

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Standortentschädigung KVA (Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 25. Oktober 2004): Beschwerde gegen Bezirksratsentscheid vom 24. Juni 2005

---

### **Antrag:**

In Bestätigung der vom Stadtrat veranlassten vorsorglichen Beschwerdeerhebung an den Regierungsrat wird gegen den Beschluss des Bezirksrates vom 24. Juni 2005 betreffend Standortentschädigung KVA definitiv Beschwerde eingereicht.

### **Weisung:**

#### **1. Sachverhalt**

Anlässlich der Sitzung vom 25. Oktober 2004 beschloss der Grosse Gemeinderat, von der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur eine Standortentschädigung zu Gunsten der Stadt Winterthur zu erheben. Gegen diesen Beschluss reichten die Kehrichtorganisation Winterthur-Umgebung, die Kehrichtorganisation Wyland sowie die Gemeinden Elgg, Elsau, Hofstetten, Schlatt, Wiesendangen und Zell beim Bezirksrat Winterthur Beschwerde ein. Mit Beschluss vom 24. Juni 2005 hat der Bezirksrat diese Beschwerden gutgeheissen und den Beschluss des Grossen Gemeinderates (Nr. 2004/081) aufgehoben.

#### **2. Rechtliche Grundlage für den Weiterzug**

Gemäss § 155 Abs. 1 lit. a des Gemeindegesetzes (GG) entscheidet in solchen Fällen der Grosse Gemeinderat über den Weiterzug. Der entsprechende Beschluss kann nachgebracht werden, wenn die Gemeindevorsteherschaft das Rechtsmittel innert Frist bereits ergriffen hat (§ 155 Abs. 2 GG).

Der Bezirksrat terminierte die Zustellung des Beschlusses vorliegend auf Beginn der Sommerferien. Folglich konnte der Grosse Gemeinderat nicht innert Rechtsmittelfrist über den Weiterzug entscheiden. Der Stadtrat hat deshalb veranlasst, dass die Beschwerde am 8. August 2005 vorsorglich zur Fristwahrung eingereicht wurde.

#### **3. Beschluss des Bezirksrates**

Der Bezirksrat begründet seinen Beschluss vom 24. Juni 2005 im Wesentlichen folgendermassen:

- mit der streitigen Standortentschädigung schaffe die Stadt Winterthur „ein völlig neues Kriterium im Bereich der Abfallwirtschaft“,
- der Fall der Standortentschädigung in Thun sei mit den Verhältnissen in Winterthur nicht vergleichbar,
- bei der vorliegenden Standortentschädigung handle es sich nicht um eine geringfügige Verwaltungs- oder Kanzleigebühr, sondern um einen „bedeutsamen zusätzlichen Kostenfaktor“,
- es handle sich um eine „neue Gebühr“, welche nicht unter Art. 32a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Oktober 1983 und § 37 Abs. 2 des kantonalen Abfallgesetzes (AbfG) subsumierbar sei,
- die neue Gebühr bedürfe darum einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, welche aber nicht vorliege,
- eine kommunale gesetzliche Grundlage liege insbesondere nicht vor, weil in der städtischen Verordnung über die Abfallentsorgung die Standortentschädigung nicht enthalten sei.

#### **4. Begründung für den Weiterzug**

Diese Beurteilung des Bezirksrats ist nach Auffassung des Stadtrates unzutreffend und wird den sachlichen Gegebenheiten nicht gerecht. Es fehlt ihr an Objektivität, einer differenzierten Betrachtung und einer juristisch überzeugenden Begründung. Im Ergebnis verhindert die bezirksrätliche Argumentation eine konsequente Umsetzung des gesetzlich vorgesehenen Verursacherprinzips und straft damit Gemeinden, die es übernehmen, auf ihrem Gebiet eine Abfallentsorgungsanlage für ein grösseres Einzugsgebiet zu betreiben. Gewisse mit einer solchen Anlage anerkanntermassen verbundene Nachteile und Risiken bzw. die daraus resultierenden Kosten hätten die Standortgemeinden nach der Logik des Bezirksrats regelmässig allein zu tragen. Dies entspricht aber weder dem Sinn noch dem Wortlaut der einschlägigen Gesetzesbestimmungen und ist auch aus der bestehenden Rechtsprechung nicht abzuleiten.

Dem Entscheid des Bezirksrats kommt somit über die konkrete Situation in Winterthur hinaus grundsätzliche Bedeutung und ein hoher präjudizieller Stellenwert zu. Schon aus diesem Grund ist ein Weiterzug und eine Überprüfung durch die nächste Rechtsmittelinstanz gerechtfertigt, von den Auswirkungen für den städtischen Haushalt ganz abgesehen.

Gemäss Art. 32a USG sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für die Entsorgung den Verursachenden überbunden werden. Für die Ausgestaltung der Abgaben sind verschiedene in Art. 32a USG aufgezählte Kostenfaktoren zu berücksichtigen (Art und Menge des Abfalls, Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt, Abschreibungen, Zins sowie der geplante Investitionsbedarf). Die Aufzählung der Kostenfaktoren ist aber – mit dem Terminus „insbesondere“ verdeutlicht - nicht abschliessend. Das Bundesgesetz lässt damit der Trägerschaft der Entsorgungsaufgaben einen Spielraum für die konkrete Umsetzung des Verursacherprinzips. Die Entschädigung von Standortnachteilen ist dabei ein effektiver Kostenfaktor, welcher unter Art. 32a USG subsumierbar ist und bislang – soweit bekannt – zumindest in Thun bei der Vollkostenrechnung berücksichtigt wird. Wenn der Bezirksrat anerkennt, dass zum einen die gesetzliche Aufzählung nicht abschliessend ist und dass es zum anderen die geltenden gemachten Standortbelastungen gibt, wird es widersprüchlich, wenn der Kostenfaktor Standortentschädigung allein deshalb nicht berücksichtigt werden soll, weil dieser neuartig sei und im Gesetz nicht ausdrücklich genannt werde. Die Standortentschädigung ist im Kern der Sa-

che zu den Betriebskosten zu zählen, denn es sollen mit ihr nur Kosten abgegolten werden, welche direkt und allein durch den Betrieb der Anlage entstanden und entstehen. Bei der Standortentschädigung handelt es sich darum auch nicht um eine besondere Gebühr, sondern lediglich um ein Element der Vollkostenrechnung, mit der zusammenfassend eine einheitliche Entsorgungsgebühr ermittelt wird.

Die Standortentschädigung schöpft folglich auch keinen Gewinn ab, sondern fliesst als Element der Vollkostenrechnung in die Betriebsrechnung ein. Die Entnahme eines Gesamtbetrages von Fr. 6 Mio. für die vergangenen Jahre ist damit eine Art „Berichtigung“ der früheren Betriebsrechnungen, welche die Standortentschädigung nicht berücksichtigten und damit einen entsprechend zu hohen Betrag „Reserve“ auswiesen. Dabei ist die Standortentschädigung aber kein „bedeutender zusätzlicher Kostenfaktor“. Mit einem Betrag von Fr. 2.--/t beträgt sie lediglich 1.25% der von der KVA u.a. mit den Beschwerde führenden Gemeinden vertraglich vereinbarten Entschädigung von Fr. 160.--/t für die Verbrennung des angelieferten Kehrichts.

Das kantonale Abfallgesetz lehnt sich in § 37 Abs. 2 im Wesentlichen an Art. 32a Abs. 1 USG an und lässt damit Spielraum für die Umsetzung des Verursacherprinzips. Seine Aufzählung der Kostenelemente enthält die offene Formulierung „übrige Kosten der Abfallwirtschaft“. Bei einer zeitgemässen Auslegung von § 37 Abs. 2 des Abfallgesetzes lässt sich die Standortentschädigung durchaus unter diese "übrigen Kosten der Abfallwirtschaft" subsumieren.

Mit dem Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 25. Oktober 2004 liegt schliesslich eine Regelung vor, die normativ auf der gleichen Stufe wie die städtische Abfallverordnung steht. Der Beschluss ist im gleichen Verfahren und durch das gleiche Organ ergangen wie die Abfallverordnung und stellt darum wie diese einen Gesetzeserlass der Gemeinde dar. Er bildet damit in sich selbst eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Standortentschädigung.

Dass die Standortentschädigung im Fall Thun in einem Vertrag geregelt wurde, ändert nichts an der Vergleichbarkeit mit den Verhältnissen in Winterthur. Die bundes- und kantonrechtlichen Vorschriften für das Ermitteln der Vollkostenrechnung gelten allgemein und unabhängig davon, ob das für die Verbrennung zu entrichtende Entgelt vereinbart oder einseitig festgelegt wird. Ebenso ist die Rechtsform der jeweiligen KVA irrelevant. Adressatin von Art. 32a USG ist jede mit öffentlichen Entsorgungsaufgaben befasste Institution, unabhängig davon, ob sie öffentlich- oder privatrechtlich organisiert ist.

Der Bezirksrat bestreitet die Belastungen und Nachteile (Investitions- und Planungsrisiko, Verkehrs- und Immissionsbelastungen, Verkehrsinfrastruktur usw.) grundsätzlich nicht. Er führt dazu aber unter anderem wörtlich aus: „Es ist deshalb nicht einzusehen, warum ein vorhandenes Investitions- und Planungsrisiko der KVA durch die Beschwerdeführerinnen [...] oder auch von weiteren Körperschaften mitgetragen werden sollte“.

Wird diese Argumentation zur Grundlage für die Beurteilung der Standortentschädigung – und folgerichtig auch bei anderen Dienstleistungen eines Gemeinwesens für Dritte thematisiert –, führt dies aber unweigerlich zum Ergebnis, dass jeweils einige Körperschaften zu Lasten eines sich engagierenden Gemeinwesens „Rosinen picken“ können. Auf die Verhältnisse der Kehrichtverbrennung in Winterthur bezogen bedeutet dies: einerseits können die beim Bezirksrat Beschwerde führenden Gemeinden seit Jahr und Tag sehr günstig in Winterthur entsorgen und haben den günstigen Verbrennungspreis von Fr. 160.--/t (während der Preis z.B. in Horgen z.Zt. immerhin Fr. 270.--/t beträgt) ungeachtet der Einführung der Standortentschädigung vertraglich bis 2008 zugesichert; andererseits trägt aber die Stadt Winterthur etliche Risiken und Nachteile (Planungsrisiko, Bereithalten grösserer Kapazitäten als für den Eigenbedarf notwendig usw.) und hat allein für die entsprechenden Kosten aufzukommen.

Den heutigen Vertragsgemeinden wird es zudem ohne Weiteres freistehen, ab 2008 den Kehricht andernorts zu entsorgen. Dies werden sie auch tun, falls sie eine günstigere Entsorgungsmöglichkeit finden.

Mit einer derart einseitigen Ausgangslage dürfte es aber für ein Gemeinwesen künftig immer fragwürdiger werden, sich nicht nur für seine eigenen Belange, sondern auch für die Region oder auf kantonaler Ebene zu engagieren.

Erfolgt hingegen im Grundsatz eine Abgeltung auch teilweise schwierig quantifizierbarer Nachteile und werden damit das Kostendeckungs- und Verursacherprinzip konsequent umgesetzt, so dürfte auch die Diskussion über die Übernahme oder die Weiterführung solcher gemeindeübergreifender Aufgaben sachlicher geführt und entschieden werden können. In diesem Fall wird sich nämlich zeigen lassen, dass das besondere Engagement einer Gemeinde – bspw. von Winterthur im Bereich der Kehrichtverbrennung – nicht nur aus Gründen der Ökologie, der Effizienz, der Kosten usw. für alle Beteiligten vorteilhaft ist, sondern dass es auch ohne einseitige Nachteile für die Standortgemeinde geleistet werden kann.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departementes Technische Betriebe übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder