



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8345.02

BD/P058345
Basel, 12. März 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 11. März 2008

Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend kostenneutrale Umsetzung des Verursacherprinzips zur Abdeckung des Defizits in der Abfallrechnung

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 9. November 2005 den nachstehenden Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend kostenneutrale Umsetzung des Verursacherprinzips zur Abdeckung des Defizits in der Abfallrechnung dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die UVEK liess sich vom Baudepartement über die städtische Abfallrechnung informieren. Dabei zeigte es sich, dass die Rechnung seit Jahren defizitär ist. Nach den bundesgesetzlichen Bestimmungen müsste bei der Beseitigung von Siedlungsabfällen indessen das Verursacherprinzip mit kostendeckenden Gebühren zur Anwendung gelangen. Neben der mengenabhängigen Sackgebühr kann hierfür gemäss den Bundesvorschriften, auf Empfehlung des Bundesamtes zusätzlich bzw. ergänzend auch eine Grundgebühr erhoben werden.

Bisher wurden die Defizite der Abfallrechnung mit Steuergeldern gedeckt. Im Jahr 2001 führte die eidgenössische Mehrwertsteuerverwaltung in Basel eine Revision durch. Dabei taxierte sie die Zuschüsse aus der Staatskasse als mehrwertsteuerpflichtige Subvention, was hohe Nachzahlungen nach Bern zur Folge hatte. Um weitere Mehrwertsteuerzahlungen in der Höhe von jährlich rund 400'000.- Fr. zu vermeiden, wählte man ab dem Jahr 2002 für die defizitäre Abfallrechnung den Weg über eine Spezialfinanzierung. Diese Buchungsform kann jedoch nicht mehr beliebig lang fortgeführt werden, da auf dem betreffenden Konto in der Zwischenzeit ein Negativsaldo in Millionenhöhe besteht. Der Regierungsrat wollte deshalb im Jahr 2004 in der Stadt Basel eine Abfall-Grundgebühr einführen. Nach der Überweisung der Motion Schultheiss durch den Grossen Rat, die die Aufhebung des §33a zweiter Absatz des USG BS verlangt, zog die Regierung dieses Ansinnen vorläufig zurück. Die Konsequenz des damaligen Entscheids besteht nach rechtlichen Abklärungen der Regierung darin, dass die volle Deckung der abfallwirtschaftlichen Kosten in Basel nun nur noch über eine massive Erhöhung der Sackgebühr möglich ist.

Der erstmals vorliegende Entwurf einer detaillierten städtischen Abfallrechnung zeigt, dass es durchaus angemessen wäre, die erheblich defizitären Gratisteistungen im Bereich der Wertstoffsammlungen über eine Grundgebühr zu finanzieren. Gleichzeitig müsste dabei die Bebbi-Sackgebühr zur vollen Deckung der Kosten bei den Siedlungsabfällen nur noch geringfügig angehoben werden. Die UVEK konnte sich in der Diskussion der Logik anschliessen, dass es sinnvoll ist, die Siedlungsabfallentsorgung über die mengenabhängige Sackgebühr und die Wertstoffsammlung mit einer Grundgebühr zu alimentieren. Bei der Diskussion traten jedoch auch grundsätzliche Bedenken gegen die Erhöhung der Abfallgebühren auf. Dabei stellte sich aber die Frage, ob und wie

das Problem der defizitären Abfallrechnung vor diesem Hintergrund überhaupt gelöst werden kann. Die UVEK sieht die Lösung bei einer kostenneutralen Umsetzung des vom Bund favorisierten Splittingverfahrens mit einer Sack- und einer Grundgebühr. Dabei ist diese Erhöhung der Gebühren durch Reduktionen in anderen Bereichen staatlicher Tätigkeiten (bspw. Abwassergebühren/Steuern) zu kompensieren.

Die unterzeichnenden UVEK-Mitglieder bitten daher die Regierung im Zusammenhang mit der Berichterstattung zur Motion Schultheiss eine im Anzugstext skizzierte Lösung vorzuschlagen.

Gabi Mächler, Christian Egeler, Thomas Baerlocher, Jörg Vitelli, Eveline Rommerskirchen, Arthur Marti, Stephan Gassmann, Peter Zinkernagel, Eduard Rutschmann, Stephan Maurer, Brigitte Heilbronner-Uehlinger, Brigitte Strondl, Patrizia Bernasconi“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Im März 2004 sah sich der Regierungsrat veranlasst, eine frühere Vorlage zur Einführung einer Abfallgrundgebühr zurückzuziehen. Dies, nachdem der Grosse Rat eine Motion Beat Schultheiss und Konsorten überwiesen hatte, welche die Grundgebühr generell verhindern sollte. Da die städtische Abfallwirtschaft weiterhin defizitär blieb, wurde danach primär eine Erhöhung der Bebbi-Sackgebühr in Erwägung gezogen. Eine ausgeglichene Abfallrechnung lässt sich auf diesem Weg aber nur mit einer Preissteigerung von rund 50% erreichen. Als Folge einer solchen Massnahme hätten jedoch negative Reaktionen der Bevölkerung und damit verbunden vermehrte illegale Abfallablagerungen befürchtet werden müssen. Im Oktober 2005 verlangte der vorliegende Anzug Christian Egeler und Konsorten deshalb die erneute Überprüfung einer kostenneutralen Abfallgrundgebühr.

2. Gebührenmodell der Stadt Basel

Gestützt auf diesen Anzug und eine neu strukturierte Abfallrechnung gelang es daraufhin, ein verursachergerechtes und kostendeckendes Finanzierungsmodell für die städtische Abfallwirtschaft zu entwickeln. Vorgesehen war die Einführung einer Abfallgrundgebühr von CHF 60 pro Jahr für Haushalte sowie von CHF 120 bis 500 pro Jahr für Industrie- und Gewerbebetriebe. Das Inkasso sollte über die Stromrechnungen der Industriellen Werke Basel erfolgen. Entsprechend den Vorgaben des Anzugs Christian Egeler galt es zudem abzuklären, wie sich die zusätzliche Abfallgebühr durch Senkungen auf der Einnahmeseite kompensieren lässt. Hier bestand die Meinung, dass die im vierten Quartal 2007 dem Grossen Rat unterbreitete Vorlage zu Steuersenkungen bezüglich der Abfallgrundgebühr die Kostenneutralität de facto gewährleisten könnte.

3. Gebührenmodell der Gemeinde Riehen

Im Sommer 2007 entschied die Gemeinde Riehen, das in ihrer Abfallrechnung bestehende Defizit weiterhin via allgemeine Steuermittel zu begleichen. Neu soll jedoch ein bestimmter Ansatz pro Einwohnerin und Einwohner als „Anteil Abfallbewirtschaftung“ festgelegt und als Deckungsbeitrag für Grundleistungen der Entsorgung innerhalb der Gemeinderechnung ausgewiesen werden. Einfacher ausgedrückt: Die Grundgebühr wird nicht mit einem separaten Inkassoverfahren sondern als fixer Betrag direkt aus den allgemeinen Steuermitteln erhoben. Die Gemeindevorantwortlichen stützten sich bei diesem Vorgehen auf eine mündli-

che Auskunft des Bundesamts für Umwelt (BAFU), laut welcher das Modell ausdrücklich gutgeheissen wurde.

4. Auswirkungen des "Riehener Modells"

In Basel wurden das neue "Riehener Modell" und seine mündliche Befürwortung durch das BAFU mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen. Dies vor allem auch angesichts der Tatsache, dass der Bund bisher konsequent verlauten liess, eine Teilfinanzierung der Abfallwirtschaft über Steuergelder sei rechtlich nicht zulässig. Ein Meinungsumschwung in dieser Frage bietet nun aber auch der Stadt Basel neue Alternativen zur Abdeckung des Defizits in der Abfallrechnung. Gleichzeitig droht dadurch die ursprünglich geplante Einführung der Abfallgrundgebühr (vgl. Ziffer 2) ihre politische Akzeptanz zu verlieren. Da das "Riehener Modell" dem Kanton zur Genehmigung unterbreitet wurde, hat das Amt für Umwelt und Energie das BAFU im Herbst 2007 um eine formelle Stellungnahme zu den betreffenden Rechtsfragen ersucht.

5. Stellungnahme des Bundes

Mit seinem Schreiben vom 30. Oktober 2007 erteilte des BAFU dem Baudepartement in dieser Sache folgende Rechtsauskunft: „*Es ist denkbar, dass ein Teil der von Artikel 32a des eidgenössischen Umweltschutzgesetzes (USG) geforderten kostendeckenden Abgaben für die Siedlungsabfallentsorgung nicht separat, sondern zu einem bestimmten Ansatz pro Einwohner und Einwohnerin mit den Steuern erhoben und die Summe dieser Einnahmen so dann der Abfallrechnung zugewiesen wird. Bei einem solchen Vorgehen wird der nicht durch Mengengebühren (Sackgebühren) gedeckte Teil der Abfallrechnung nicht mit Steuermitteln zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs verwendet, sondern ein bestimmter Betrag wird speziell zur Finanzierung der Abfallentsorgung bei den Steuerpflichtigen erhoben und dafür eingesetzt. Damit sind die Zurechenbarkeit der Dienstleistung und die Zweckbindung der Abgabe - wie sie von Artikel 32a USG verlangt werden - gegeben, es handelt sich faktisch um eine mit den Steuern erhobene Grundgebühr. Da grundsätzlich jeder Einwohner und jede Einwohnerin einerseits von der Steuererhebung erfasst wird und andererseits Verursacher von Kosten für die Siedlungsabfallentsorgung ist, entspricht ein solches Modell dem Verursacherprinzip.“*

Mit dieser Stellungnahme des Bundes wurde das "Riehener Modell" zur Finanzierung der Abfallwirtschaft ausdrücklich legitimiert. Der Stadt Basel eröffnet sich damit die Möglichkeit zu prüfen, ob die Abfallgrundgebühr mit den Steuern erhoben werden kann. Die Ausarbeitung eines analogen Verfahrens wie in Riehen soll deshalb umgehend an die Hand genommen werden. Notwendig wäre hierfür lediglich ein einfacher Hinweis oder eine Fussnote auf der individuellen Steuerrechnung, wonach ein bestimmter Anteil des zu entrichtenden Betrags zur Finanzierung der Abfallrechnung verwendet wird. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Grundgebühr nicht zusätzlich erhoben wird, sondern im ordentlichen Steuerbetrag bereits enthalten ist. Damit lässt sich nicht zuletzt auch die von der politischen Seite immer wieder geforderte Kostenneutralität gewährleisten.

Noch nicht definitiv geklärt ist dagegen die Frage der Mehrwertsteuer, die nach bisheriger Praxis für eine nach solchen Kriterien erhobene Abfallgebühr fällig wäre. Diesbezüglich gilt es, den genauen Sachverhalt - insbesondere was die Rechtsgleichheit auf nationaler Ebene betrifft - mit der eidgenössischen Steuerverwaltung noch zu überprüfen.

6. Vorteile der neuen Lösung

Gegenüber dem konventionellen Verfahren zur Erhebung einer Abfallgrundgebühr weist die neue Lösung zahlreiche Vorteile auf:

- ⇒ Die bundesrechtlichen Anforderungen des Verursacher- und Kostendeckungsprinzips lassen sich vollumfänglich erfüllen.
- ⇒ Aus Sicht des städtischen Finanzhaushaltes wird keine zusätzliche Gebühr erhoben, womit sich die Kostenneutralität gewährleisten lässt.
- ⇒ Für die Erhebung der Gebühr ist kein neues, aufwändiges und dementsprechend teures Inkassoverfahren erforderlich.
- ⇒ Die Debitorenverluste sind mit jenen der Steuerverwaltung identisch und müssen deshalb nicht separat behandelt werden.
- ⇒ Die Gebührenerhebung geschieht auf einfache und transparente Art und lässt sich über die Anzahl der steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen jederzeit kontrollieren.

7. Weiteres Vorgehen

Nachdem der Bund nun zu dieser einfachen Lösung Hand bietet, sollte die Umsetzung des betreffenden Finanzierungsmodells sehr schnell konkret geprüft werden. Das Baudepartement wird die hierfür notwendigen Massnahmen gemeinsam mit dem Finanzdepartement untersuchen und eine allfällige Vorlage zu Handen des Grossen Rates vorbereiten. Parallel zur Verwaltungsreorganisation (RV09) dürfte hierfür als Zeithorizont der 1. Januar 2009 realistisch und sinnvoll sein.

8. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den dargelegten Sachverhalt hinsichtlich der Abfallgrundgebühr zur Kenntnis zu nehmen und den Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend kostenneutraler Umsetzung des Verursacherprinzips zur Abdeckung des Defizits in der Abfallrechnung stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber