

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin
Hans Peter Andreoli, Vizepräsident
Patrick Höhener
Thomas Koch
Katarina Oehlin
Nadia Schüpbach
Joël Utiger

Bericht und Antrag zur Weisung 19 vom 21. Dezember 2020

Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen, Statutenrevision Abstimmungsempfehlung

I. Rechtliche Ausgangslage

Am 1. Januar 2018 ist das neue kantonale Gemeindegesetz¹ in Kraft getreten. Dieses enthält u.a. für die Zweckverbände neue Bestimmungen. Entsprechend werden sämtliche Zweckverbände verpflichtet, ihre Rechtsgrundlagen (Statuten) bis ins Jahr 2022 anzupassen. Gestützt auf § 79 GG sind Änderungen der Rechtsgrundlage durch die Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen. Der Gemeinderat Wädenswil hat gestützt auf Art. 22 lit. e der Gemeindeordnung² ein Antragsrecht auf *Annahme oder Ablehnung* der revidierten Statuten; eine Änderungskompetenz hat er hingegen nicht.

II. Zweckverbände

1. Im Allgemeinen

Zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben können sich die Gemeinden zu Zweckverbänden zusammenschliessen (§ 73 Abs. 1 GG). Der Zweckverband ist die wichtigste Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Rechtlich ist er als öffentlich-rechtliche Körperschaft konzipiert, deren Mitglieder ausschliesslich Gemeinden sind. Der Zweckverband besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und eigene Organe (§ 73 Abs. 2 und 3 GG). Er kann Aufgaben in eigenem Namen und eigener Verantwortung wahrnehmen. Anders als unter dem früheren Recht ist der Zweckverband neu vermögensfähig und führt einen *eigenen Haushalt* mit eigener Bilanz. Diese *selbständige Vermögensfähigkeit* ist zwingend und für sämtliche Zweckverbände die wichtigste Neuerung.

2. Der Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen im Besonderen

Der Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen (ZVHo) wurde 1964 gegründet. 1968 erfolgte die Inbetriebnahme der Kehrrichtverwertungsanlage (KVA) in Horgen. 2017 trat Adliswil als letzte Gemeinde des Bezirks dem Zweckverband bei. Nach der

¹ Gemeindegesetz vom 20. April 2015, LS 131.1 (fortan: GG).

² Gemeindeordnung vom 4. März 2001.

Gemeindefusion Wädenswil–Schönenberg–Hütten per 1. Januar 2019 umfasst der Zweckverband heute neun Gemeinden mit über 125'000 Einwohner*innen.

Oberstes Organ des ZVHo ist die Delegiertenversammlung (DV), ähnlich einem Gemeindeparlament. Derzeit besteht sie aus 20 Abgeordneten. Pro 7000 Einwohner*innen wird ein DV-Mitglied gestellt, wobei aber eine Gemeinde nicht mehr als drei Delegierte entsenden kann. Das Präsidium wird von einem Exekutivmitglied der Gemeinde Horgen besetzt.

Die Betriebskommission entspricht auf Gemeindeebene der Exekutive und soll neu aus neun Personen (in der Regel aus kommunalen Exekutivmitgliedern) bestehen, d.h. jede Verbandsgemeinde kann 1 Mitglied entsenden. Als fachlicher Beirat der Betriebskommission amtiert ein Technischer Ausschuss, der sich aus Mitarbeitenden der Verwaltungen der Verbandsgemeinden zusammensetzt.

Der ZVHo erfüllt zentrale Funktionen bei der Entsorgung und Verwertung von Abfällen zugunsten der Verbandsgemeinden. Seine Kernaufgaben³ umfassen die Verwertung der Siedlungsabfälle (KVA), den Betrieb der Entsorgungsparks in Adliswil und Wädenswil, die Entgegennahme von Sonder- und Spezialabfällen und der Betrieb der regionalen Tierkadaversammelstelle. Ferner organisiert der ZVHo die Einsammlung von Siedlungsabfällen, Grüngut, Papier, Karton, Glas sowie weiterer Abfallfraktionen. Schliesslich erledigt er die Administration und das Abrechnungswesen für die Verbandsgemeinden. Die Entsorgungsparks in Wädenswil und Adliswil werden jährlich mit Betriebsbeiträgen von CHF 0.1–0.5 Mio. unterstützt.

Die seit 1968 betriebene KVA ist eine hochmoderne Anlage, welche rund um die Uhr in Betrieb steht. Von 2010 bis 2012 wurde über deren Stilllegung bis ins Jahr 2018 debattiert. Die Wende wurde eingeläutet, als das Amt für Wasser, Energie und Luft (AWEL) 2012 beschloss, den Weiterbetrieb der KVA bis ins Jahr 2030 fortzusetzen. Dies freilich unter der Bedingung, dass die Verbrennungskapazität um die Hälfte (von 60'000 auf 35'000 Jahrestonnen) herabgesetzt werden musste; entsprechend wurde der Betrieb von zwei auf eine Ofenlinie reduziert. Dank des Recyclings ist auch die Kehrrichtmenge rückläufig. Die Klärschlamm-trocknung aus den regionalen Abwasserreinigungsanlagen wurde ebenfalls eingestellt; der Kanton Zürich betreibt im Werdhölzli eine zentrale Klärschlammverbrennungsanlage mit einer Jahreskapazität von 100'000 Tonnen. Die Zukunft der KVA über das Jahr 2030 hinaus ist gegenwärtig noch offen. Eine Option ist der Bau einer Grüngutgärungsanlage an demselben Standort in Horgen.

3. Ausarbeitung der Reformvorlage – Musterstatuten des Gemeindeamts Zürich

Mit dem Beitritt der Stadt Adliswil zum ZVHo per 1. Januar 2017 wurden die Verbandsstatuten letztmals revidiert, sodass die nun vorliegende Totalreform lediglich geringfügige Anpassungen mit sich bringt.

Der ZVHo hat einen ersten Statutenentwurf dem Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ) zur Vorprüfung unterbreitet. Die Musterstatuten des GAZ dienen als Vorlage.

Diese Musterstatuten mögen zwar teilweise etwas kompliziert anmuten, entsprechen jedoch gemäss eigenen Angaben des GAZ dem neuen Gemeindegesetz sowie den weiteren in Zusammenhang mit dem GG geänderten Erlassen.⁴ In seiner «Anleitung zu den

³ Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen, Geschäftsbericht 2019, S. 9.

⁴ Gemeindeamt, Musterstatuten Zweckverband, Zweckverbandsorganisation mit Delegiertenversammlung, August 2020, zweiter Abschnitt der Vorbemerkungen. Sämtliche in diesem Bericht erwähnten Dokumente des GAZ sind auffindbar auf dessen Website <www.gaz.zh.ch>, Rubrik «Gemeinde & Organisation».

Musterstatuten für Zweckverbände» führt das GAZ aus, dass diese Mustervorlage auf *Empfehlungen* basiert.⁵ Abweichungen sind dort zulässig, wo das übergeordnete Recht nicht zwingende Vorschriften macht. Zweckverbände können sich in ihren Aufgaben und Funktionen sehr voneinander unterscheiden. Entsprechend sind in vielen Fällen individuelle Lösungen denkbar, um eine auf ihre spezifischen Verhältnisse und Aufgabenerfüllung angepasste Organisation zu wählen.⁶

III. Verfahrensablauf: Vorprüfung, Genehmigungserfordernisse und Inkraftsetzung der Statuten

Der Vorprüfungsbericht des GAZ beinhaltet einige Empfehlungen und Präzisierungen, welche Eingang in die vorliegende Reformvorlage gefunden haben. Anschliessend beugten sich die Rechnungsprüfungskommission des ZVHo (RPK), die DV sowie der Stadtrat Wädenswil über den Entwurf. Alle Gremien ersuchen die Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden bzw. den Gemeinderat Wädenswil, die revidierten Statuten zu genehmigen bzw. den Stimmberechtigten zur Annahme zu empfehlen.

Der Urnengang ist auf den 13. Juni 2021 angesetzt. Für die Annahme und Inkraftsetzung der Statuten ist die Zustimmung jeder einzelnen Verbandsgemeinde notwendig.

Danach wird der Regierungsrat die revidierten Statuten auf ihre Rechtmässigkeit prüfen und gegebenenfalls genehmigen (§ 80 Abs. 1 GG). Diese Genehmigung ist Voraussetzung für deren Inkraftsetzung (§ 80 Abs. 2 GG) per 1. Januar 2022.

IV. Debatten in der Sachkommission

1. Vorbemerkung

Die Stadt Wädenswil ist Mitglied in insgesamt sieben Zweckverbänden, deren Statuten aufgrund des neuen GG zwingend revidiert werden müssen. Obwohl der formelle Ablauf stets identisch ist, werden die Schwerpunkte in den Debatten der Sachkommission völlig unterschiedlich gesetzt. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass die Tätigkeiten und Ziele der einzelnen Zweckverbände äusserst vielfältig sind, andererseits aber auch die Referierenden des Stadtrats die Reformpunkte verschieden gewichten.

2. Eingeschränkte Handlungskompetenz der Kommission

Die Sachkommission nimmt zur Kenntnis, dass die Statuten-Reformvorlage eine mehrfache Vorprüfung durchlaufen hat.⁷ Der Umstand, dass sie ihrerseits zum Gesamtpaket der vorliegenden Weisung 19 gestützt auf § 79 GG und Art. 22 lit. e GO lediglich noch Ja oder Nein sagen kann, schränkt ihre Handlungskompetenz jedoch in nicht demokratisch anmutender Weise ein.

3. Detailberatung

3.1 Übersicht

Anlässlich der Präsentation der Weisung 19 in der Sachkommission hat Ernst Grübi Brupbacher, Stadtrat Werke, die einschlägigen Reformpunkte erläutert und verschiedene Ergänzungsfragen beantwortet. Die Beratungsergebnisse der Sachkommission werden im Folgenden tabellarisch zusammengefasst:

⁵ Gemeindeamt, Anleitung Musterstatuten für Zweckverbände, August 2018, S. 3.

⁶ GAZ, Anleitung Musterstatuten (Fn. 5), S. 4.

⁷ Dazu vorne III.

Bestimmung	Ergebnisse aus der Sachkommissionsdebatte
Art. 1 Bestand	Der Zweckverband heisst neu «Entsorgung Zimmerberg». Von Gesetzes wegen zwingend ist die eigene Rechtspersönlichkeit (§ 73 Abs. 1 GG).
Art. 2 Zweck	Die Zweckumschreibung wird neu gefasst; Betrieb und Unterhalt der Verbandsanlagen haben umweltverträglich und ressourcenschonend zu erfolgen. Dass in Abs. 1 nur <i>ein</i> Entsorgungspark genannt wird, dürfte ein redaktionelles Versehen sein. Richtigerweise müsste es heissen «[...], je einen Entsorgungspark in den Gemeinden Adliswil und Wädenswil [...]».
Art. 3 Publikation und Information	Amtliches Publikationsorgan des Zweckverbands ist dessen Internetseite. Massgeblicher Publikationstag ist der Mittwoch.
Art. 12 Volksinitiative Einreichung	Volksinitiativen sind neu der Betriebskommission und nicht mehr dem Verbandspräsidium schriftlich einzureichen.
Art. 14 Fakultatives Referendum	Die Frist für das Delegiertenreferendum in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 wurde von 60 auf 14 Tage herabgesetzt; dies gestützt auf § 159 Abs. 2 lit. b GPR ⁸ .
Art. 17 Beschlussfassung Verbandsgemeinden	Zu den Beschlussgegenständen, welche Einstimmigkeit erfordern, gehören neu der Austritt einer Verbandsgemeinde sowie die Grundzüge der Finanzierung.
Art. 20, 29 und 37 Abs. 2 Offenlegung der Interessenbindungen	Siehe dazu hinten IV.3.2.
Art. 27 Anfragerecht der Delegierten	Jede(r) Delegierte hat ein Anfragerecht zu Angelegenheiten des Zweckverbands. Dieses Anfragerecht ist zwingend. ⁹
Art. 28 Zusammensetzung Betriebskommission	Die Anzahl Personen in der Betriebskommission wird von sieben auf neun erhöht, sodass jede Gemeinde mit einem Mitglied vertreten ist. ¹⁰
Art. 31 Finanzbefugnisse Betriebskommission	Die Finanzbefugnisse sind unverändert übernommen worden.

⁸ Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003, LS 161.

⁹ GAZ-Musterstatuten (Fn. 4), Kommentar zu Art. 25.

¹⁰ Siehe dazu auch vorne II.2.

Art. 34 Ziff. 4 Zuständigkeit Personalwesen	Das Personalwesen, welches zum Aufgabenbereich der Geschäftsführung gehört, umfasst neu auch Anstellungen und Entlassungen. Nach bisheriger Regelung hat die Betriebskommission das Personal eingestellt bzw. entlassen (aArt. 28 Ziff. 4 ZVHo-Statuten).
Präsidialverfügung Art. 35 Abs. 3	Dringliche Angelegenheiten von geringer Tragweite kann das Präsidium der Betriebskommission allein entscheiden; das Gesamtgremium ist darüber zu informieren. Die entsprechende Rechtsgrundlage findet sich in § 41 GG.
Art. 36 Einberufung Betriebskommission	Nebst dem Präsidium können neu auch mindestens $\frac{1}{3}$ der Mitglieder die Einberufung einer Sitzung verlangen. Die zugehörige Rechtsgrundlage ist § 38 Abs. 1 GG.
Kapitel 2.6 RPK, 2.7 Prüfstelle, 4. Verbandshaushalt	Die Erlangung der selbständigen Vermögensfähigkeit und die Einführung eines eigenen Finanzhaushalts bilden den Kernpunkt der Statutenreform. ¹¹ Entsprechend müssen verschiedene Bestimmungen neu aufgenommen werden, deren Anwendung in der Praxis bereits umgesetzt wird.
Art. 47 Finanzierung der Betriebskosten	Der Zweckverband finanziert seine Betriebskosten über Gebühren, die er selber erhebt. Dies war schon bisher der Fall, wird jetzt aber in den Statuten festgeschrieben. Die Festsetzung der Grundsätze der Gebührenerhebung fällt – ebenfalls wie bisher – in die Kompetenz der DV (revArt. 21 Ziff. 14 bzw. aArt. 22 Ziff. 13).

3.2 Offenlegung von Interessenbindungen und Beteiligungen

Bereit anlässlich der Vorberatung der Statutenrevisionen des Zweckverbands Zivilschutz Zimmerberg (ZVZZ) sowie der Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ) hat ein Teil der Sachkommission die äusserst rigiden Vorschriften zur Offenlegung von Interessenbindungen und Beteiligungen kritisiert.¹²

Die Offenlegung der Interessenbindungen ist in Art. 20 der Statuten für die Mitglieder der DV geregelt; die Bestimmung gilt analog für die Mitglieder der Betriebskommission (Art. 29 Statuten) und für RPK-Mitglieder (Art. 37 Abs. 2 Statuten).

Art. 20 Statuten lautet wie folgt:

Die Mitglieder der Delegiertenversammlung legen ihre Interessen offen. Insbesondere geben sie Auskunft über:

1. Ihre beruflichen Tätigkeiten,
2. ihre Mitgliedschaften in Organen und Behörden der Gemeinden, des Kantons und des Bundes,
3. ihre Organstellungen in und wesentlichen Beteiligungen an Organisationen des privaten Rechts.

Die Offenlegungspflicht dient zum einen der *Transparenz*; es soll bekannt sein, aus welcher Interessenlage der Mitglieder bzw. des Gremiums die Beschlüsse zustande gekommen sind. Zum anderen vereinfacht sie die *Durchsetzung der Ausstandsvorschriften*.

¹¹ Siehe dazu vorne II. 1.

¹² Siehe dazu ausführlich die Berichte der Sachkommission vom 10. Juni 2020 zur Weisung 15 (ZVZZ) bzw. zur Weisung 16 (ZPZ), jeweils S. 4 ff.

Beides bietet Gewähr für Akzeptanz und Vertrauen gegenüber den staatlichen Institutionen.

Bezüglich der Interessenbindungen ist eine konsequente Offenlegungspflicht für die Sachkommission noch nachvollziehbar. Dass jedoch die «wesentlichen Beteiligungen an Organisationen des privaten Rechts» (Art. 20 Ziff. 3 Statuten) ebenfalls uneingeschränkt offengelegt werden müssen, ist zumindest für einen Teil der Kommission unverständlich.

Die Sachkommission hatte die Frage nach der Motivation für die rigide Offenlegungsregelung in Zweckverbandsstatuten im Mai 2020 dem GAZ unterbreitet. In seiner Beantwortung vom 29. Mai 2020¹³ gelangte dieses unter ausführlicher Begründung zum Schluss, dass bei der Erarbeitung der Zweckverbandsstatuten die Offenlegungsregelung gemäss GAZ-Musterstatuten durchaus an die konkreten Verhältnisse hätte angepasst werden dürfen. Dies ist vorliegendenfalls unterblieben; ob absichtlich oder nicht, bleibe dahingestellt. Dem Zweckverband Entsorgung Zimmerberg bleibt es indessen unbenommen, die Offenlegungsvorschriften der Statuten im Rahmen eines späteren Vollzuges auf tieferer Stufe (Erlass der DV) zu konkretisieren. Darin kann beispielsweise präzisiert werden, dass die Offenlegung auf dem Grundsatz der Selbstdeklaration und der Eigenverantwortung der Zweckverbandsmitglieder basiert und mit welcher Regelmässigkeit und Form sie zu erfolgen hat. Oder es kann ein Prozentsatz angegeben werden, ab wann eine Beteiligung als «wesentlich» im Sinne von Art. 20 Ziff. 3 der Statuten gilt. Vertretbar wäre wohl auch, zu sagen, dass für die Offenlegungspflicht zwischen der Aufgabe des Zweckverbands und der privaten Beteiligung eines Mitglieds ein unmittelbarer Zusammenhang bestehen müsse. Das GAZ weist indessen darauf hin, dass es bei der herrschenden Vielfalt von Zweckverbänden schwierig ist, einheitliche Regeln aufzustellen, und empfiehlt, ihm auch einen konkreten Vollzugserlass zur Prüfung zu unterbreiten.¹⁴

3.3 Immobiliengeschäfte

Die *Veräusserung* von und die *Investition* in Liegenschaften des Finanzvermögens¹⁵ fallen in die Kompetenz der Betriebskommission, freilich nur bis zu einem Wert von jeweils CHF 0.5 Mio. (Art. 31 Ziff. 5 und 6 Statuten). Wird dieser Wert überschritten, ist die DV zuständig (Art. 21 Ziff. 16 und 17 Statuten). Diese Regelung steht in Einklang mit § 117 Abs. 2 lit. b GG, welcher auf Zweckverbände analoge Anwendung findet (§ 73 Abs. 4 GG).

Zum *Erwerb* von Liegenschaften äussern sich die Statuten hingegen nicht. Zufolge Fehlens einer entsprechenden Bestimmung, ist diesfalls gestützt auf § 117 Abs. 1 GG die Betriebskommission zuständig. Beim Erwerb von Immobilien des Finanzvermögens handelt es sich um Anlagegeschäfte, welche in die Kompetenz des Gemeindevorstands – bzw. vorliegendenfalls der Betriebskommission – fallen, sofern die Statuten keine andere Regelung enthalten.¹⁶ Dies mit der Begründung, dass Anlagegeschäfte als Vorgänge der Vermögensverwaltung qualifiziert werden, welche die Steuerzahlenden nicht

¹³ Stellungnahme von *Vittorio Jenni*, GAZ, vom 29. Mai 2020 (E-Mail).

¹⁴ *Jenni*, schriftliche Stellungnahme vom 29. Mai 2020 (Fn. 13).

¹⁵ Vorliegendenfalls geht es nur um Liegenschaften des Finanzvermögens. Liegenschaften des Verwaltungsvermögens können aufgrund ihrer Zweckbindung nicht veräussert werden, siehe *Markus Rüssli*, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni (Hrsg.), Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich/Basel/Genf 2017, § 117 N 5.

¹⁶ *Rüssli* (Fn. 15), Vorbem. zu §§ 103–117 N 7, § 117 N 6 und 7; Antrag und Weisung des Regierungsrates zum Gemeindegesetz (GG) vom 20. März 2013, Amtsblatt des Kantons Zürich Nr. 15, 19. April 2013, S. 1 ff., 173.

belasten. Ferner soll der Gemeindevorstand bzw. die Betriebskommission zügig agieren können, wenn sich ein geeignetes Objekt auf dem Markt findet.¹⁷

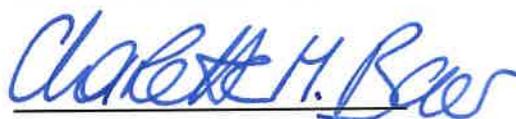
V. Anträge der Sachkommission

Die einstimmige Sachkommission unterstützt die vorliegende Weisung des Stadtrats und stellt folgende Anträge:

1. Auf Weisung 19 ist einzutreten.
2. Den Stimmberechtigten werden die revidierten Statuten des Zweckverbands für Abfallverwertung im Bezirk Horgen zur Annahme empfohlen.
3. Die Betriebskommission wird ermächtigt, redaktionelle resp. geringfügige Änderungen an den Statuten,¹⁸ die sich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durch den Regierungsrat ergeben, in eigener Kompetenz vorzunehmen.
4. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Wädenswil, 4. Februar 2021

Sachkommission
des Gemeinderats Wädenswil



Charlotte M. Baer, Präsidentin

¹⁷ Rüssli (Fn. 15), § 117 N 5 und 6; Weisung Regierungsrat (Fn. 16), S. 173.

¹⁸ Die Sachkommission verweist auf ihre Bemerkung zu Art. 2 Abs. 1 der Statuten in der Tabelle vorne unter IV.3.1.