

Dringliche Motion Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem, FDP): Bundesgerichtsurteil in Sachen Littering-Gebühren: Rückerstattung der überhöhten Kehrichtgrundgebühren an die Grundeigentümer

Mit Entscheid vom 21.02.2012 hat das Bundesgericht festgestellt, dass es gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) und gegen Art. 32a USG verstösst, die Grundeigentümer generell als Verursacher der im öffentlichen Raum entsorgten Abfälle zu betrachten, wie dies die Stadt Bern seit rund 5 Jahren tut. Weiter hat das Gericht festgehalten und erklärt, dass in der Stadt Bern (auszugsweises Zitat) „gemäss den verbindlichen Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz in den Jahren 2007 und 2008 rund 32 bzw. 26% der Grundgebühr für die Reinigung des öffentlichen Raums und die Entsorgung von geleerten und in öffentlichen Abfallbehältern zurückgelassenen Abfälle verwendet (E. 3.4). Diesen Anteil den Grundeigentümern aufzuerlegen, die nicht Verursacher dieses Abfalls sind, sprengt den Rahmen einer zulässigen Schematisierung bei weitem.“ (Ende Zitat).

Damit steht fest, dass die Stadt Bern sämtlichen Grundeigentümern auf ihrem Gemeindegebiet seit Inkrafttreten des geltenden Abfallreglements (AFR; SR 822.1), d.h. seit 1. Mai 2007, zu hohe Grundgebühren für die Abfallentsorgung in Rechnung gestellt und diese auch vereinnahmt hat. Zudem will die Stadt Bern die Kehrichtgrundgebühren weiterhin nach Massgabe des heutigen Abfallreglements erheben, wenn auch auf provisorischer Basis, bis ein geändertes Reglement in Kraft tritt, das in Einklang mit dem oben erwähnten Entscheid des Bundesgerichtes steht.

Für die Fraktion FDP ist klar, dass die zu Unrecht erhobenen Gebühren den Grundeigentümern zurückzuerstatten sind, zuzüglich eines Vergütungszinses von – je nach Kalenderjahr – 3 bis 4%¹, in analoger Anwendung der Regelung, die im Kanton Bern für in Rechnung gestellte und bezahlte Steuerbeträge gilt, die sich im Nachhinein als überhöht erweisen. Zusätzlich muss auch sichergestellt sein, dass die entsprechenden Forderungen der Grundeigentümer nicht verjähren. Wann ein geändertes Abfallreglement der Stadt Bern in Kraft treten wird, ist heute offen, kann u.U. aber längere Zeit dauern. Mit Blick auf Art 28 Abs. 4 der Abfallverordnung (AFV; SR 822.111) der Stadt Bern, wonach unzutreffende Gebührenrechnungen nur insoweit korrigiert werden, als sie nicht verjährt sind, bedarf es zur Sicherstellung der effektiven Rückerstattung der hier interessierenden Gebühren an die Grundeigentümer einer entsprechenden Regelung auf Stufe Abfallreglement, das – anders als die Abfallverordnung – nicht durch den Gemeinderat, sondern – unter Vorbehalt des fakultativen Referendums – durch den Stadtrat erlassen wird.

Der Gemeinderat wird daher beauftragt, im Rahmen der erforderlichen Anpassung des Abfallreglements der Stadt Bern die nötigen Bestimmungen in die Revisionsvorlage aufzunehmen, damit die Gebührenrückerstattung an die Grundeigentümer im Sinne der Vorgaben der Motion sichergestellt ist.

¹ 2007: 3,5%; 2008: 4,0%; 2009: 3,5%; 2010: 3,25%; 2011: 3,0%; 2012: 3,0%

Begründung der Dringlichkeit

Die Haltung des Stadtrats in dieser Angelegenheit soll für den Gemeinderat vor Aufnahme der Revisionsarbeiten am Abfallreglement klar sein.

Bern, 15. März 2012

Dringliche Motion Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem, FDP): Alexander Feuz, Dolores Dana, Daniel Klauser, Mario Imhof, Dannie Jost, Bernhard Eicher, Alexandre Schmidt, Pascal Rub

Die Dringlichkeit wird vom Büro des Stadtrats bejaht.

Bericht des Gemeinderats

Unmittelbar nach Eröffnung des Bundesgerichtsurteils vom 21. Februar 2012 hat die Stadt Bern mit den Vorarbeiten zur Anpassung des Abfallreglements in Bezug auf die zuviel erhobenen Grundgebühren begonnen. Verschiedene Abklärungen hierzu sind derzeit im Gang, die Ausarbeitung der konkreten Änderungen erfolgt in den nächsten Monaten. Ziel ist es, die Vorlage noch in diesem Jahr dem Stadtrat zur Verabschiedung vorzulegen. Was die vom Bundesgericht vorgeschriebene, noch zu schaffende „Littering-Gebühr“ betrifft, werden die Änderungen längere Zeit in Anspruch nehmen. Da aktuell und bis zur Schaffung einer solchen Gebühr keine Kausalabgaben erhoben werden könnten, wird die Abfallentsorgung im öffentlichen Raum den Steuerhaushalt stark belasten. Es versteht sich von selbst, dass der Gemeinderat unter diesen Umständen bestrebt ist, die Gesetzgebungsarbeiten so rasch als möglich voranzutreiben.

Im Rahmen der ersten Tranche der Revisionsarbeiten wird auch der in der Motion aufgeworfenen Frage der Gebührenrückerstattung nachgegangen. Die Frage, ob, in welchem Umfang und aus welchen Perioden allenfalls Gebühren zurückzuerstatten sind, hängt zunächst eng mit dem Entscheid über die künftige Ausgestaltung der Grundgebühren zusammen. Ohne Kenntnis davon, welche Höhe der Grundgebühren in Zukunft angemessen ist, kann nicht beurteilt werden, ob und in welchem Umfang in der Vergangenheit allenfalls zu hohe Gebühren bezahlt wurden. Mit anderen Worten bildet die zukünftige Gebührenbemessung Anknüpfungspunkt für die Höhe allfälliger Gebührenrückerstattungsansprüche. Eine Trennung dieser beiden Fragen ist nicht möglich.

Die Abklärungen für die künftige Ausgestaltung der Grundgebühr erweisen sich als äusserst komplex. Dies erklärt sich zunächst daraus, dass in der Vergangenheit ein Teil der Entsorgung des Abfalls aus dem öffentlichen Raum gebührenfinanziert und ein anderer Teil steuerfinanziert wurde. Gegenstand des Bundesgerichtsurteils der Stadt bildete primär der gebührenfinanzierte Teil der Entsorgung des Abfalls aus dem öffentlichen Raum. Zur Steuerfinanzierung hat das Bundesgericht festgehalten, dass diese nur zulässig ist, soweit das Gemeinwesen die Entsorgungskosten nicht über Kausalabgaben verrechnen kann und somit als sekundäre Verursacherin kostenpflichtig wird. Entsprechend seien sämtliche Aufwendungen im Zusammenhang mit Siedlungsabfällen, einschliesslich aller Abfälle aus dem öffentlichen Raum, grundsätzlich über die Abfallrechnungen zu finanzieren.

Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang weiter die Erwägungen des Bundesgerichts im kürzlich gefällten Entscheid in Sachen Abfallgrundgebühr Romanel-sur-Lausanne. Demnach ist die Gebührenfinanzierung des Bereitstellungsaufwands zwingend, eine Steuerfinanzierung dieser Posten ist nicht rechtens. Der Bereitstellungsaufwand, welcher unabhängig von der Menge des Abfalls anfällt, beinhaltet Infrastruktur- und weitere Fixkosten, die - ähnlich wie die Quartierentsorgungsstellen - zum Grundangebot der Stadt gehören. Diese Kosten wurden in der Vergangenheit nicht separat ausgewiesen; dies wird nun aufgrund des Bundesgerichtsurteils nötig und ist sowohl aus rechtlichen, wie auch aus finanztechnischen Gesichtspunkten aufwändig. Die Ergebnisse dieser Analysen und Berechnungen, die eine unerlässliche Voraussetzung für die Ausgestaltung der künftigen Regelung bilden, liegen derzeit noch nicht vor. Es kann aber bereits heute festgehalten werden, dass ein Teil der Abfallgrundgebühren für die Infrastruktur der Abfallentsorgung aus dem öffentlichen Raum verwendet werden und dieser Teil auch weiterhin aus den Grundgebühren finanziert werden muss. Wäre dies nicht der Fall, so müsste die Abfallinfrastruktur in der ganzen Stadt massiv reduziert werden.

Sobald die Grundlagen vorhanden sind und die Vorlage mit der neuen Grundgebührenhöhe verabschiedet ist, werden die in den Jahren 2011 und 2012 provisorisch erhobenen Gebühren nach Massgabe des neuen Rechts definitiv abgerechnet. Was in diesen Zeiträumen zu viel bezahlt wurde, soll den Gebührenzahlenden vollumfänglich zurück vergütet werden. Diese Rückerstattung wurde den Gebührenpflichtigen bereits im Jahr 2011 in Aussicht gestellt und erfolgt demnach unabhängig davon, ob die vorliegende Motion überwiesen wird.

Was die zwischen 2007 bis 2010 bezahlten Gebühren betrifft, muss Folgendes berücksichtigt werden: Rechtlich steht es alles andere als fest, dass für die am Verfahren unbeteiligten Personen ein Rückerstattungsanspruch besteht. Das Bundesgericht hat das Abfallreglement im Rahmen der konkreten Normenkontrolle beurteilt. Dies bedeutet, dass der Entscheid nur unter den am Prozess beteiligten Parteien wirkt. Das geltende Abfallreglement wurde vom Bundesgericht nicht aufgehoben und gilt auch weiterhin. Dass die Gebühren der Periode zwischen 2007 bis 2010 zurückzuerstatten sind, wird weder vom Bundesgericht vorgeschrieben noch sieht das Gebührenreglement eine entsprechende Pflicht vor.

Dabei gilt es zusätzlich zu beachten, dass viele Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die Grundgebühren ihren Mieterinnen und Mietern weiterverrechnet haben. Nebst den bereits genannten Argumenten stellt sich demnach auch die Frage der Praktikabilität. Der Gemeinderat könnte eine Lösung, bei welcher mit Steuergeldern Leistungen finanziert werden, deren Weiterleitung an die Berechtigten gar nicht sichergestellt wäre, nicht unterstützen.

Schliesslich geht es bei der in der Motion verlangten Rückerstattung um sehr hohe Beträge (max. jährlich 4,91 Mio. Franken seit 2007), die aus dem Steuerhaushalt zu entnehmen wären und somit Spar- und Kompensationsmassnahmen unvermeidlich werden liessen. Weil die Rechtslage alles andere als klar ist, der Steuerhaushalt hingegen stark belastet würde, verlangt die Verantwortung gegenüber den Steuerzahlenden, vertieft rechtlich abzuklären, ob und in welchem Umfang eine Gebührenrückerstattung notwendig wäre. Erst nach Klärung dieser Fragen wird feststehen, ob die in der Motion verlangte, finanziell bedeutende Rückerstattung rechtlich geboten oder ob sie einfach politisch wünschenswert ist. Dies muss umso mehr gelten, als der Rahmen, in welcher die Rückerstattung laut Motion verlangt wird, die Ausgabenkompetenz des Stadtrats bei weitem überschreitet und - je nach Umsetzung - den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet werden müsste.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Arbeiten für eine bundesrechtskonforme Finanzierung der Abfallrechnung in vollem Gang sind, das vielschichtig begründete Bundesgerichtsurteil sowie weitere relevante Bundesgerichtsurteile verschiedene Abklärungen notwendig machen, die sich als komplex erweisen und deshalb noch nicht abgeschlossen sind. Zum jetzigen Zeitpunkt fehlt insbesondere verlässliches Zahlenmaterial, aus dem sich der Umfang der nicht über Grundgebühren zu finanzierenden Abfallkosten - und somit auch der Anteil der allenfalls in der Vergangenheit zu viel bezahlten Gebühren bestimmen lässt. Überdies enthalten weder das Bundesgerichtsurteil noch das Gebühren- bzw. Abfallreglement Anhaltspunkte dafür, ob und in welchem Umfang die in der Vergangenheit vorbehaltlos bezahlten Grundgebühren zurückzuerstatten sind.

Um eine Behandlung des Vorstosses in Kenntnis aller möglichen Folgen zu gewährleisten, erachtet es der Gemeinderat als unerlässlich, den Abschluss der derzeit laufenden Arbeiten und Abklärungen zuzuwarten. Er beantragt deshalb eine Fristerstreckung zur Verabschiedung der Motion um drei Monate, d.h. bis Ende August 2012. Er wird dem Stadtrat, welcher ohnehin das zuständige Organ für die nötigen Rechtsänderungen ist und im Rahmen dieses Verfahrens noch stark auf die Ausgestaltung Einfluss nehmen kann, so rasch als möglich Vorschläge zur Umsetzung des Bundesgerichtsurteils vorlegen. In diesem Rahmen soll der Stadtrat auch über die Annahme oder Ablehnung der vorliegenden Motion entscheiden.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Gemeinderats zur Dringlichen Motion Fraktion FDP (Jacqueline Gafner Wasem): Bundesgerichtsurteil in Sachen Littering-Gebühren: Rückerstattung der überhöhten Kehrichtgrundgebühren an die Grundeigentümer; Fristverlängerung.
2. Er stimmt einer Fristverlängerung zur Beantwortung der Dringlichen Motion bis Ende August 2012 zu.

Bern, 9. Mai 2012

Der Gemeinderat