicht auf die Förderung von Kleinunternehmen, beschränkt sich die weitere Prüfung auf die Verbilligung von Gebühren für nicht-gewerbliche Aktivitäten natürlicher Personen mit tiefem und mittlerem Einkommen.

Von der grundsätzlichen Zulässigkeit einkommensabhängiger Gebühren zu unterscheiden ist die Frage nach der nötigen Normstufe und Normdichte, d.h. die Frage, in welchem Erlass (Reglement oder gemeinderätliche Verordnung) und wie detailliert einkommensabhängige Gebühren geregelt werden müssten. Die grundlegenden Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben sind auf der Stufe eines formellen Gesetzes

² BGE 146 IV 196 E. 2.2.1; BGE 145 I 52 E. 5.2.3; BGE 139 III 334 E. 3.2.4.

³ Vgl. hierzu auch BGE 145 I 26.

(d.h. in der Stadt Bern: in einem Reglement) zu regeln. Für Bundesabgaben ist dies in Artikel 164 Absatz 1 BV festgehalten, es handelt sich jedoch um eine generelle verfassungsrechtliche Vorgabe. Die Berner Kantonsverfassung wiederholt den Grundsatz in Artikel 69 Absatz 4 KV, wobei sie allerdings «Gebühren in geringer Höhe» explizit ausnimmt (diese dürften also auch bloss durch eine Exekutivverordnung eingeführt werden). Die kantonbernische Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111) verlangt ihrerseits, dass «soweit ein Reglement erforderlich ist», dieses u.a. «die Grundzüge der Gebührenbemessung» enthalte (Art. 89 Abs. 2 Bst. c GV).

Wo das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zur Anwendung kommen, kann in der Regel auf eine genaue formell-gesetzliche Umschreibung der Gebührenhöhe oder -berechnung verzichtet werden. Das Bundesgericht sieht die verfassungsmässige Funktion des Kostendeckungsprinzips im Wesentlichen darin, die Anforderungen des Gesetzesvorbehalts zu lockern, wo die Natur der Abgabe eine solche Lockerung zulässt.⁴ Das typische Gegenbeispiel bilden Studiengebühren, die weit unterhalb der Grenzen von Kostendeckung und Äquivalenz festgesetzt werden und deren ungefähre Höhe daher in einem formellen Gesetz festgehalten werden muss, weil für die Studierenden ansonsten nicht vorhersehbar wäre, in welcher Grössenordnung Kosten auf sie zukommen.⁵

Für einkommensabhängige Gebühren ist nach dem Gesagten zu unterscheiden: Falls die rechtlich maximal zulässige Gebührenhöhe vergleichsweise gering ausfallen würde, würde vermutlich eine Generalklausel in einem Reglement, wonach der Gemeinderat bestimmte Gebühren einkommensabhängig ausgestalten kann, genügen. Anders läge der Fall bei höheren Gebühren (z.B. für Einbürgerungen, im Bestattungswesen, für gewisse Nutzungen des öffentlichen Grunds sowie bei den meisten nach Zeittarif berechneten Gebühren). Bezüglich dieser müsste der Stadtrat die Einkommensabhängigkeit jeweils ausdrücklich reglementarisch verankern, zudem wären dort zumindest die Eckwerte der Berechnung auf Reglementstufe zu regeln, etwa bis zu welcher Einkommenshöhe Gebühren verbilligt werden, bis zu welchem Einkommen Minimalgebühren (bzw. überhaupt keine) zu zahlen sind und anhand welcher Grundsätze das massgebende Einkommen berechnet wird.

Nach Artikel 90 der kantonalen Gemeindeverordnung ausdrücklich in einem Reglement vorgesehen sein müssten schliesslich einkommensabhängige Gebühren für Gemeindeleistungen, die in Konkurrenz zu Privaten erbracht werden. Da die Gemeindeverordnung für diese Kategorie von Leistungen zudem Abweichungen vom Kostendeckungsgrundsatz als «Ausnahmen» bezeichnet, wäre wohl eine Generalklausel nicht zulässig, sondern jene Leistungen, die Personen mit tieferen und mittleren Einkommen verbilligt angeboten werden sollen, wären näher zu bezeichnen. Dies betrifft insbesondere in der EV geregelte staatliche Angebote, muss aber auch bei manchen der im GebR geregelten hoheitlichen Gebühren beachtet werden (vgl. den gegenwärtigen Art. 4 Abs. 4 GebR).

Bewertung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das eidgenössische und das kantonale Recht die Erhebung einkommensabhängiger Gebühren grundsätzlich zulassen. Allerdings darf die Stadt einkommensabhängige Gebühren nur in der Form erheben, dass sie die Gebühren für Personen mit geringem oder mittlerem Einkommen reduziert. Hingegen ist es ihr nicht (bzw. nur in sehr

⁴ BGE 149 I 305 E. 3.5.

⁵ Vgl. BGE 130 I 113 E. 2.4-2.6.

engen Grenzen) gestattet, die entstandenen Einnahmefälle durch höhere Gebühren für Gutverdienende zu kompensieren. Rechtlich vermutlich nicht zulässig wären einkommensabhängige Gebühren bei unternehmerisch-gewerblichen Aktivitäten sowie eine einkommensabhängige Hundesteuer (hierbei handelt es sich nicht um eine Gebühr, sondern um eine Kostenanlastungssteuer). Zudem dürften einkommensabhängige Gebühren das Verursacherprinzip gemäss der Umweltgesetzgebung nicht aufweichen.

Die Einführung von einkommensabhängigen Gebühren wäre eine sozialpolitische Massnahme, welche die Situation armutsbetroffener und armutsgefährdeter Personen in gewissen Fällen erleichtern und je nach Ausgestaltung auch zur Entlastung einer breiten Mittelschicht beitragen könnte. Insgesamt ist der Gemeinderat jedoch der Ansicht, dass sich der soziale Effekt der umfassenden Einführung eines einkommensabhängigen Gebührensystems im Grenzen halten würde: Viele städtische Gebühren und Entgelte sind von geringer Höhe (so dass sich die Frage der Praktikabilität eines einkommensabhängigen Systems stellt), beziehen sich auf gewerblich-unternehmerische Aktivitäten (bei denen einkommensabhängige Gebühren nicht zulässig sind), werden eher selten von Armutsbetroffenen zu entrichten sein (etwa weil sie sich an Hauseigentümer*innen richten) oder betreffen sehr spezifische Situationen (genealogische Auskünfte [GebR Ziffer 1 Anhang I], Beseitigung von Insekten durch die Feuerwehr [GebR Ziffer 6.5.4 Anhang III], Lärmmessung auf Begehren von Privaten [EV Ziffer 2.1 Anhang 2]). Im Bestattungswesen, in dem die Gebühren relativ hoch sind, besteht ein Anspruch auf unentgeltliche Bestattung, wenn eine Person mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Stadt Bern verstirbt und die Bestattungskosten nicht aus deren Nachlass bezahlt werden können (Art. 9 ff. Reglement über das Bestattungswesen in der Stadt Bern [Bestattungsreglement; BSR; SSSB 556.1]). Eine echte Erleichterung für die betroffenen Personen würden einkommensabhängige Gebühren im von den Postulantinnen erwähnten Einbürgerungsbereich darstellen. Dort hat der Stadtrat die Gebührenordnung allerdings erst vor Kurzem revidiert.⁶

Ein weiterer Nachteil einkommensabhängiger Gebühren besteht schliesslich darin, dass ihre Einführung aufgrund der beschränkten Möglichkeit, die Gebühren für Personen mit höherem Einkommen zu erhöhen, mit Einnahmefällen verbunden wäre. Auch angesichts der finanziellen Lage der Stadt Bern ist die Einführung eines einkommensabhängigen Gebührensystems aus der Sicht des Gemeinderats nicht angezeigt. Eine einkommensabhängige Ausgestaltung kann hingegen punktuell, bei spezifischen Gebühren, bei denen der soziale Effekt besonders gross wäre, in Betracht gezogen werden.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die Einführung einkommensabhängiger Gebühren hätte Einnahmefälle zur Folge, da es der Stadt nicht (bzw. nur in sehr engen Grenzen) gestattet ist, höhere Gebühren für Gutverdienende zu erheben. Die genaue Belastung des Stadthaushalts lässt sich nicht beziffern, da sie stark von der konkreten Ausgestaltung abhängt. Auch die Höhe des Personalaufwands könnte je nach Umsetzungsvariante beträchtlich variieren.

Bern, 3. Juli 2024

Der Gemeinderat

⁶ Stadtratsgeschäft 2017.SUE.000064, vom Stadtrat in zweiter Lesung verabschiedet am 10. Dezember 2020.