

An den Grossen Gemeinderat

## W i n t e r t h u r

Standortentschädigung KVA (Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 25. Oktober 2004); staatsrechtliche Beschwerde gegen Regierungsratsbeschluss vom 15. März 2006

---

### **Antrag:**

In Bestätigung der vom Stadtrat veranlassten vorsorglichen Beschwerdeerhebung an das Schweizerische Bundesgericht wird gegen den Beschluss des Regierungsrates vom 15. März 2006 betreffend Standortentschädigung KVA definitiv staatsrechtliche Beschwerde eingereicht.

### **Weisung:**

### **Zusammenfassung**

Der Regierungsrat hat mit seinem Beschwerdeentscheid vom 15. März 2006 die Aufhebung des Beschlusses des Grossen Gemeinderats betreffend Standortentschädigung bestätigt. Er vertritt dabei die Auffassung, das Umweltschutzgesetz lasse eine Standortentschädigung als Kostenfaktor des Verbrennungspreises nicht zu. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass dieser regierungsrätliche Entscheid die Gemeindeautonomie Winterthurs verletzt. Sowohl das Umweltschutzgesetz als auch das kantonale Abfallgesetz lassen für die Umsetzung des Verursacher- und Kostendeckungsprinzips einen grossen Gestaltungsspielraum offen. Mit der Standortentschädigung wird gemäss diesen Prinzipien verhindert, dass gewisse vorhandene Nachteile aus dem Betrieb der KVA einseitig zu Lasten der Stadt Winterthur als Standortgemeinde gehen. Vor allem die Grundsatzfrage, ob solche Standortbelastungen künftig als Kostenfaktor in den Verbrennungspreis eingeschlossen werden dürfen – immerhin sind im Kanton Bern Standortentschädigungen Standard – erfordert eine höchstrichterliche Klärung und macht einen Weiterzug ans Bundesgericht notwendig.

### **Ausführungen im Einzelnen**

#### **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 Kehrichtorganisationen 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 Beschwerde gutgeheissen und damit den Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 25. Oktober 2004 betreffend Standortentschädigung der KVA aufgehoben. Gegen diesen Entscheid hat der Grosse Gemeinderat mit

Beschluss vom 31. Oktober 2005 definitiv Beschwerde beim Regierungsrat erhoben. Mit Beschluss vom 15. März 2006 hat der Regierungsrat die Beschwerde der Stadt Winterthur abgewiesen und die Aufhebung des streitigen Gemeinderatsbeschlusses bestätigt.

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

### **2.1 Vorsorgliche Beschwerdeerhebung**

Gemäss § 155 Abs. 1 lit. a des Gemeindegesetzes (GG) entscheidet der Grosse Gemeinderat über den Weiterzug von Rechtsmittelentscheiden, die von ihm gefasste Beschlüsse betreffen. Auch der Entscheid über das Einreichen einer staatsrechtlichen Beschwerde ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts dem Legislativorgan zu unterbreiten. Der entsprechende Beschluss kann nachgebracht werden, wenn die Gemeindevorsteherschaft das Rechtsmittel innert Frist bereits ergriffen hat. Der grosse Gemeinderat konnte im Rahmen des ordentlichen Sitzungsbetriebes nicht innerhalb der Rechtsmittelfrist über den Weiterzug entscheiden. Der Stadtrat hat deshalb veranlasst, dass die Beschwerde am 20. April 2006 vorsorglich zur Fristwahrung eingereicht wurde.

### **2.2 Gemeindeautonomie**

Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Die Autonomie kann sich auch auf einen Spielraum bei der Anwendung kantonalen und eidgenössischen Rechts beziehen. Gemäss Art. 32a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für die Entsorgung von Siedlungsabfällen mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachenden überbunden werden. Bei der Ausgestaltung dieser Abgaben werden insbesondere verschiedene in Art. 32a Abs. 1 USG aufgezählte Kostenfaktoren berücksichtigt. Die Aufzählung dieser Kostenfaktoren ist – durch das Wort "insbesondere" ausgedrückt – nicht abschliessend. Der Bundesgesetzgeber lässt damit den Trägern der öffentlichen Entsorgungsaufgaben für die konkrete Umsetzung des bundesrechtlich verankerten Verursacherprinzips einen breiten Spielraum.

Die Kehrichtverbrennungsanlagen werden im Kanton Zürich von Gemeinden oder von Zweckverbänden erstellt und betrieben. Gemäss § 37 Abs. 2 AbfallG erheben die Gemeinden Gebühren, welche die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Abfallanlagen sowie die übrigen Kosten der Abfallwirtschaft decken. Damit übernimmt das kantonale Recht die bundesrechtlichen Grundsätze ohne nähere Angaben über die Verteilung der Kosten auf die verschiedenen Abfallerzeuger. Den Gemeinden verbleibt somit als Betreiber von Kehrichtverbrennungsanlagen im Rahmen des eidgenössischen und des kantonalen Rechts bei der Ausgestaltung der betreffenden Erlasse ein weiter Gestaltungsspielraum, für den sie den Schutz der Gemeindeautonomie beanspruchen und staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht erheben können.

## **3. Beschluss des Regierungsrates**

Der Regierungsrat führt im Entscheid vom 15. März 2006 aus, Art. 32a USG und § 37 AbfallG seien weitgehend identisch und führten verschiedene Faktoren auf, die bei der Ausgestaltung der Gebühren zu berücksichtigen seien, ohne dass dies eine abschliessende Aufzählung darstelle. Entscheidend sei, welche Kosten direkt mit der Abfallentsorgung anfielen. Zu den im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnten Kostenelementen könnten auch jene Kosten gezählt werden, die mit der Sammlung, Beförderung, Behandlung und Verwertung des Abfalls sowie mit dem Vollzug durch die Verwaltung anfielen. Kosten ergäben sich aus dem

bewerteten leistungsbezogenen Güterverbrauch und stellten eine messbare finanzielle Grösse dar. Dies sei aber bei der Standortentschädigung nicht der Fall. Es werde nicht bestritten, dass der Betrieb der KVA Winterthur Luftverunreinigungen und Mehrverkehr auslöse. Die Entschädigung des Investitions- und Planungsrisikos liefe aber darauf hinaus, der Stadt Winterthur faktisch ihr Engagement im Bereich der Kehrichtverbrennung zu entschädigen. Die geltend gemachten Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Höhe der Standortentschädigung würden als solches die Annahme eines anrechenbaren Kostenfaktors ebenfalls nicht ausschliessen, bestätigten aber, dass es sich bei der Standortentschädigung nicht um messbare und der Abfallentsorgung zuzurechnende Kostenfaktoren handle, sondern um eine Art Abgeltung immaterieller Inkonvenienzen.

#### **4. Inhalt der Staatsrechtlichen Beschwerde**

Auf den geschilderten Grundlagen wird mit der vorsorglich eingereichten Staatsrechtlichen Beschwerde insgesamt geltend gemacht, dass der Regierungs- und der Bezirksrat mit ihren Entscheiden das eidgenössische Umweltschutz- und das kantonale Abfallgesetz unzulässig restriktiv angewendet und damit die verfassungsmässig geschützte Gemeindeautonomie der Stadt Winterthur verletzt haben. Alsdann wird im einzelnen zur Begründung des regierungsrätlichen Entscheides Stellung genommen und dieselbe hauptsächlich mit den nachfolgend aufgeführten Argumenten (Ziffern 5 bis 7) angefochten.

#### **5. Entschädigung für Nachteile aus dem Standort der KVA**

##### **5.1 Emissionen aus Betrieb und Verkehr**

Die streitige Standortentschädigung ist ein Kostenfaktor, der verschiedene Belastungen und Nachteile abgeltend soll, welche die Stadt Winterthur als Standortgemeinde für die KVA zu tragen hat. Es betrifft dies u.a. ein Investitions- und Planungsrisiko für die ganze Anlage. Die Argumentation, ein Investitionsrisiko bestehe nicht, da die Anlage mittels Gebühren finanziert wird, lässt ausser Acht, dass bei der Entsorgung der Siedlungsabfälle ein Wettbewerb besteht. Damit findet die Überwälzung der Kosten dort ihre Schranken, wo die kostendeckende und verursachergerechte Entschädigung nicht wettbewerbsfähig ist. Abfallpolitische Änderungen können in einem kürzeren Zeitraum als der festgelegten Amortisationsdauer einer KVA erfolgen. Im Weiteren sollen auch Nachteile abgegolten werden, welche durch den zusätzlichen Verkehr und eine vermehrte Luftverunreinigung entstehen. Obwohl die Anlieferung des Kehrichts mit der Bahn gefördert wird, erfolgt der grösste Teil der Anlieferung per Lastwagen. Das Strassennetz der Stadt Winterthur erhält damit mit rund 14'000 Fahrten/Jahr zusätzlichen Verkehr durch die Kehrichtanlieferung. Der Betrieb der KVA belastet trotz einer technisch hervorragenden Rauchgasreinigungsanlage die Luft auf dem Stadtgebiet mit 51t NOx/Jahr, d.h. mit rund 6% der auf Stadtgebiet anfallenden Stickoxidemissionen. Der Schwerverkehr auf Stadtgebiet verursacht rund 69% der Stickoxidemissionen; ein Teil dieser Belastung resultiert aus den mit dem Betrieb der KVA anfallenden Lastwagenfahrten. Die Verkehrs- und Immissionsbelastungen verursachen der Standortgemeinde (Mehr)Kosten, beispielsweise im Bereich Bereitstellung und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur, beim Polizeidienst, der Gesundheit, der Gebäude- und Strassenreinigung (Industrieschnee), im Umweltschutz (intensiver erhobene Bodenproben als "prophylaktische" Grundlage eines künftigen Bodenmonitorings) usw.

##### **5.2 Erhöhter Verwaltungsaufwand**

Anlässlich der Aufhebung der Verbrennungskapazitätslimite im Jahre 2000, welche zum Nutzen von allen Anliefernden ist (Preisbildung, vermehrt können Dritte in Winterthur

verbrennen), musste der Absatz der zusätzlichen Abwärme mittels Festlegen eines Fernwärmegebiets gesichert werden. Mit den Energieträgern Fernwärme, Gas, Elektrisch, Holz-schnitzel, Öl liegt ein komplexes Energiekonzept vor (städtischer Energieplan), in dessen Bewirtschaftung etliche Mitarbeitende verschiedenster Amtsstellen involviert sind. Die Energieträger Fernwärme und Gas stehen in "Konkurrenz", welche im Energieplan örtlich bewusst zu Ungunsten des Gas- und zur Sicherung des Fernwärmeabsatzes festgelegt wurde.

Regelmässig wird bei grösseren Bauvorhaben geltend gemacht, die Luft sei im Bereich des jeweiligen Projektes durch die KVA und auch nach Umsetzung sämtlicher Massnahmen des Luftprogramms übermässig belastet. Damit werden für die Stadtentwicklung von Winterthur bedeutsame Vorhaben vielfach erschwert. Derartige Projekte verursachen den Behörden und der im Baubewilligungsverfahren und in allfälligen Rechtsmittelverfahren involvierten Verwaltung oft einen grossen Aufwand, welcher teilweise ursächlich der KVA zuzurechnen ist.

### **5.3 Raumplanerischer Standortnachteil**

Die KVA Zürich Josephstrasse und die KVA Winterthur liegen in einem von Industriebrachen zu modernen Wohn- und Dienstleistungsgebieten sich wandelnden Umfeld. Während die Stilllegung der KVA Zürich Josephstrasse absehbar ist und damit eine Aufwertung des Standortes ermöglicht wird, stellt Winterthur weiterhin in einem seit 1995 als kantonales Zentrumsgebiet festgelegten Umfeld der Region eine KVA mit kurzen Transportwegen zur Verfügung. Zentrumsgebiete sind Gebiete, die aus kantonaler Sicht für die Bildung wirtschaftlicher und kultureller Zentren sowie für Wohn-, Arbeits- oder gemischte Nutzungen mit hoher Dichte bestimmt sind. Die Stadt Winterthur trägt damit insbesondere im Bereich des kantonalen Zentrumsgebietes Oberwinterthur einen raumplanerischen Standortnachteil. Dieser Nachteil kann auch mit grossem Aufwand und Kosten zur Attraktivitätssteigerung nur teilweise gemildert werden.

## **6. Messbarkeit der abzugeltenden Nachteile**

Nicht zutreffend ist die Ausführung des Regierungsrates, die abzugeltenden Nachteile seien nicht "messbar". Die Mehrleistungen der Stadtortgemeinde im Bereich Bereitstellung und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur, Gesundheit, raumplanerische Entwicklung, Polizei, Gebäude- und Strassenreinigung usw. sind sehr wohl messbar. Die Abgrenzung des Aufwandes bei den einzelnen städtischen Dienstleistungen (Strassenunterhalt und den Strassensanierung), den verschiedenen polizeilichen Handlungen, bei der Verwaltung und den Behörden in einen durch die KVA "verursachten" und in einen unabhängig vom Betrieb der KVA anfallenden Teilaufwand wäre aber äusserst komplex und teilweise nur durch externe Sachverständige machbar. Die Bemessung wäre also mit einem unverhältnismässigen und deshalb kostspieligen Aufwand verbunden. In solchen Fällen lässt das Bundesgericht auch im "Rahmen des abfallrechtlichen Verursacherprinzips" eine gewisse Schematisierung und Pauschalierung zu; dies stellt auch bei der Standortentschädigung geradezu ein verwaltungsökonomisches Gebot dar.

Gemäss Regierungsrat schliessen die Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Höhe der Standortentschädigung die Annahme eines anrechenbaren Kostenfaktors an sich nicht aus, sollen aber bestätigen, dass es sich nicht um einen messbaren Kostenfaktor, sondern um eine Art Abgeltung immaterieller Inkonvenienzen handle. Wenn der Regierungsrat "immaterielle Inkonvenienzen" als Kostenfaktoren nach Massgabe von Art. 32a USG ausschliesst, verkennt er aber, dass das Verursacherprinzip als "Kostenzurechnungsprinzip" auch auf die Verminderung (immaterieller) Umweltbeeinträchtigungen ausgerichtet ist. Der Regierungsrat führt auch nicht aus, was unter "direkt im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung" anfallenden Kosten zu verstehen ist. Da gemäss § 37 Abs. 2 AbfallG die Gebühren auch die "üb-

rigen Kosten der Abfallwirtschaft" decken sollen, widerspricht eine Einschränkung auf nicht näher definierte "direkte" Kosten der Abfallbewirtschaftung dieser Gesetzesbestimmung. Jedenfalls stehen die aufgezeigten Mehrkosten mindestens ebenso "direkt" im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung, wie die ausdrücklich der Vollkostenrechnung zugeordnete kantonale Abgabe oder die in der Weisung des Regierungsrates vom 27. Mai 1992 zum Abfallgesetz als Beispiele für übrige Kosten der Abfallbewirtschaftung genannten Kosten für "Drucksachen und Information".

## **7. Standortentschädigung ist keine rückwirkende Gewinnablieferung**

Gemäss Regierungsrat verstösst die Standortentschädigung auch gegen das Rückwirkungsverbot. Diese Ausführungen des Regierungsrates beziehen sich indessen nur auf die in Dispositiv Ziff. 2 des Beschlusses des Grossen Gemeinderates festgesetzte Abgeltung für den bisherigen Betrieb, nicht aber auf die gemäss Dispositiv Ziff. 3 ab 2008 festgelegte Standortentschädigung von Fr. 2.--/t. Der Regierungsrat macht weiter geltend, die Standortentschädigung sei eine gemäss Kostendeckungsprinzip unzulässige gewinnorientierte Leistung. Die Standortentschädigung stellt aber – wie dargelegt – einen Kostenfaktor dar, fliesst als Element der Vollkostenrechnung in die Betriebsrechnung ein und schöpft keinen Gewinn ab. Eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips, nach dem die Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen dürfen, liegt nicht vor. Das Kostendeckungsprinzip sagt auch nichts darüber aus, wie hoch der Aufwand sein darf und nach welchen Grundsätzen ein Betrieb zu führen ist. Dies zeigt sich bspw. im Vergleich der Kosten für angelieferte Siedlungsabfälle im Kanton Zürich (Winterthur Fr. 160.--/t; KVA Horgen Fr. 270.--/t). Die KVA Winterthur wird also äusserst wirtschaftlich - und vorteilhaft für die beschwerdeführenden Gemeinden - betrieben. Die Entnahme von insgesamt Fr. 6 Mio für die vergangenen Jahre stellt lediglich eine Art "Berichtigung" der früheren Betriebsrechnungen dar, welche die fraglichen Standortnachteile nicht abgalt und folglich einerseits eine zu geringe Belastung der Rechnung auswies, andererseits einen zu hohen Betrag der "Reserve" zuwies.

## **8. Standortentschädigung als Beitrag zur Abgeltung zentralörtlicher Leistungen**

Mit Ziff. 1 und 3 des Beschlusses vom 25. Oktober 2004 setzt der GGR nicht nur das bundesrechtliche Kostendeckungs- und Verursacherprinzip künftig konsequent um, sondern stellt auch sicher, dass nicht Dienstleistungen zu Gunsten einer ganzen Region und weiterer Anlieferer schlussendlich zu Lasten der Stadt Winterthur gehen. Der Regierungsrat lässt in seiner Beurteilung zu Unrecht ausser Acht, dass solche Standortentschädigungen für den Betrieb von KVA und Deponien im Kanton Bern Standard bilden. Es kann dabei auch keine Rolle spielen, dass die Entschädigung im Kanton Bern jeweils vertraglich festgelegt wird, denn diese bildet auch dann einen Aufwandsposten für den Betrieb und wird über den Verbrennungs- oder Deponiepreis schlussendlich an Dritte (bspw. Sackgebühr) überwält - und erweist sich damit als klassischer Kostenfaktor.

## **9. Bedeutung des Weiterzugs**

Der Entscheid des Regierungsrats betrifft Fragen von weitreichender grundsätzlicher Bedeutung, die eine höchstrichterliche Entscheidung rechtfertigen. Insbesondere gilt dies für die Frage, ob es tatsächlich nicht zulässig ist, dass im Detail zwar nur bedingt quantifizierbare, aber auch vom Regierungsrat schlussendlich nicht bestrittene Standortbelastungen, d.h. Nachteile für die Standortgemeinden, als Kostenfaktor berücksichtigt und abgegolten werden. Denn mit der Standortentschädigung wird im Ergebnis auch sichergestellt, dass nicht andere Gemeinwesen vom wirtschaftlich geführten Betrieb einer Anlage übermässig

profitieren können, während der Standortgemeinde alle monetär nicht ohne weiteres exakt belegbaren Kosten unabgegolten bleiben. Die Standortgemeinde müsste sich folglich bei einer Bestätigung der regierungsrätlichen Auffassung ernsthaft fragen, weshalb sie Verbrennungskapazitäten einer Vielzahl von Gemeinden auf dem Markt zur Verfügung stellen und Nachteile aus diesem Betrieb tragen soll, anstatt auch darauf zu zählen, andernorts einen für sie kostengünstigen Entsorgungsbetrieb frei wählen und dessen Leistung einfordern zu können. Hierbei ist mit Nachdruck auf die unterschiedliche Praxis bezüglich Standortentschädigung in den Kantonen Bern und Zürich hinzuweisen. Insbesondere für diesen Aspekt, d.h. Ziff. 1 und 3 des GGR-Beschlusses vom 25.10.2004, erachtet der Stadtrat eine Klärung durch das Bundesgericht für äusserst wünschenswert und rechnet sich dabei intakte Erfolgchancen aus.

Von etwas geringerer, weniger grundsätzlicher Bedeutung ist dagegen die Frage der Rückwirkung, d.h. die angebliche Gewinnablieferung von insgesamt Fr. 6 Mio zu Lasten der Betriebsreserve KVA gem. Ziff. 2 des GGR-Beschlusses vom 25.10.2004. Würde der regierungsrätliche Entscheid diesbezüglich nicht weitergezogen, könnte dies sogar die Erfolgsaussichten in der vor allem auch für die Zukunft interessierenden Grundsatzfrage der generellen Zulässigkeit einer Standortentschädigung tendenziell verbessern. Mit einem Teilverzicht auf Weiterzug stünde nicht mehr primär der relativ grosse Betrag (insgesamt Fr. 6 Mio) zur Diskussion, der bislang als angebliche Gewinnablieferung die objektive Beurteilung der grundsätzlichen Zulässigkeit einer Standortentschädigung belastete. Allerdings hätte ein entsprechender Teilverzicht auf Weiterzug zur Folge, dass die Standortentschädigung für die vergangenen Betriebsjahre definitiv nicht zu Lasten der Betriebsreserve KVA der städtischen Rechnung gutgeschrieben werden könnte.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder