

**Zweckverband
für die Kehrichtbeseitigung
im Linthgebiet**

(ZKL)

**Erläuterungsbericht
zu den Statuten**

**Vorlage an die
Abgeordnetenversammlung
vom 27. November 2023**

A. Ausgangslage

Die Statuten des Zweckverbandes von 1974 sind bereits zweimal revidiert worden (1994 und 2007). Bei der letzten Revision ging es namentlich um Anpassungen bei der Formulierung des Verbandszwecks sowie bei der Abgrenzung von Kompetenzen der Abgeordnetenversammlung und der Betriebskommission. Zudem wurden die Dienstverhältnisse in privatrechtliche Arbeitsverträge überführt.

Nach rund 16 Jahren zeichnet sich erneut der Bedarf für gewisse Anpassungen ab. Die Anforderungen des heutigen Marktes erfordern zeitgemässe Strukturen. Zudem haben sich auch die rechtlichen Grundlagen weiterentwickelt, was sich auf die Organisation des Betriebs und des Finanzwesens auswirkt. Zweckverbände sind demokratisch zu organisieren, weshalb ein Initiativ- und Referendumsrecht vorzusehen ist.

In Anbetracht dieses Revisionsbedarfs hat sich eine Projektgruppe ab Herbst 2021 mit den anstehenden Themen näher befasst und einen Entwurf ausgearbeitet. In der Zeit von April bis August 2023 konnte in allen Verbandsgemeinden ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Ebenfalls wurde der Statutenentwurf durch die zuständigen Departemente der Kantone Glarus, Schwyz und St. Gallen vorgeprüft. Anlässlich der Sitzung vom 15. September 2023 hat die Betriebskommission gestützt auf die Auswertung der Vernehmlassungen und der Vorprüfungsberichte Anpassungen vorgenommen und die Vorlage zuhanden der a.o. Abgeordnetenversammlung vom 27. November 2023 verabschiedet.

B. Das Wichtigste in Kürze

- Die unbestrittene Notwendigkeit einer effizienten Energieverwertung im Rahmen der umweltgerechten und nachhaltigen Behandlung und Entsorgung von Abfällen soll im Zweckartikel ausgedrückt werden.
- Das bisherige System, wonach Gemeindefusionen die Stimmrechtsverhältnisse der Verbandsgemeinden nicht verändern, wird beibehalten. In diesem Zusammenhang wird verdeutlicht, um welche wichtigen Abstimmungen in den Verbandsgemeinden es hierbei geht.

- Neu bieten die Statuten die Möglichkeit, dass der Verband bei der Darstellung des Kontenrahmens, des Budgets und der Jahresrechnung von den Vorschriften des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden sowie dessen Ausführungsbestimmungen und den Vorschriften des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) abweichen kann, wobei die Delegiertenversammlung die näheren Bestimmungen zur Darstellung zu erlassen hat.
- Die Finanzbefugnisse der verschiedenen Organe (Verwaltungsrat, Delegiertenversammlung, Verbandsgemeinden) werden betragsmässig angehoben, wobei zwischen neuen Ausgaben, gebundenen Ausgaben und Zusatzkrediten differenziert wird.
- Die demokratischen Mitwirkungsrechte werden gestärkt. Eingeführt werden ein obligatorisches Finanzreferendum für gewisse Ausgaben sowie ein Initiativrecht auf Änderung der Statuten.
- Verschiedene Bezeichnungen in den Statuten sollen zeitgemäss angepasst werden. Dies gilt auch für den Namen des Zweckverbands, wenn künftig nicht mehr von der «Kehrichtbeseitigung», sondern neu von der «Kehrichtverwertung» gesprochen wird.

C. Einzelne Punkte der Revision

C 1: Verbandszweck und Umbenennungen

Bereits in der letzten Statutenrevision 2007 war die Formulierung des Zweckartikels ein Thema. Damals hat man sich von der Fokussierung auf eine zentrale Abfallverbrennungsanlage sowie eine Klärschlamm-Entsorgungsanlage gelöst und den Zweckartikel nicht auf die bestehenden Anlagen fixiert. Die bewährte Formulierung soll grundsätzlich beibehalten werden. Es kann aber ein Hinweis auf die zu verfolgende effiziente Energieverwertung folgen. So wurde unlängst etwa auch bei den Projektinformationen zum Erneuerungsprojekt KVA Linth 2025 auf die Notwendigkeit der effizienten Energieverwertung hingewiesen.

Verschiedene Bezeichnungen in den Statuten sollen zeitgemäss angepasst werden. Die Rede ist nicht mehr von der «Betriebskommission», sondern vom «Verwaltungsrat». Der «Betriebsleiter» wird neu als «Geschäftsführer» bezeichnet. Schliesslich wird der Begriff «Delegierte» anstelle des bisher verwendeten Begriffs «Abgeordnete» verwendet. Auch beim Namen des Zweckverbands ist eine Anpassung vorgesehen, indem nicht mehr von der «Kehrichtbeseitigung», sondern neu von der «Kehrichtverwertung» gesprochen werden soll. In diesem letzteren Punkte ist zu beachten, dass die interkantonale Vereinbarung über den Zweckverband vom 6. September 1994 vom Zweckverband für die Kehrichtbeseitigung im Linthgebiet spricht. Aus diesem Grunde, aber auch noch wegen weiteren Punkten wird die interkantonale Vereinbarung anpassungsbedürftig. Nach Einschätzung des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Glarus sollte diese Anpassung im Anschluss an die Statutenrevision erfolgen.

C 2 Verbandsgemeinden und Gemeindestimmen

Das oberste Organ des Zweckverbandes sind und bleiben die Verbandsgemeinden. Die bedeutendsten Kompetenzen stehen deshalb diesem Organ zu. Diese Befugnisse werden in Art. 7 Abs. 1 lit. a bis e aufgezählt. In vier Fällen geht es um die Entscheidung in Volksabstimmungen. Es geht um die Ausgabenbeschlüsse gemäss Art. 7 Abs. 2 und 3 (mit Anhang Finanzbefugnisse), um Statutenänderungen gemäss Art. 31, um die Auflösung des Verbandes gemäss Art. 30 und (neu) um die Zustimmung zu Initiativen gemäss Art. 9. Die geforderten Quoren sind unterschiedlich (einfache Mehrheit, drei Viertel oder zwei Drittel der Verbandsgemeinden). Den Statuten ist bereits bisher immanent, dass bei Gemeindefusionen die Stimmkraft von neuen fusionierten Gemeinden keine Einbusse erleidet. Ausgedrückt wird das im bisherigen Art. 28. Dieser soll aber verdeutlicht werden. Es geht also nicht nur – wie bisher geschrieben – darum, dass den neuen Gemeinwesen nach Fusionen die Gemeindestimmen der fusionierenden Gemeinden erhalten bleiben, sondern es wird zusätzlich klargemacht, auf welche Fälle von Abstimmungen sich diese Bestimmung bezieht. An anderen Stellen in den Statuten sind aber durchaus die heute real existierenden politischen Gemeinden gemeint, wenn eben von einer Verbandsgemeinde die Rede ist. Das gilt etwa für die Möglichkeit von Verbandsgemeinden, eine Delegiertenversammlung einberufen zu lassen (Art. 13 Abs. 1 lit. c) oder für die Regelung zur Beschlussfähigkeit der Delegiertenversammlung (Art. 14 Abs. 1).

C 3: Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 (HRM 2)

Gemäss der interkantonalen Vereinbarung vom 6. September 1994 sind für die Besorgung der Verbandsangelegenheiten die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften des Kantons Glarus massgebend, soweit nichts anderes vereinbart wird (Art. 3 Abs. 2). Die Landsgemeinde des Kantons Glarus hat der Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (FHG) im Mai 2022 zugestimmt. Die Möglichkeit, dass der Zweckverband vom Geltungsbereich des FHG ausgenommen wird, ist grundsätzlich gegeben. Von dieser Möglichkeit soll im Rahmen der vorliegenden Statutenrevision Gebrauch gemacht werden, da Ausnahmen durchaus zweckmässig erscheinen. Es geht namentlich um geeignetere Vorgaben für Abschreibungen.

Aus diesem Grunde wurde Art. 22 textlich erweitert und es wird die Möglichkeit geboten, dass der Verband bei der Darstellung des Kontenrahmens, des Budgets und der Jahresrechnung von den Vorschriften des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden sowie dessen Ausführungsbestimmungen und den Vorschriften des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) abweichen kann, wobei die Delegiertenversammlung nähere Bestimmungen zur Darstellung zu erlassen hat. Diese näheren Bestimmungen bezeichnen das anzuwendende Regelwerk und allfällige Abweichungen davon sowie die wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung. Zudem sind das anzuwendende Regelwerk und die Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung in der Jahresrechnung offenzulegen.

Die gewählte Lösung lehnt sich an eine Empfehlung an, welche das Finanzdepartement des Kantons Schwyz im Zuge der Einführung von HRM2 für zulässige Abweichungen herausgegeben hat. Die gewählte Lösung konnte mit Vertretern des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Glarus vorbesprochen werden. Die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens den Verbandsgemeinden vorgelegte Formulierung darf als genehmigungsfähig betrachtet werden, zumal sich aus dem Vorprüfungsverfahren in den drei Kantonen diesbezüglich keine Vorbehalte ergeben haben.

C 4: Finanzbefugnisse

Die Finanzbefugnisse der verschiedenen Organe werden wie bisher in einem eigenen Anhang betragsmässig (ohne MWSt.) definiert. Bei den Kompetenzen wird wie üblich zwischen den gebundenen Ausgaben und den neuen Ausgaben unterschieden. Art. 24 Abs. 4 und 5 befassen sich mit der Abgrenzung zwischen gebundenen Ausgaben und neuen Ausgaben. Definiert werden die gebundenen Ausgaben, um sogleich alle übrigen Ausgaben als neue Ausgaben betrachten zu können. Dieser Art. 24 soll textlich keine Änderungen erfahren, obwohl die Unterscheidung im konkreten Fall auf Anhieb nicht immer klar möglich sein dürfte. Ganz allgemein ergibt sich, dass eine neue Ausgabe immer dann anzunehmen ist, wenn bei der Entscheidung über die Ausgabe ein substantieller Entscheidungsspielraum besteht, der die Befragung der Stimmberechtigten bzw. des zuständigen Organs sachlich rechtfertigt. Zu bewerten ist also das Ausmass des Spielraumes beim «Ob» und «Wie». Aus der Rechtspraxis ergibt sich etwa, dass Ausgaben, die nur der Erhaltung und dem Unterhalt im Sinne der technischen Erneuerung auf einen zeitgemässen Stand dienen, als gebunden betrachtet werden dürfen. Überschreiten Modernisierungen den üblichen Standard, spricht dies für das Vorliegen eines erheblichen Entscheidungsspielraums und damit für eine neue Ausgabe. Gerade im Bereich der Kehrichtverwertung kann es oftmals um Sanierungsmassnahmen gehen, welche zwingend umgesetzt werden müssen, um dem übergeordneten Recht zu genügen. Dennoch ist davon auszugehen, dass auch künftig bei grösseren Erneuerungen und Erweiterungen (z.B. Verbrennungskapazität) von neuen Ausgaben auszugehen ist und die Verbandsgemeinden deshalb zu befragen sind. Nach Ansicht der Betriebskommission ist in diesem Zusammenhang die Anhebung der Finanzkompetenzen angezeigt.

Der Versicherungswert der Anlagen des Verbands dürfte sich nach den geplanten Investitionen bis 2030 auf über CHF 400 Mio. erhöhen. Die aktuelle Finanzkompetenz der Abgeordnetenversammlung für Neuanschaffungen und Investitionen, welche nicht gebundene Ausgaben darstellen, liegt bei CHF 7 Mio. Das entspricht 1.75% des Versicherungswerts. Die Betriebskommission hat eine Ausgabekompetenz für Beträge bis CHF 500'000.-- bzw. 0.125% des Versicherungswerts. Die Betriebskommission ist zur Auffassung gelangt, dass die Erhöhung der Finanzkompetenzen der Organe zweckmässig ist. Neu wird die Kompetenz der Abgeordnetenversammlung (neu Delegiertenversammlung) für neue Ausgaben auf CHF 25 Mio. angehoben. Dies entspricht 6.25% der Versicherungssumme, wobei ab CHF 7 Mio. ein obligatorisches Referendum vorgesehen ist, sofern die Zustimmung zum Beschluss mit weniger als drei Viertel der anwesenden Delegiertenstimmen erfolgte. Die Kompetenz der Betriebskommission (neu Verwaltungsrat) soll auf 1.5 Mio. erhöht werden, was 0.375% der Versicherungssumme entspricht. Mit diesen Anpassungen lassen sich kleinere oder mittlere Ausbau-

ten, Erweiterungen oder Betriebsoptimierungen in der Regel über die Delegiertenversammlung abwickeln. Damit können die Verbandsgemeinden entlastet werden. Die weiteren Anpassungen der Finanzkompetenzen folgen dieser Logik. Unter kleineren und mittleren Ausbauten/Erweiterungen können z.B. die Anpassung der Lagerkapazität, Ausbauen der Flugaschenwäsche für andere KVAs, der Bau von Aufbereitungsanlagen, die Erweiterungen im Rahmen der CO₂-Abscheidung, Dampflieferungen, Fernwärme etc. gemeint sein. Diese Projekte können den Investitionsbedarf von CHF 7 Mio. schnell überschreiten. Sie werden aber keinen wesentlichen Einfluss auf die wichtigen Auslegungsparameter der Gesamtanlage wie z.B. Verbrennungskapazität haben. Entscheidungen mit solchen Auswirkungen sollen weiterhin den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorgelegt werden.

Im neuen Art. 7 ist nicht nur eine betragsmässige Anhebung der Ausgabekompetenzen der verschiedenen Organe vorgesehen. Gleichzeitig wird nämlich auch für gewisse Ausgaben das obligatorische Finanzreferendum eingeführt, sofern ein von den Statuten verlangtes qualifiziertes Mehr bei der Abstimmung in der Delegiertenversammlung nicht erreicht wird. Mit diesem differenzierten System scheint die Anhebung der Kompetenzen gesamthaft als angemessen.

C 5: Demokratische Mitwirkungsrechte

Bei der vorliegenden Revision sind die verfassungsmässigen Anforderungen an Zweckverbände berücksichtigt worden. Es geht namentlich um die demokratischen Mitwirkungsrechte. In diesem Zusammenhang ist das bereits erwähnte obligatorische Finanzreferendum für gewisse neue Ausgaben gemäss Art. 7 zu nennen. Eingeführt wird mit einem neuen Art. 9 überdies ein Initiativrecht. Danach soll jeder Verbandsgemeinde das Recht zustehen, mittels ausgearbeitetem Entwurf eine Initiative auf Änderung der Statuten einzureichen. Erachtet die Delegiertenversammlung die Initiative als zulässig, lädt sie die Verbandsgemeinden ein, in einem koordinierten Vorgehen die Initiative mit ihrem Antrag innert Jahresfrist nach Feststellung des Zustandekommens der Initiative zur Abstimmung zu bringen. Für die Annahme der Initiative wird eine qualifizierte Zustimmung von zwei Dritteln der Verbandsgemeinden verlangt. Gemäss Art. 28 wird auch bei dieser neuen Kompetenz der Verbandsgemeinden auf die historischen Gemeindestimmen abgestellt. Nach Fusionen bleiben den neuen Gemeinwesen bei den Abstimmungen die Gemeindestimmen der fusionierenden Gemeinden also erhalten.

D. Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren

Aus den drei Vorprüfungsberichten der Kantone ergaben sich vor allem formelle Hinweise und Empfehlungen, welche ohne weiteres aufgenommen werden konnten. Insbesondere stellten die mit der Prüfung beauftragten Departemente übereinstimmend fest, dass sich bei Annahme der Statutenrevision bei den Formulierungen in der interkantonalen Vereinbarung über den Zweckverband vom 6. September 1994 in diversen Punkten ein Anpassungsbedarf ergeben wird. Diese Anpassung soll im Anschluss an die Statutenrevision erfolgen, was mit den Kantonen soweit abgesprochen werden konnte.

Ebenfalls sind aufgrund von Fragen, Hinweisen und Empfehlungen aus den Vernehmlassungen bei den Verbandsgemeinden Anpassungen erfolgt (nicht abschliessend):

- Im neuen Art. 9 zum Initiativrecht ist ein zusätzlicher Absatz aufgenommen worden, welcher die rechtlichen Anforderungen an die Gültigkeit einer Initiative formuliert.
- Die Formulierungen bei den Ausgabenkompetenzen der verschiedenen Organe wurden so gewählt, dass sich die Abgrenzungen in jedem einzelnen Falle zweifelsfrei ergeben.
- Wenn der Verband im Rahmen seiner Zweckverfolgung bei der Aufgabenerfüllung Kooperationen eingeht (z.B. Beteiligungen an juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts), so hat der Verwaltungsrat mit dem Geschäftsbericht Rechenschaft über diese Kooperationen abzulegen.
- Die virtuelle Durchführung von Delegiertenversammlungen und die Möglichkeit von Zirkularbeschlüssen des Verwaltungsrats werden geregelt.
- Im Artikel zum Geschäftsführer (bisher Betriebsleiter) wird neu erklärt, dass diesem die operative Leitung obliegt. Bisher war nur die Rede von der technischen Leitung.

Im Wesentlichen ergab sich aus den Vernehmlassungen bei den Verbandsgemeinden eine Zustimmung für die neuen Statuten. Insbesondere wurden die Änderungen bei den Finanzbefugnissen bzw. die betragsmässige Anhebung der Ausgabekompetenzen der verschiedenen Organe nicht in Frage gestellt. Nicht aufgenommen wurden Anträge, welche einige Bestimmungen zur Betriebskommission bzw. zum künftigen Verwaltungsrat enger formulieren wollten. Beantragt wurden hier etwa die Einführung einer maximalen Amtszeit der Verwaltungsräte, die Aufnahme einer Regelung für die Fest-

setzung der Entschädigungen von Verwaltungsräten, die Reduktion der Anzahl der Verwaltungsräte oder die Aufnahme eines Hinweises, wonach im Verwaltungsrat die fachlichen Kompetenzen adäquat vertreten sein müssen. Ebenfalls ist anstelle der Rechnungsprüfungskommission keine Geschäftsprüfungskommission geschaffen worden. Es gilt vorerst zu beachten, dass sich mit den neuen Statuten weder an der Zusammensetzung noch an den Aufgaben der Betriebskommission bzw. des Verwaltungsrats grundsätzlich etwas ändert. Einzig bei den Finanzbefugnissen ergeben sich für sämtliche Organe höhere Ausgabenkompetenzen, was aber soweit anerkannt ist. Faktisch geht es damit lediglich um eine Anpassung des Namens, wenn künftig nicht mehr von der Betriebskommission, sondern vom Verwaltungsrat gesprochen wird. Die Betriebskommission ist der Meinung, dass sich die Einführung einer maximalen Amtszeit oder die Definition von fachlichen Kompetenzen für Verwaltungsräte aufgrund der bisherigen Erfahrungen in der Praxis nicht aufdrängt. Dasselbe gilt für die schon bisher statutarisch vorgegebene Anzahl der Verwaltungsräte, welche sich bewährt hat. Die bisherige Grösse und Zusammensetzung des Verwaltungsrats soll weiterhin eine möglichst breite Abstützung der Verbandsführung in den Verbandsgemeinden ermöglichen. Schliesslich würde eine weitere Einschränkung der Wahlfähigkeit in den Verwaltungsrat faktisch die Kompetenz der Delegiertenversammlung unnötig beschränken. Was die Entschädigungsfrage für den Verwaltungsrat anbelangt, so ergibt sich ohne weiteres, dass die Festlegung der Beträge letztlich über die Genehmigung des Budgets durch die Delegierten erfolgt. Eine künftig detailliertere Darstellung der Beträge wird möglich sein. Die Notwendigkeit für die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission konnte ebenfalls nicht erkannt werden. Die Gesamtanlage ist zwischenzeitlich sehr komplex geworden, sodass der Verwaltungsrat in Bezug auf technische Fragen auch weiterhin auf das Fachwissen von Spezialisten angewiesen sein wird. Hier dürfte auch eine GPK fachlich nicht einen entscheidenden Beitrag leisten können. Soweit es aber um politische Fragen geht, sollte die Verantwortung des Verwaltungsrats nicht über die Einsetzung einer GPK verwässert werden.

E. Weiteres Vorgehen und Zeitplan

Gemäss der Übergangsbestimmung des Art. 32 sollen die neuen Statuten per 1. Januar 2026 in Kraft treten. Da gemäss Art. 23 für das Rechnungsjahr neu das Kalenderjahr massgebend sein soll, wird die Delegiertenversammlung vom Herbst 2025 zuständig für die Beschlussfassung über das Budget für den Zeitraum vom 1. Juli 2025 bis 31. Dezember 2026 (Langjahrbudget). Nach der Genehmigung durch die a.o. Abgeordnetenversammlung vom 27. November 2023 sind die Verbandsgemeinden eingeladen, das Zustimmungsverfahren in den Gemeinden bis spätestens Ende 2024 abzu-

schliessen. Nach Annahme der Statutenänderung bedarf diese der Genehmigung durch die kantonalen Instanzen.

Tätigkeit:

Erlass durch die a.o. Abgeordnetenversammlung
Zustimmung durch die Verbandsgemeinden
Genehmigung durch die kantonalen Instanzen
Inkraftsetzung der neuen Statuten

Termin:

am 27. November 2023
bis 31. Dezember 2024
bis 30. Juni 2025
1. Januar 2026

F. Antrag

Den revidierten Statuten des Zweckverbands für die Kehrichtbeseitigung im Linthgebiet (ZKL) wird zugestimmt.

Niederurnen, 24. Oktober 2023
Die Betriebskommission