

Zürich, 5. September 2012

## **Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat**

---

### **ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, ZAV Zürcher Abfallverwertungs-Verbund, Aufgabenübertragung an die noch zu gründende Zürcher Abfallverwertungs AG**

#### **1. Zweck der Vorlage**

##### **1.2 Zusammenarbeit der KVA im Kanton Zürich**

Kantons- und Regierungsrat des Kantons Zürich haben sich 1997 zur Optimierung der Kehrichtbewirtschaftung im Kanton auf eine «Gezielte Steuerung» der Entsorgungsflüsse festgelegt. Der Regierungsrat ergänzte dies 1999 mit einer Flexibilisierung bei der Zuweisung der Einzugsgebiete zu den Kehrichtverwertungsanlagen (KVA). Im April 2001 formulierten sämtliche KVA-Betriebe des Kantons zusammen mit dem Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft in der «Gemeinsamen KVA-Planung Kanton Zürich» eine langfristige strategische Planung, die im September 2002 in eine Zusammenarbeits-Vereinbarung mündete. Primäres Ziel bildete, eine nachhaltige, ökonomische und ökologische Kehrichtentsorgung im Kanton Zürich sicherzustellen. Die fünf KVA-Betreiber – Limeco Dietikon, KEZO Hinwil, Zweckverband für Abfallverwertung im Bezirk Horgen, Stadtwerk Winterthur und ERZ Entsorgung + Recycling Zürich – strebten mit der Zusammenarbeit auch einen verstärkten Marktauftritt in der Kehrichtentsorgung der Region an, um mittels Koordination der Kehrichtbeschaffung die eigenen Verbrennungskapazitäten optimal auszunutzen.

##### **1.2 Zürcher Abfallverwertungs-Verbund (ZAV)**

Ein weiterer Schritt zur Bündelung der Kräfte erfolgte mit dem per 1. Januar 2005 gegründeten «ZAV Zürcher Abfallverwertungs-Verbund». An diesem Konsortium in Form einer einfachen Gesellschaft sind alle fünf KVA-Betreiber des Kantons Zürich beteiligt. Die Auswertung eines dreijährigen Pilotbetriebes zeigte 2008, dass wertvolle Synergien erarbeitet werden konnten, die gesichert werden sollten. Der ZAV verschafft allen seinen Partnern Vorteile in den Bereichen Marktbearbeitung/Marktmanagement, kantonsweite Kapazitätsplanung und Steuerung, Revisions- und Unterhaltsplanung, Engineering, Personalausbildung und Supply Management.

##### **1.3 Zusammenschluss- und Rahmenvereinbarung**

Der Stadtrat ermächtigte mit Beschluss Nr. 76 vom 20. Januar 2010 die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartementes, eine neue ZAV-Zusammenschluss-Vereinbarung zwischen den bisherigen Partnern abzuschliessen. Die Vereinbarung liess das Konsortium in Form einer einfachen Gesellschaft bestehen, ergänzte jedoch die vorher stark auf betriebliche Zusammenarbeit ausgerichtete Tätigkeit mit einer strategischen Koordination.

In einer nachfolgenden Rahmenvereinbarung (STRB 315 vom 23. März 2011) formulierten die fünf KVA-Betreiber des Kantons Zürich als gemeinsames Ziel, den Unternehmensbereich Marktkehricht, dezentral wahrgenommene Leistungen und den gemeinsamen Bau von Anlagen für die Reststoffverwertung einer neuen Rechtspersönlichkeit zu übertragen. Die Rahmenvereinbarung bildet die Basis eines mehrjährigen Prozesses mit dem Ziel, die Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG) zu gründen.

## **2. Handlungsbedarf**

### **2.1 Notwendigkeit einer neuen Rechtsform**

Die vertiefte Zusammenarbeit der fünf Zürcher KVA-Betreiber zeigte, dass die ZAV-Strategie richtig, der Auftritt in Form einer einfachen Gesellschaft aber schwierig ist. Die gegen aussen wenig transparente, nur auf vertraglicher Basis stehende Rechtsform der einfachen Gesellschaft kann zu wettbewerbsrechtlichen Konflikten im Verhältnis zu konkurrierenden Privatunternehmen führen, die im Sektor frei entsorgbarer Kehrichtmengen tätig sind. Die Weiterentwicklung des ZAV zur eigenen Rechtspersönlichkeit in Form einer Aktiengesellschaft klärt die Verhältnisse und verschafft dieser Zürcher Abfallverwertungs AG (nachfolgend ZAV AG) einen Marktauftritt mit klarer Struktur und Verantwortlichkeit.

Die seit 10 Jahren gut funktionierende Zusammenarbeit des ZAV soll deshalb von einer einfachen Gesellschaft in eine andere Rechtsform, nämlich die einer Aktiengesellschaft überführt werden. Zu diesem Zweck soll die Akquisition des Marktkehrichts, den ERZ Entsorgung + Recycling Zürich zur optimalen Auslastung der Verbrennungslinien und für die Produktion von Fernwärme und Strom benötigt, auf die ZAV AG übertragen werden. Bei diesem Vorgang handelt es sich um die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe auf einen Dritten (ZAV AG), und ein entsprechender Beschluss fällt in die Zuständigkeit des Gemeinderates (siehe Ziff. 3.1 nachfolgend).

### **2.2 Steigende Herausforderungen des Marktes**

Die ZAV AG kann künftig den steigenden Herausforderungen im Kehrichtentsorgungsmarkt agiler und flexibler begegnen. Gesamtschweizerisch akzentuiert sich der Trend zu Überkapazitäten bei den Kehrichtverwertungsanlagen. Der Preisdruck steigt und damit die Gefahr, dass Kehrichtkontingente kurzfristig und ruckartig jeweils zum billigsten Anbieter fließen. Alle fünf ZAV-Partner verbrennen nicht nur Kehricht, sondern nutzen die anfallende Wärmeenergie für die Stromerzeugung und die Einspeisung in Fernwärmenetze. Sie sind aufgrund langfristiger Dienstleistungsverträge und der eigenen Wirtschaftlichkeit darauf angewiesen, ihre Ofenlinien optimal mit Kehricht beschicken zu können. Die ZAV AG kann als eigenständige Firma aktiv am Markt auftreten und ist dank der grossen Entsorgungskapazitäten ihrer Inhaber ein interessanter Partner für Grosslieferanten mit langfristigen Perspektiven. Die Geschäftstätigkeit der ZAV AG kann sich bei Bedarf auch aufs angrenzende Ausland erstrecken.

Aktuell beschäftigt der ZAV drei Mitarbeitende, die sich 280 Stellenprozente teilen. Nach Gründung der ZAV AG planen die Partner, den Personalbestand mittelfristig auf etwa fünf Vollzeitstellen auszubauen.

### **2.3 Nutzen für die Stadt Zürich**

Mit massgeschneiderten, professionellen Geschäftsstrukturen wird die ZAV AG entscheidend helfen können, die Verwertungskapazitäten auch bei ERZ Entsorgung + Recycling Zürich im härter werdenden Markt der kommenden Jahre auszulasten. Damit werden bei ERZ Entsorgung + Recycling Zürich die weitgehend aus nachhaltigen Quellen gespeisten Fernwärmenetze und Stromproduktionskapazitäten als substantieller Beitrag an die 2000-Watt-Gesellschaft in der Stadt Zürich langfristig gesichert. ERZ Entsorgung + Recycling Zürich profitiert von weiteren Leistungen der ZAV AG aufgrund der Aushilfe und Nothilfe bei geplanten oder ungeplanten Anlagestillständen, durch günstige Konditionen bei der Rückstandsentsorgung und beim Betriebsmitteleinkauf sowie durch zielgerichtete Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit.

Eine gut im Markt positionierte und erfolgreich agierende ZAV AG hilft der Stadt Zürich auch dabei, strategische Optionen der Energiepolitik offen zu halten. Denkbar ist, dass in Zukunft der politische Entscheid gefällt wird, die nachhaltige Strom- und Wärmeproduktion aus der Kehrichtverwertung zu forcieren und die Wärmeversorgungsgebiete zu erweitern. ERZ Ent-

sorgung + Recycling Zürich hat in seiner Langfristplanung die Variante einer dritten Verbrennungslinie auf dem Platz Hagenholz einbezogen und die Arealentwicklung so ausgerichtet, dass ein entsprechender Auftrag der Stadt umgesetzt werden könnte. Um die CO<sub>2</sub>-neutrale Energieproduktion im Hagenholz massgeblich steigern zu können, ist ERZ Entsorgung + Recycling Zürich allerdings auf einen Partner angewiesen, der über Beschaffungs-Know-how und Zugriffsmöglichkeiten auf die benötigten Brennstoffressourcen verfügt. Das sind die Kernaufgaben der ZAV AG.

## **2.4 Marktkehricht**

Die Geschäftstätigkeit der ZAV AG wird sich im Sektor des sogenannten Marktkehrichts abspielen. Es handelt sich um den frei entsorgbaren Abfall, in der Hauptsache um brennbare Bau- und Industrieabfälle, über die Lieferanten und Entsorger Verträge abschliessen. Die Entsorgung des Siedlungsabfalls («zugewiesener Abfall») liegt ausserhalb der Tätigkeit der ZAV AG. Die Bedeutung des frei entsorgbaren Abfalls ist hoch: Sein Anteil im Kehrmarkt des Kantons Zürich beträgt heute rund 50 Prozent. Aktuelle politische Diskussionen um eine weitere Liberalisierung im Bereich Kehrmarkt auf Bundesebene deuten darauf hin, dass der Anteil des Marktkehrichts in Zukunft weiter steigen könnte.

Für ERZ Entsorgung + Recycling Zürich wird der Marktkehricht heute zum Ausgleich von saisonalen Schwankungen bei den Hauskehrmengen (Siedlungsabfälle) und zur optimalen Auslastung der Verbrennungslinien benötigt. Falls sich in Zukunft die Trennlinie zwischen Siedlungsabfall und Marktkehricht weiter zugunsten des letzteren verschiebt, wird ERZ Entsorgung + Recycling Zürich mit Hilfe der ZAV AG in zunehmendem Mass darauf angewiesen sein, sich Marktkehrichtanteile für die Grundauslastung der eigenen Verwertungskapazitäten langfristig vertraglich zu sichern.

## **3. Zuständigkeit**

### **3.1 Übertragung der öffentlichen Aufgabe**

Art. 98 der Kantonsverfassung (KV) regelt die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte. Da die städtische Gemeindeordnung (GO) in Art. 71 lit. i die Vermeidung, ökologische Bewirtschaftung und umweltgerechte Beseitigung der Abfälle als Aufgabe der Stadt (des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements) bezeichnet, betrifft die vorliegende Übertragung öffentliche Aufgaben.

Die Übertragung von kommunalen Aufgaben, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind, ist in der Gemeindeordnung zu regeln (Art. 98 Abs. 3 KV), d. h. der Beschluss wäre obligatorisch der Volksabstimmung zu unterstellen. Eine hoheitliche staatliche Tätigkeit liegt vor, wenn der Staat bzw. die Gemeinde bei der Aufgabenerfüllung einseitig Anordnungen treffen und auch zwangsweise durchsetzen kann. Soweit keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden, kann die Aufgabenübertragung in Analogie zu Art. 98 Abs. 2 KV durch Gesetz, d. h. vom Gemeinderat, in einem dem fakultativen Referendum unterstehenden Akt beschlossen werden (Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N 527). Die Geschäftstätigkeit der ZAV AG wird sich im Sektor des sogenannten Marktkehrichts abspielen. Darunter ist frei entsorgbarer Abfall zu verstehen, in der Hauptsache brennbarer Bau- und Industrieabfall, für die der Inhaber der Abfälle und der Entsorger sich vertraglich finden. Die Entsorgung des Siedlungsabfalls («zugewiesener Abfall») liegt ausserhalb der ZAV-Tätigkeit und erfolgt weiterhin gemäss gesetzlicher Regelung durch die KVA-Betreiber. Bei der vorgesehenen Aufgabenübertragung, die den Sektor des Marktkehrichts betrifft, werden keine Anordnungs- und Zwangsbefugnisse übertragen. Sie kann daher ohne Änderung der Gemeindeordnung und obligatorische Volksabstimmung beschlossen werden. Zuständig ist der Gemeinderat, dessen Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht.

Wenn wie hier keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden, genügt es, dass im Ermächtigungsbeschluss des Gemeinderates Art und Umfang der Aufgabenübertragung i.S.v. Art. 38 Abs. 1 lit. h KV geregelt werden und Art. 98 Abs. 4 KV gelangt nicht zur Anwendung (Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N 529).

### **3.2 Kreditbeschluss für die Beteiligung der Stadt an der ZAV AG**

Gemäss Art. 41 lit. q der Gemeindeordnung ist der Gemeinderat für Beteiligungen an Unternehmen von über 2 Millionen Franken zuständig. Für Beteiligungen unter diesem Betrag ist der Stadtrat zuständig bzw. nach Art. 40 lit. g der Geschäftsordnung des Stadtrates die Departementsvorstehenden bei Beteiligungen unter Fr. 500 000.–.

Da sich die Stadt Zürich mit einem Aktienkapitalanteil von Fr. 312 000.– an der neu zu schaffenden Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG) beteiligen möchte, fällt die Bewilligung der Ausgaben für die Beteiligung an der ZAV AG in die Kompetenz der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements. Die Ausgabenbewilligung und die Beteiligung an der ZAV AG erfolgt nur dann, falls der Gemeinderat dem vorliegenden Antrag zur Aufgabenübertragung an die noch zu gründende ZAV AG zustimmt.

## **4. Grundlagen der ZAV AG**

### **4.1. Statuten**

Mit der Wahl der Rechtsform der AG wird die Langfristigkeit der Zusammenarbeit der Partner zum Ausdruck gebracht. Der Gesellschaftszweck ist in Art. 2 Abs. 1 der Statuten wie folgt umschrieben: *«Die Gesellschaft bezweckt den Einkauf von brennbaren Abfällen im In- und Ausland und stellt dessen Verwertung sicher. Weiter kann die Gesellschaft alle Geschäfte tätigen und Dienstleistungen erbringen, die der Abfallverwertung vor- und nachgelagert sind oder mit der Abfallverwertung direkt oder indirekt in Zusammenhang stehen.»* Aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen kann die ZAV AG auf dem Gebiet des Kantons Zürich nur Abfallkategorien akquirieren, die nicht zum «zugewiesenen Siedlungsabfall» gehören und die verbindlich einem öffentlich-rechtlichen Verwerter zugeteilt sind. Ausserhalb des Kantons Zürich und im Ausland ist die ZAV AG frei, jeglichen Abfall, der im freien Markt verfügbar ist, bei Bedarf für die Kehrichtverwertungsanlagen im Kanton Zürich vertraglich zu übernehmen.

Die ZAV AG pflegt – wie bereits heute das Konsortium – auch Geschäftsbeziehungen mit dritten Kehrichtverwertern.

Das Aktienkapital der ZAV AG ist mit 1 Million Franken dotiert und steht vollumfänglich im Eigentum der fünf öffentlichrechtlichen KVA-Trägerschaften, deren Anteile im Aktionärsbindungsvertrag (vgl. nachfolgende Ziff. 4.3) festgelegt sind. Auf Basis der Statuten sind im Aktionärsbindungsvertrag Präzisierungen enthalten, wobei die Autonomie der KVA-Trägerschaften und deren Kompetenzen nicht eingeschränkt werden.

Mit der flexiblen Grösse des Verwaltungsrates (5 bis 9 Mitglieder) können allenfalls auch Interessenvertreterinnen und -vertreter von neuen Aktionärinnen und Aktionären in den Verwaltungsrat der ZAV AG aufgenommen werden (Art. 17 Statuten).

Die Geschäftsfinanzen der ZAV AG werden im Sinne der Transparenz der ordentlichen Revision unterstellt (Art. 25 Statuten).

### **4.2 Geschäftsreglement**

Mit dem Geschäftsreglement werden die Funktionen der Geschäfts- und Bereichsleitung der ZAV AG mit ihren Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen geregelt. Die gestaffelten Ausgabenkompetenzen von Bereichsleiterin/Bereichsleiter, Geschäftsleiterin/Geschäftsleiter, Präsidentin/Präsident des Verwaltungsrates und des Verwaltungsratsgremiums sind in Ziff. 5 des Geschäftsreglements festgehalten. Ergänzend wird mit einer sogenannten Vertragskompetenz festgelegt, dass Verträge, deren Vertragssumme den Betrag von Fr. 200 000.– über-

steigt, zusätzlich der Zustimmung des Verwaltungsratspräsidenten oder des -vizepräsidenten bedürfen. Mit diesem Vier-Augen-Prinzip bei wesentlichen Verträgen wird die Einhaltung der Geschäftsgrundsätze sichergestellt.

Für den ZAV sind heute die Rechte und Pflichten der Angestellten und des Arbeitgebers in einer separaten Personalrechtsordnung enthalten. Diese wird von der ZAV AG analog übernommen.

### 4.3 Aktionärbindungsvertrag

Der Aktionärbindungsvertrag (ABV) wird unter den Aktionären abgeschlossen. Wegleitend sind dabei die in der Präambel enthaltenen Zielsetzungen des «gemeinsamen Handelns zur Förderung und Entwicklung der Gesellschaft» und des «partnerschaftlichen Verhaltens». In finanzieller Hinsicht wird festgehalten, dass die ZAV AG nicht gewinnorientiert ist. Dies entspricht einem Grundsatz, wie er unter den fünf Partnern seit Jahren praktiziert wird.

Die Gleichstellung aller Partner kommt in Ziff. 1.1 des ABV zum Ausdruck: In wesentlichen Gesellschaftsbelangen wird Einstimmigkeit verlangt, was zudem aus gemeinderechtlicher Sicht sinnvoll ist.

Das gesamte Aktienkapital der ZAV AG beträgt 1 Million Franken. Die Aktienkapitalanteile der fünf Partner berechnen sich proportional zu den Kehrichtverwertungskapazitäten ihrer Anlagen:

Partner	Anzahl Aktien	Kapital/Fr.	Anteil in %
Limeco	111	111 000	11.1
Stadtwerk Winterthur	242	242 000	24.2
Stadt Zürich/ ERZ Entsorgung + Recycling Zürich	312	312 000	31.2
KEZO	257	257 000	25.7
Horgen	78	78 000	7.8
<b>Total</b>	<b>1000</b>	<b>1 000 000</b>	<b>100</b>

Die Zeichnung des anteilmässigen Aktienkapitals der Stadt Zürich erfolgt gemäss Art. 40 lit. g Geschäftsordnung des Stadtrates durch die Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements.

Den Aktionären steht im Verwaltungsrat je eine Mitgliedschaft zu. Die Geschäftstätigkeiten der ZAV AG sind in Anhang 2 des ABV umschrieben. Deren Ausweitung ist vorgesehen, indem die Aktionäre ihre Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen vertiefen wollen (Ziff. 4.1 ABV). Unter den finanziellen Grundsätzen (Ziff. 5 ABV) wird der Umgang mit dem Unternehmenserfolg geregelt. Angesichts des grossen Handelsvolumens der ZAV AG mit Marktkehricht und der Risiken einer selbstständigen Aktiengesellschaft sind vorerst genügend Eigenmittel aufzubauen. Gleichzeitig sollen aber auch die Vorteile aus der koordinierten Geschäftstätigkeit mit grossen Kehrichtmengen an die Aktionäre weitergegeben werden. Damit kommen die Synergievorteile der ZAV AG den KVA-Trägergemeinden zugute.

### 4.4 Leistungsvereinbarungen

Eine Leistungsvereinbarung (LV) wird jeweils zwischen einer KVA-Trägergemeinde und der ZAV AG abgeschlossen. Beide Partner stehen sich dabei gleichberechtigt gegenüber. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die ZAV AG mit eigener unternehmerischer Verantwortung im Entsorgungsmarkt tätig ist. Die Unabhängigkeit der ZAV AG zeigt sich beispielsweise in der Umschreibung des Zustandes der Kehrichtverwertungsanlage in Ziff. 2.1 LV (gefordert wird eine vollumfänglich funktionsfähige Anlage, die die Verwertung der vereinbarten Jahresmengen sicherstellt) oder in der Sicherstellung der Dienstleistungsqualität in Ziff. 2.2 LV (fristgerechte Annahme des Kehrichts und gesetzeskonforme thermische Verwertung); das ist aus kartellrechtlicher Sicht wichtig.

Kernelement der Leistungsvereinbarung ist die Übertragung der Dienstleistungen des jeweiligen Unternehmensbereichs Marktkehrrecht auf die ZAV AG (Ziff. 1.1 LV). Die Vertragspartner vereinbaren jährlich das im Folgejahr zu beschaffende Kehrichtvolumen. Dabei können die KVA-Trägergemeinden spezielle Auflagen hinsichtlich der Abfallqualität und -herkunft festlegen (Ziff. 1.2 LV).

Die jährliche Abgeltung der ZAV AG an die KVA-Trägergemeinde für die Zurverfügungstellung der Verwertungskapazität wird in Ziff. 3.1 LV geregelt. Die Entschädigung wird jeweils für ein Geschäftsjahr verhandelt und anschliessend festgelegt. Ziff. 4.2. LV bestimmt, dass sich die ZAV AG für ihre Dienstleistungen an marktüblichen Konditionen orientieren muss.

Auf operativer Ebene betrachtet, finanziert sich die ZAV AG selbständig, indem sie Lieferanten Marktkehrrecht zu einem möglichst hohen Verwertungspreis abnimmt und diesen mit einem Abschlag von einigen wenigen Franken an die Zürcher Kehrichtverwerter weitergibt. Mit der so erzielten Marge deckt die ZAV AG ausschliesslich ihre Betriebskosten. Sie strebt keinen Gewinn an. Allfällige Überschüsse aus der Verrechnung der erzielten Marge mit den Betriebskosten werden an die Aktionäre erstattet.

Gemäss dem langfristigen Zweck der ZAV AG wird jede Leistungsvereinbarung auf eine Vertragsdauer von zehn Jahren abgeschlossen (Ziff. 5.1 LV). Eine ausserordentliche Kündigung ist nur aus wichtigem Grund oder wegen Unmöglichkeit der Vertragserfüllung möglich (Ziff. 5.2 und 5.3 LV).

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Die Akquisition des Marktkehrrechts für ERZ Entsorgung + Recycling Zürich wird per 1. Januar 2013 der neu zu schaffenden Zürcher Abfallverwertungs AG (ZAV AG) übertragen. Diese Aufgabenübertragung an die ZAV AG umfasst insbesondere:**

- a) **dass die ZAV AG für ERZ Entsorgung + Recycling Zürich die benötigte Menge an Marktkehrrecht beschafft, damit die Verwertungsanlagen von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich möglichst optimal ausgelastet werden können,**
- b) **dass die ZAV AG den Verwertungspreis für den akquirierten Marktkehrrecht bestimmt,**
- c) **dass die ZAV AG von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich für ihre Leistungen eine marktübliche Abgeltung erhält.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats  
die Stadtpräsidentin  
**Corine Mauch**  
die Stadtschreiberin  
**Dr. Claudia Cuche-Curti**