

per Email an: tvs@bern.ch

Bern
20.05.2019

Totalrevision Abfallreglement: Gebühr für die Entsorgung von Siedlungsabfällen aus dem öffentlichen Raum (Sauberkeitsrappen); Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Die IG Detailhandel Schweiz bedankt sich für die Gelegenheit, zur geplanten Totalrevision des Abfallreglements Stellung nehmen zu können. Als Interessensvertretung der grossen Detailhandelsunternehmen ist die IG Detailhandel Schweiz an einer nachhaltigen und wirksamen Umweltpolitik interessiert.

Die IG Detailhandel Schweiz lehnt jedoch die Einführung eines Sauberkeitsrappens und die damit einhergehende Änderung des Abfallreglements sowie den damit zusammenhängenden Kredit in der Höhe von 1.4 Mio. Franken ab. Der Sauberkeitsrappen steht im Widerspruch zu den Vorgaben des Bundesgerichts. So verletzt er u.a. das Gebot der Rechtsgleichheit und weist keine Lenkungswirkung auf das Abfallaufkommen auf. Darüber hinaus verstärkt der Sauberkeitsrappen die ohnehin schon hohe Gebührenlast für den Detailhandel und schränkt dessen Ertragskraft teilweise empfindlich ein. So hat der Detailhandel durchschnittlich eine Marge von 1.5% bis 2%. Der Sauberkeitsrappen in der Höhe von bis zu 0.13% des Umsatzes für den Detailhandel würde gegen 10% des Gewinns vom Detailhandel ausmachen.

Das Bundesgericht schafft in seinem Urteil vom 21. Februar 2012 (2C.239/2011) die Möglichkeit, die Kosten für die Entsorgung von Litteringabfällen und Abfällen aus den öffentlichen Abfallkübeln anteilmässig auf sogenannte Sekundärverursacher zu überwälzen. Das Bundesgericht nennt dazu eine Reihe von Voraussetzungen, welche miteinander erfüllt sein müssten: So muss ein entsprechendes Gebührensystem für die indirekten Verursacher (d.h. für Detailhandel) u.a.

- das Gebot der Rechtsgleichheit wahren
- einen plausiblen Zusammenhang zwischen dem Detailhandel und dem Abfallaufkommen aufzeigen und nachweisen
- eine Lenkungswirkung auf das Abfallaufkommen haben
- wirtschaftlich tragbar sein



Der von der Stadt Bern vorgesehene Sauberkeitsrappen verletzt diese grundsätzlichen, rechtlichen Voraussetzungen allesamt. Statt eines nach Massgabe dieser Vorgaben ausgestalteten Gebührensystems schafft er faktisch eine neue, schwerwiegende Steuer spezifisch für den Detailhandel. Dies vor allem deshalb, weil er aus Vollzugsgründen nur jenen auferlegt wird, wo ein einfacher und praktischer Durchgriff besteht. Der direkte, und eigentliche Verursacher des Litterings wird ja mit dieser Vorlage weitgehendst verschont. Dieses Vorgehen ist willkürlich und mit dem Verweis auf die praktische Ausgestaltung des Modells nicht zu rechtfertigen.

Die IG Detailhandel Schweiz lehnt die Vorlage des Sauberkeitsrappens der Stadt Bern aus nachfolgenden Gründen dezidiert ab:

1. Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes

Zu den indirekten Verursachern zählen neben dem Detailhandel und Take Away-Betrieben auch Präsenzverursacher und Hersteller von Produkten, die potenziell gelittert, also weggeworfen werden können. Weder bezieht der Sauberkeitsrappen Hersteller in das Modell ein noch legt die Stadt Bern eine nach sachlich haltbaren Kriterien ausgearbeitete Liste von Präsenzverursachern vor. Vielmehr wurde nach politischen Erwägungen und aus Praktikabilitätsgründen eine Auswahl getroffen. Ebenso wenig einbezogen sind grössere Unternehmen oder die Bundesverwaltung, deren Angestellte in grosser Zahl in die Stadt Bern reisen und sich hier auch verpflegen. Des Weiteren sind beispielsweise auch Schulen vom Sauberkeitsrappen ausgenommen.

Der Sauberkeitsrappen bezieht einfach jene indirekten Verursacher in das Modell ein, bei denen die Besteuerung am einfachsten ist. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, wieso nicht auch Primärverursacher in die Pflicht genommen werden sollen. Mit dem Verweis «Menschen, die den Abfall im öffentlichen Raum effektiv wegwerfen, können aus praktischen Gründen nicht mit einer Gebühr belangt werden», macht es sich die Stadt auf Kosten des Detailhandels sehr einfach und unterlässt es, ein Modell vorzulegen, das fair und ausgewogen ist. Der Sauberkeitsrappen verletzt in grober Weise das Gebot der rechtsgleichen Behandlung, in dem er nicht alle Verursacher in das Modell einbezieht.

2. Kein plausibler Zusammenhang zwischen Verursacher und Abfallaufkommen

Das von der Stadt Bern ausgearbeitete Gebührenmodell legt fest, welche Betriebe vom Sauberkeitsrappen erfasst werden sollen. Die Festlegung dieser Betriebe erfolgt aber nicht anhand der von diesen Betrieben sekundär verursachten Abfallmenge, sondern allein aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit in einem bestimmten Sektor. Zwischen der wirtschaftlichen Tätigkeit in einem Sektor und dem Verursachen von Abfällen und Littering besteht jedoch kein kausaler Zusammenhang. Dieses Vorgehen steht damit klar nicht im Einklang mit der vom Bundesgericht geforderten Einhaltung des Verursacherprinzips.

Darüber hinaus besteht keine Plausibilisierung wieso Verkäufer, Präsenzverursacher und Hersteller je zu einem Drittel am Abfall- und Litteringaufkommen beteiligt sein sollen. Vielmehr handelt es sich dabei um eine willkürliche Zuordnung, die den Vorgaben



des Bundesgerichts ganz und gar nicht entspricht. Diese willkürliche Zuordnung unterstreicht den zuvor erwähnten fiskalischen Charakter des Sauberkeitsrappens, der nicht mit den Vorgaben des Bundesgerichts zu vereinen ist.

3. Fehlende Lenkungswirkung

Zu den eklatantesten Schwächen des Sauberkeitsrappens zählt seine fehlende Lenkungswirkung auf das Abfall- und Litteringaufkommen.

Gegenteiliger Effekt bei Primärverursachern

Verhaltensökonomische Studien zeigen zum einen, dass eine vorgezogene Litteringgebühr – und zu einer solchen wird der Sauberkeitsrappen für die Endverbraucher, sollten die Verkäufer die Kosten auf ihre Kunden überwälzen – nicht nur keine Lenkungswirkung entfaltet sondern sogar einen gegenteiligen Effekt auslösen kann. Da Littering durch die Gebühr einen Preis bekommt, kann, wer den Preis bezahlt, nun ohne schlechtes Gewissen littern. Man kann davon ausgehen, dass eine Litteringgebühr also zu einem höheren Litteringaufkommen führt.

Keine Effekte bei Verkäufern

Das Modell sieht Möglichkeiten zur Gebührenreduktion vor. Wer bestimmte Massnahmen umsetzt, die zur Reduktion des Abfall- und Litteringaufkommens führen, soll mit einer anteilmässigen Gebührenreduktion belohnt werden. Das Modell ignoriert allerdings, dass ein grosser Teil der vom Sauberkeitsrappen betroffenen Betriebe bereits grosse Anstrengungen unternimmt, das Abfallaufkommen zu minimieren und auch die damit einhergehenden Kosten übernimmt. Es besteht mit Blick auf eine mögliche Gebührenreduktion kaum Anreiz zusätzliche Massnahmen umzusetzen, die schlussendlich ihrerseits Kosten verursachen. Ob sie realisiert werden, hängt einzig davon ab, ob sich die Umsetzung der Massnahmen im Vergleich zur möglichen Reduktion der Gebühr finanziell lohnt. Das ist nur in den wenigsten Fällen so.

Es ist offensichtlich, dass auch die Stadt Bern selbst nicht mit einer Lenkungswirkung rechnet. Sonst würde das Konzept des Sauberkeitsrappens ein entsprechendes Szenario vorsehen, in dem die Gebühr sich von selbst abschafft, weil die Lenkungswirkung eingetreten ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Sauberkeitsrappen, wenn überhaupt nur eine sehr geringe Lenkungswirkung entfaltet. Diese geringe, äusserst unsichere Wirkung steht jedoch in einem drastischen Missverhältnis zur Gebührenlast und zum administrativen Aufwand, die indirekten Verursachern auferlegt werden und steht im Widerspruch zu den Vorgaben des Bundesgerichts.

4. Wirtschaftliche Tragbarkeit

Der Sauberkeitsrappen nimmt aus praktischen Gründen, wie die Stadt Bern selbst einräumt, insbesondere den Detailhandel und die Gastronomie ins Visier. Einmal mehr soll



es die Privatwirtschaft sein, welche, die für Aufgaben der öffentlichen Hand den Löwenanteil berappen müsste. Eine zusätzliche Gebühr mindert die Ertragskraft und die Wettbewerbsfähigkeit des stationären Detailhandels. Diese Unternehmen müssen ohnehin schon mit tiefen Margen und einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld (Stichworte: Einkaufstourismus / Hochpreisinsel) zu Recht kommen. Der Sauberkeitsrappen verschärft diese Situation für viele Betriebe erheblich.

Die IG Detailhandel Schweiz bedauert, dass die Stadt Bern trotzdem an einem Sauberkeitsrappen festhält und die Wettbewerbsfähigkeit des Detailhandels mit einer weiteren Abgabe verschlechtert. Der Detailhandel ist ja in Bern bereits heute schon mit vielerlei Gebühren stark belastet. Insbesondere die Abfallgebühren in Bern sind vergleichsweise hoch.

Fazit: Der Sauberkeitsrappen ist ein administrativ aufwändiges Fehlkonstrukt ohne Lenkungswirkung und wird darum von der IG Detailhandel Schweiz dezidiert abgelehnt. Zudem steht er im Widerspruch zu den Vorgaben des Bundesgerichtes.

Die IG Detailhandel Schweiz bedankt sich für die Berücksichtigung ihrer Überlegungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage.

Freundliche Grüsse

Thomas Mahrer
Leiter Wirtschaftspolitik Coop
Leiter AG Umwelt und Energie
IG Detailhandel

Christine Wiederkehr
Leiterin Nachhaltigkeit Migros-Gruppe