



**Protokollauszug
a.o. Stadtratssitzung vom 5. Juni 2023**

**125/2023 0.11.3 Limeco, Ausbau Abwasserreinigungs- und
Kehrichtverwertungsanlage sowie Ausbau zum Energiezentrum,
Projektierungskredit 2023
Vorlage Nr. 5/2023: Antrag des Stadtrats auf Nichteintreten auf den
Antrag des Kontrollorgans Limeco zum Projektierungskredit in
Höhe von 41.4 Mio. Franken**

Referent des Stadtrats: Beat Kilchenmann
Ressortvorsteher Werke, Versorgung und Anlagen

Bei der Behandlung dieses Geschäfts tritt Stefano Kunz als Verwaltungsratspräsident der Limeco in den Ausstand.

Weisung

1. Ausgangslage

An der Interkommunalen Anstalt Limeco (Limeco) sind die acht Trägergemeinden Dietikon, Geroldswil, Oberengstringen, Oetwil a.d.L., Schlieren, Unterengstringen, Urdorf und Weiningen beteiligt.

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2022 unterbreitete das Kontrollorgan von Limeco (Kontrollorgan) den Trägergemeinden u. a. den Antrag, einem Projektierungskredit über 41.4 Mio. Franken (exkl. MWST) für die Planungen "Erweiterungen der Abwasserreinigungsanlage", "Ersatzneubau Kehrichtverwertungsanlage inkl. Abscheidung CO₂" sowie "Schnittstellen Energiegewinnung" zuzustimmen und die dazugehörige Volksabstimmung am 3. September 2023 durchzuführen. Die vollständigen Unterlagen in ihrer finalen Fassung liegen dem Stadtrat seit 1. Februar 2023 vor.

Der Kreditantrag betrifft formell nur die Projektierung. Aufgrund der im Beleuchtenden Bericht skizzierten Projekte ist aber offenkundig, dass ein Vorhaben mit Kosten von mehr als 1 Mrd. Franken realisiert werden soll, welches weit über die heutigen Aufgaben von Limeco hinausgeht. Der Stadtrat der Stadt Schlieren (Stadtrat) teilte dem Kontrollorgan mit Schreiben vom 22. März 2023 mit, dass die beantragte Projektierung einem Vorhaben dient, welches mit dem Gründungsvertrag von Limeco (Stand vom 9. März 2009; Gründungsvertrag) nicht vereinbar ist, weil es den vertraglich vereinbarten Zweck von Limeco überschreitet. Der Stadtrat stellte dem Kontrollorgan in Aussicht, auf den Antrag nicht einzutreten und lud dieses zur Stellungnahme ein.

Mit Eingabe vom 14. April 2023 hielt das Kontrollorgan vollumfänglich an seinem Antrag fest. Aufgrund des Gründungsvertrags sei der Stadtrat zwar dazu berechtigt, die Vorlage nicht der Urnenabstimmung zu unterbreiten bzw. die Genehmigung des Ausgabenbeschlusses von Limeco abzulehnen. Dies ändere jedoch nichts daran, dass die anderen Trägergemeinden den Antrag ihrer jeweiligen Stimmbevölkerung unterbreiten würden. Das Kontrollorgan äusserte sich sodann zum Anstaltszweck von Limeco. Aufgrund der Entstehungsgeschichte von Limeco und der technischen und abfallrechtlichen Gegebenheiten sei die Energiegewinnung aus der Abfallverwertung und Abwasserreinigung vom Anstaltszweck von Limeco erfasst. Dazu gehöre es auch, die Schnittstellen der Energiegewinnung unter Ausschöpfung des technischen Fortschritts zu planen, um Abfall und Abwasser

als Rohstoffe für klima- und energiefreundliche Energie auch in Zukunft optimal und flexibel zu nutzen.

2. Zweck von Limeco

Gemäss Art. 2 Abs. 2 Gründungsvertrag ist es der Zweck von Limeco, "in den Bereichen Abfallwesen und Abwasserreinigung" Leistungen zu erbringen. Limeco kann ferner die "kommerziellen, finanziellen und anderen Tätigkeiten ausüben, welche mit dem Zweck der Anstalt im Zusammenhang stehen" (Art. 2 Abs. 4 Gründungsvertrag).

Limeco hat somit die Aufgabe, das Abwasser der Trägergemeinden zu reinigen und deren Abfall zu beseitigen. Weitere Dienstleistungen im Bereich Abfall und Abwasser sind zwar nicht ausgeschlossen, dürfen aber keine selbständigen, über die Abfallentsorgung und die Abwasserreinigung hinausgehende Bedeutung erlangen; sie müssen den Charakter von Nebenleistungen behalten. Ohne Weiteres zulässig ist somit z. B. die Energieproduktion durch die Verbrennung des in den Trägergemeinden anfallenden Abfalls, da die Energie als Beiprodukt der Abfallverwertung anfällt. Nicht Zweck von Limeco ist es hingegen, das Limmattal als Multi-Energy-Hub mit Energie zu versorgen, welche nicht aus den Abfällen der Trägergemeinden erzeugt wird; eine solche Tätigkeit ginge über die Abfallentsorgung und Abwasserreinigung hinaus.

Die Kehrichtverbrennungsanlage kann schon heute lediglich unter Verwertung von Kehricht anderer Gemeinden betrieben werden. Auch mit anderen Projekten wie z. B. der "power-to-gas"-Anlage bewegt sich Limeco bereits ausserhalb des vertraglichen Zwecks. Aus diesem Grund fordern sowohl die Trägergemeinden als auch der Bezirksrat Dietikon schon seit einigen Jahren Limeco dazu auf, den Gründungsvertrag zu revidieren bzw. eine neue Rechtsgrundlage für Limeco zu erstellen. Der Stadtrat hat Limeco beispielsweise im Jahr 2015 – vergeblich – dazu angehalten, für den möglichen Ausbau des Fernwärmenetzes den Gründungsvertrag anzupassen. Im Jahr 2019 beschloss der Verwaltungsrat von Limeco, langfristig zum "Multi-Energy-Hub" zu werden, womit der Schritt von der Entsorgerin hin zur Versorgerin endgültig getan wäre. Art. 2 Gründungsvertrag bietet allerdings keine Grundlage dafür, das gesamte Limmattal mit Energie zu versorgen.

3. Beschlussfassung von Limeco

3.1 Kompetenzfragen

Gemäss Art. 8 Gründungsvertrag steht es den Trägergemeinden zu, u. a. über folgende Geschäfte zu beschliessen:

- neue Ausgaben gemäss Art. 6 Gründungsvertrag, wonach u. a. neue einmalige Ausgaben ab 2 Mio. Franken mittels "eines besonderen Kreditbeschlusses der Trägergemeinden" zu genehmigen sind (2. Spiegelstrich);
- Geschäfte, die das Kontrollorgan den Trägergemeinden vorlegt (3. Spiegelstrich);
- wesentliche Kapazitätserweiterungen bzw. wesentliche neue Teilaufgaben (5. Spiegelstrich); und
- Änderungen des Gründungsvertrags sowie die Auflösung der Anstalt (6. Spiegelstrich).
- Die Trägergemeinden beschliessen jeweils auf Antrag des Kontrollorgans. In Art. 11 Gründungsvertrag explizit geregelt ist die Antragstellung zwar nur bei geplanten Erweiterungen der interkommunalen Anstalt (Art. 11 Gründungsvertrag [15. Spiegelstrich]) und geplanten Änderungen des Gründungsvertrags (Art. 11 Gründungsvertrag [16. Spiegelstrich]). Praxisgemäss beschliessen die Trägergemeinde aber auch über die aufsichtsrechtliche Genehmigung von Investitionen von Limeco auf Antrag des Kontrollorgans (vgl. Stadtratsbeschluss Nr. 150 vom 29. Juni 2015, E. C). Diese Praxis entspricht auch der Bestimmung in Art. 8 Gründungsvertrag (3. Spiegelstrich), wonach die Trägergemeinden über die ihnen durch das Kontrollorgan vorgelegten Geschäfte beschliessen.

3.2 Quorum der Beschlussfassung

Für das Quorum, das heisst, die Frage, wie viele Trägergemeinden einem Antrag des Kontrollorgans zustimmen müssen, ist zu unterscheiden:

- **Mehrheitserfordernis als Grundsatz:** Grundsätzlich gilt ein Antrag des Kontrollorgans als angenommen, wenn er "die Zustimmung der Mehrheit der Trägergemeinden, darunter die Zustimmung der Gemeinde Schlieren oder Dietikon, erhalten hat" (Art. 9 Abs. 2 Gründungsvertrag).
- **Einstimmigkeitserfordernis bei Vertragsänderungen:** Grundlegende Änderungen des Gründungsvertrags bedürfen von Gesetzes wegen der Zustimmung aller Gemeinden (§ 77 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [«GG»; LS 131.1]). Als grundlegend gelten Änderungen der wesentlichen Aufgaben der Anstalt (§ 77 Abs. 1 lit. a GG). Art. 38 Abs. 2 Gründungsvertrag hält in diesem Sinne fest, dass für die Änderung des Gründungsvertrags die Zustimmung aller Trägergemeinden erforderlich ist, sofern die Stellung der Trägergemeinden von der zu beschliessenden Änderung grundlegend und unmittelbar betroffen ist.

Das Gesetz und der Gründungsvertrag erlauben somit Mehrheitsabstimmungen lediglich bei Projekten innerhalb des vertraglichen Zwecks von Limeco. Hat das Projekt indes neue wesentliche Aufgaben von Limeco zur Folge, liegt eine Zweck- bzw. Vertragsänderung vor und gilt zwingend Einstimmigkeitserfordernis.

Neue wesentliche Aufgaben und ein neuer Zweck von Limeco können somit keiner Trägergemeinde gegen ihren Willen aufgezwungen werden.

3.3 Vertragswidrige Antragstellung

Vorliegend beantragte das Kontrollorgan den Trägergemeinden formell einen Projektierungskredit. Nach dem vom Kontrollorgan gewählten Vorgehen kommt das modifizierte Mehrheitserfordernis gemäss Art. 9 Abs. 2 Gründungsvertrag zur Anwendung.

Materiell ist mit dem Vorhaben aber eine Zweck- bzw. Vertragsänderung verbunden. Die Projektierung zielt darauf ab, Limeco von der Entsorgerin weg und hin zur Versorgerin im Sinne eines Multi-Energy-Hubs zu entwickeln. Die „Schnittstellen Energiegewinnung“ der Abstimmungsvorlage eröffnen Limeco ein neues, im ursprünglichen Gründungsvertrag nicht abgedecktes Geschäftsfeld. Die Schnittstellen sollen die künftige Anlage befähigen, Energie in verschiedenen Formen (Wärme, Strom oder Gas) mit dem Umfeld auszutauschen. Es soll nicht nur wie bis anhin die in KVA und ARA produzierte Energie an äussere Verbraucher gehen, sondern auch umgekehrt Energie anderer Anbieter in die Anlage hineinfließen können und beispielsweise nach interner Verarbeitung weiterverkauft werden. Damit würden die Aufgaben von Limeco wesentlich erweitert: Steht heute die Abfallverwertung im Zentrum, bei der als Beiprodukt Energie erzeugt wird, würde Limeco künftig zur Energieversorgerin bzw. -händlerin werden. Diese Aufgabe kam Limeco bei der Gründung nicht zu. Ferner ist das Vorhaben zwingend mit einer starken Erweiterung der Kapazitäten der bestehenden Anlagen verbunden. Konkret sprach der Beleuchtende Bericht zur Gründung 2009 von einer jährlichen Wärmeproduktion von 20 GWh sowie einer möglichen Bedarfszunahme auf 30 bis rund 80 GWh und versicherte gleichzeitig, dass die Gemeinden später über allfällige Erweiterungen der Anlagekapazität befinden könnten. Der Gesamtausbau Regiowärme braucht laut dem Bericht Gesamtausbau Regiowärme 2018 von Limeco 255 GWh.

Dieses Vorhaben betrifft die Stellung der Stadt Schlieren grundlegend und unmittelbar i.S.v. Art. 38 Abs. 2 Gründungsvertrag. Limeco beziffert die nötige Investition für das Projekt, welches im Rahmen der beantragten Projektierung erarbeitet werden soll, auf rund 1 Mrd. Franken. Das entsprechende finanzielle Risiko tragen die Trägergemeinden solidarisch und entsprechend ihrem Anteil an Limeco, welcher sich nach der Einwohnerzahl bestimmt (Art. 40 Abs. 1 Gründungsvertrag). Die Stadt Schlieren hat nach Dietikon die zweithöchste Einwohnerzahl, weshalb sie im Fall des betriebswirtschaftlichen Scheiterns des Projekts auch das zweitgrösste finanzielle Risiko trägt. Hinzu kommt die Solidarhaftung für die Haftungsanteile der anderen Trägergemeinden.

Damit läuft der formell als Projektierungsantrag "verschleierte" Antrag auf eine wesentliche Änderung bzw. Erweiterung der vertraglichen Aufgaben und des vertraglichen Zwecks von Limeco hinaus. Der Sache nach unterbreitete das Kontrollorgan einen Antrag auf Änderung des Gründungsvertrags, ohne dies zu deklarieren, ohne die Änderung im Gründungsvertrag zu spezifizieren und ohne auf das Einstimmigkeitserfordernis gemäss § 77 GG und Art. 38 Abs. 2 Gründungsvertrag hinzuweisen. Das Vorgehen des Kontrollorgans ist vertragswidrig, weshalb nicht im vom Kontrollorgan vorgesehenen Verfahren über den Antrag abgestimmt werden kann. Korrekt gewesen wäre ein Antrag auf Änderung des Gründungsvertrags unter Beilage des geänderten Gründungsvertrags und unter Hinweis auf das Einstimmigkeitserfordernis.

Es fragt sich, welches Organ innerhalb der Stadt Schlieren über die Folgen der Vertragswidrigkeit des Antrags beschliessen muss. Über Änderungen von Anstaltsverträgen beschliesst die Stimmbevölkerung im Rahmen einer Urnenabstimmung (§ 79 GG). Der Beschluss der Stimmbevölkerung setzt aber zunächst in einem ersten Schritt voraus, dass der Gemeindevorstand dem Parlament das Geschäft unterbreitet. In einem zweiten Schritt legt das Parlament das Geschäft den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vor, allerdings nur, sofern auf die Vorlage eingetreten werden kann (vgl. auch § 11 Abs. 1 GG). Über die Rechtmässigkeit der Vorlage beschliesst somit das Parlament, indem es die Vorlage der Stimmbevölkerung zur Abstimmung vorlegt oder nicht darauf eintritt.

3.4 Antrag an das Gemeindeparlament auf Nichteintreten

Wie vorstehend dargelegt, verletzt die Antragstellung durch Limeco den Gründungsvertrag, weil eine Zweckänderung von Limeco und eine Änderung des Gründungsvertrags als Projektierungsantrag eingegeben wurde. Der Antrag ist rechtswidrig, weshalb dem Gemeindeparlament beantragt wird, einen Nichteintretensentscheid zu fällen.

4. Antrag an das Gemeindeparlament auf Ablehnung, falls der Antrag auf Nichteintreten abgelehnt werden sollte

Sollte das Gemeindeparlament der Ansicht sein, dass die Rechtsgrundlage für ein Eintreten auf den Antrag des Kontrollorgans gegeben ist, beantragt der Stadtrat dem Gemeindeparlament, die Vorlage abzulehnen.

Als Basis für die bevorstehende Gründungsvertragsrevision befinden sich die acht Trägergemeinden in der letzten Phase zur Verabschiedung einer gemeinsamen Eigentümerstrategie. Die bisher geführten Gespräche, Sitzungen und Beschlüsse weisen darauf hin, dass die Gemeinden nicht dieselben Ziele wie der Verwaltungsrat Limeco haben. Limeco möchte von der heutigen Entsorgerin zur Versorgerin werden. Die Trägergemeinden sehen dies anders. Die Zweckänderung, um welche Limeco ersucht, bedingt die Zustimmung jeder Gemeinde. Lehnt nur eine Gemeinde die Statutenänderung ab, bleibt der heutige Gründungsvertrag die Basis für die Tätigkeit der Limeco. Der Stadtrat ist im Wesentlichen zufrieden mit dem heutigen Inhalt des Gründungsvertrags. Aus diesen Gründen lehnt es der Stadtrat ab, Gelder einzusetzen, um Projekte zu prüfen, von denen heute schon bekannt ist, dass die Wahrscheinlichkeit, dass sie realisiert werden, sehr klein ist. Der Stadtrat geht sorgfältig mit den Geldern der Bevölkerung um. Die Aussage der Limeco, dass die Trägergemeinden keinen Investitionen tätigen müssen, ist formell zwar richtig, die Kapitalfolgekosten für die Stadt steigen aber entsprechend. Die Aufnahme von Fremdkapital am Markt und die Zunahme der Nettoschuld, haben aber sehr wohl auch Auswirkungen auf die künftigen Zinssätze der Limeco. Auch wenn die Projekte nicht direkt mit Steuergeldern bezahlt werden sollen, so finanzieren schon heute die Einwohnerinnen und Einwohner der Trägergemeinden mit den Gebühren für Abfall und Abwasser den Betrieb und den Ausbau von Limeco. Sollte Limeco in finanzielle Schwierigkeiten geraten, was bei einem solchen Grossprojekt im Bereich des Möglichen liegt, dann haften die Trägergemeinden für den finanziellen Schaden. Nach heutigem Stand würde sich der Anteil, den die Stadt Schlieren bezahlen müsste, auf rund 250 Millionen Franken belaufen. Dieser Verlust müsste mit Steuergeldern gedeckt werden. Mit anderen Worten: Sollte Limeco in finanzielle Schwierigkeiten geraten, hätte dies auch gravierende Folgen für die Stadt Schlieren. Dass dieses immense Risiko für Anlagen, von denen dutzende Ge-

meinden in der Schweiz und sogar im nahen Ausland profitieren, alleine durch acht Trägergemeinden getragen werden soll, findet der Stadtrat nicht in Ordnung. Selbst wenn das Projekt erfolgreich umgesetzt würde, so würde damit die Nettoverschuldung pro Kopf von derzeit Fr. 2'300 auf das Vielfache ansteigen. Zusätzliche Investitionen erhöhen das Risiko für die Trägergemeinden massiv. Dieses finanzielle Risiko ist für die Stadt Schlieren nicht tragbar.

Der Bedarf für die Modernisierung der KVA sowie die Notwendigkeit der Versetzung der ARA, ist für den Stadtrat unbestritten. Dass diese beiden Grundaufgaben in ein überdimensioniertes Aufgabenpaket gepackt wurden, ohne dass die Bevölkerung einen derartigen Auftrag erteilt, ist der Grund für die Ablehnung der Vorlage durch den Stadtrat. Den Stimmberechtigten wird mit dem Beleuchtenden Bericht der Eindruck erweckt, dass der Kredit nur für die Planungen des Ersatzes der KVA, der Versetzung der ARA und Schnittstellen zur Energieverteilung, die aus diesen Prozessen stammen, handelt. Dem ist aber keineswegs so. Zum aktuellen Zeitpunkt liefern die Trägergemeinden 36'000 Tonnen Abfall pro Jahr an die KVA. Mit dem Bevölkerungswachstum könnten es 2050 rund 50'000 Tonnen sein. Die heutige Anlage verarbeitet pro Jahr maximal 95'000 Tonnen. Dies ist Limeco noch nicht genug. Es wird von Szenarien bis zu 240'000 Tonnen gesprochen. Der Stadtrat benötigt keine teure Projektierung, um zu wissen, dass er eine solche Anlage ablehnt. Der Verkehr und die weiteren Umweltbelastungen, die durch den Betrieb einer solchen Anlage entstehen würden, sind nicht akzeptabel. Mit den besagten Schnittstellen im beantragten Projekt sollen alle Schnittstellen, die es zum Betrieb des Multi-Energy-Hubs benötigt, geprüft werden. Nicht zuletzt gilt es auch zu berücksichtigen, dass es im Kanton Zürich bereits spezialisierte Unternehmen zur Produktion von Energie gibt. Diese haben das nötige Knowhow wie auch die entsprechenden finanziellen Mittel, um diese Aufgabe professionell zu erfüllen. Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) sind dafür ein Beispiel. Auch die EKZ befinden sich zu 100 % im Besitz des Kantons Zürich und damit der Bevölkerung. Der Stadtrat findet es nicht sinnvoll, mit der Limeco ein Konkurrenzangebot zu den EKZ aufzubauen.

Der Stadtrat erwartet von Limeco entweder eine Vorlage, die sich den bevorstehenden Aufgaben nach heutigen Grundsätzen widmet oder die Ablösung des Gründungsvertrags durch neue Statuten. So lange die Schlieremer Bevölkerung nicht mittels einer Volksabstimmung neue Statuten mit neuen Aufträgen an Limeco genehmigt, benötigt es auch keine Planungsarbeiten zu diesen neuen Aufgaben.

4.1 Fazit

Der Stadtrat kann und will nicht 41.4 Mio. Franken in eine Projektierung investieren, in deren Rahmen Abklärungen getätigt werden zur Erfüllung von Aufgaben, die heute noch nicht existieren und die für die Stadt zu untragbaren finanziellen Risiken führt. Selbst wenn im Rahmen der Planungen positive Ergebnisse erzielt würden, ist es nicht Aufgabe der acht Trägergemeinden diese Risiken alleine zu tragen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass die Bevölkerung ein Anrecht darauf hat, selbst mittels einer Abstimmung über neue Statuten mitzuteilen, ob sie der Limeco einen geänderten Auftrag erteilt.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Dem Gemeindeparlament wird beantragt zu beschliessen:
 - 1.1. Auf den Antrag des Kontrollorgans von Limeco vom 21. Dezember 2022 auf Zustimmung zum Projektierungskredit von 41.4 Mio. Franken (exkl. MWST) für die Planungen "Erweiterungen der Abwasserreinigungsanlage", "Ersatzneubau Kehrrechtverwertungsanlage inkl. Abscheidung CO₂" sowie "Schnittstellen Energiegewinnung" und die dazugehörige Volksabstimmung am 3. September 2023 durchzuführen, wird nicht eingetreten.
 - 1.2. Es wird keine Urnenabstimmung angeordnet.
2. Für den Fall, dass das Gemeindeparlament auf den genannten Antrag eintritt, wird dem Gemeindeparlament eventualiter beantragt, zu beschliessen:

2.1 Der Projektionskredit des Kontrollorgans von Limeco vom 21. Dezember 2022 über 41.4 Mio. Franken (exkl. MWST) für die Planungen "Erweiterungen der Abwasserreinigungsanlage", "Ersatzneubau Kehrverwertungsanlage inkl. Abscheidung CO₂" sowie "Schnittstellen Energiegewinnung" wird abgelehnt.

2.2 Dieser Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum. Der Stadtrat wird beauftragt, die Urnenabstimmung auf den nächsten möglichen Termin anzuordnen und die Vorlage zuhanden der Stimmberechtigten zu verfassen.

3. Mitteilung an

- Gemeindeparlament
- Kontrollorgan c/o Urs Rimensberger, Reservatstrasse 5, 8953 Dietikon
- Abteilungsleiter Werke, Versorgung und Anlagen
- Stadtschreiberin
- Archiv

Status: öffentlich

Stadtrat Schlieren

Markus Bärtschiger
Stadtpräsident

Janine Bron
Stadtschreiberin