



ANTRAG

des Stadtrates vom 14. Januar 2010

Nr. 184



Geschäftsnummer 276/2009

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

ARA Neugut Dübendorf; Umwandlung Zweckverband in eine Interkommunale Anstalt; Verabschiedung Gründungsvertrag und Urnenabstimmung

Der Gemeinderat,

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 3. Dezember 2009 und vom 14. Januar 2010, gestützt auf Art. 29 Ziffer 1.3 und 4.2 der Gemeindeordnung vom 5. Juni 2005

b e s c h l i e s s t :

1. Der Gründungsvertrag über die Interkommunale Anstalt ARA Neugut wird genehmigt. Mit der Gründung der Interkommunalen Anstalt wird der Zweckverband ARA Neugut Dübendorf aufgelöst. Die Aufgaben sowie alle Aktiven und Passiven des aufgelösten Zweckverbandes werden gemäss Gründungsvertrag an die Interkommunale Anstalt übertragen.
 2. Der Vertrag tritt auf den 1. Januar 2011 in Kraft.
 3. Die Vorlage ist der Urnenabstimmung vom 13. Juni 2010 zu unterbreiten.
 4. Mitteilung Stadtrat zum Vollzug.
-



WEISUNG

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitender Hinweis.....	2
2	Das Wichtigste in Kürze	2
3	Weisung	3
3.1	Überprüfung der Rechtsform.....	3
3.2	Umwandlung der Rechtsform.....	3
4	Die Interkommunale Anstalt (IKA).....	4
4.1	Aufgaben und Organe	4
4.1	Aufsicht und Aufgaben der Gemeinden	4
5	Gründungsvertrag (Rechtsformwandel).....	5
6	Finanzielles	5
7	Fazit.....	5
8	Antrag.....	6
	Anhang	7
9	Merkmale Interkommunale Anstalt versus Zweckverband	7
10	Zusammenfassende Gegenüberstellung der Merkmale der Rechtsformen	9
11	Aktenverzeichnis	11

1 Einleitender Hinweis

Beim nachfolgenden Geschäft handelt es sich um eine zwischen den Gemeinden Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen koordinierte und bezüglich der wesentlichen Punkte gleich lautende Vorlage zuhanden der Urnenabstimmung vom 13. Juni 2010.

Die Abstimmungsfrage lautet:

Stimmen Sie der Auflösung des Zweckverbandes Abwasserreinigungsanlage Neugut und der Übernahme seiner Aufgaben und aller seiner Aktiven und Passiven durch die Interkommunale Anstalt Neugut zu?

2 Das Wichtigste in Kürze

Die ARA Neugut wird seit 1989 von einem Zweckverband der Gemeinden Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen getragen. Der Zweckverband betreibt eine gemeinsame, zentrale Abwasserreinigungsanlage im Neugut. Diese reinigt das Abwasser der Zweckverbandsgemeinden sowie, über einen Anschlussvertrag, aus Gebieten von Wallisellen.

Seit dem 1. Januar 2006 ist die neue Kantonsverfassung (KV) in Kraft. Diese sieht für die Rechtsform des Zweckverbandes ein neues Organ vor, die Gesamtheit der Stimmberechtigten im Zweckver-



bandsgebiet. Alle Zweckverbände müssen deshalb ihre Statuten anpassen. Art. 136 KV verpflichtet die rechtssetzenden und rechtsanwendenden Behörden, die Verfassung ohne Verzug bis zum 1. Januar 2010 umzusetzen.

Die Pflicht, die Statuten anzupassen, bot Gelegenheit, die Rechtsform der ARA Neugut von Grund auf zu überdenken. Nach sorgfältiger Untersuchung verschiedener in Frage kommender Rechtsformen, u.a. der Aktiengesellschaft, erwies sich die so genannte "Interkommunale Anstalt" IKA als zukunftsweisende Rechtsform für den Betrieb der ARA Neugut. Die Gemeindeaufsicht ist dabei ähnlich stark ausgeprägt wie beim Zweckverband. Die IKA hat aber Merkmale, die ihr im Markt zu Vorteilen beim verhelfen, u.a. die Möglichkeit, Eigenkapital zu bilden oder Kooperationen einzugehen.

Die Organe des Zweckverbandes und die Stadt- und Gemeinderäte von Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen unterstützen die Umwandlung des heutigen Zweckverbandes in eine Interkommunale Anstalt (IKA) und empfehlen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Annahme der Vorlage.

3 Weisung

3.1 Überprüfung der Rechtsform

Die Statuten des Zweckverbandes müssen bis 1. Januar 2010 den Vorgaben der neuen Kantonsverfassung angepasst sein. Die Kantonsverfassung sieht die Einführung eines neuen Organs, die Gesamtheit der Stimmberechtigten im Zweckverbandsgebiet, vor. Dieses Organ übernimmt Aufgaben, die bisher von den Gemeinden wahrgenommen worden sind. Im Zentrum stehen Finanzkompetenzen sowie die neu in der KV verankerte Möglichkeit der Einflussnahme auf die Geschäftstätigkeit über das Initiativ- und das Referendumsrecht.

Es stellte sich die Frage, ob der Zweckverband unter diesen neuen Voraussetzungen die geeignete Rechtsform für den Betrieb einer Abwasserreinigungsanlage ist. Die ARA-Kommission hat zur Klärung dieser Frage spezialisierte Büros beigezogen und Abklärungen bei Abwasserreinigungsanlagen vorgenommen, die mit derselben Problematik konfrontiert sind.

Für den Betrieb der Abwasserreinigungsanlage kamen der Zweckverband, die Aktiengesellschaft und die so genannte Interkommunale Anstalt in Frage. Nach sorgfältiger Prüfung erwies sich die Interkommunale Anstalt als eine moderne und zukunftsweisende Rechtsform zur Erfüllung der Aufgaben der ARA Neugut Dübendorf.

Ähnlich wie die Aktiengesellschaft hat die IKA eine eigene Rechtspersönlichkeit, kann also Kooperationen eingehen, Eigenkapital bilden oder Fremdkapital aufnehmen. Anders als die Aktiengesellschaft bleibt die Interkommunale Anstalt jedoch unter starker Aufsicht der Gemeinden. Die Trägergemeinden können ihre Struktur und Organisation weitgehend selbständig bestimmen und sehr gut an die Bedürfnisse der Trägergemeinden anpassen.

3.2 Umwandlung der Rechtsform

Die politischen Gemeinden Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen haben 1989 den Zweckverband "Abwasserreinigungsanlage Neugut in Dübendorf" gegründet, um in den Bereichen Abwasserreinigung gemeinschaftlich Leistungen zu erbringen, welche grundsätzlich in den Aufgabenbereich von Gemeinden fallen. Mit der Gemeinde Wallisellen besteht ein Anschlussvertrag.

Über die Genehmigung des Gründungsvertrags errichteten die politischen Gemeinden Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen die Interkommunale Anstalt NEUGUT mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Dübendorf. Die Dauer der Anstalt ist unbeschränkt. Die Anstalt untersteht der Aufsicht der Trägergemeinden und des Bezirksrates. Die Oberaufsicht übt der Regierungsrat aus.



Die Gemeinden beschliessen gleichzeitig mit der Gründung der IKA formell über die Auflösung des heutigen Zweckverbandes und übertragen alle bisherigen Aufgaben sowie sämtliche Aktiven und Passiven mit dem Gründungsvertrag der neuen Anstalt.

4 Die Interkommunale Anstalt (IKA)

4.1 Aufgaben und Organe

Den Aufgabenbereich und die Organisation der IKA bestimmen die Trägergemeinden im Gründungsvertrag. Dieser ist so ausgestaltet, dass die heutigen Rechte der Trägergemeinden Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen vollständig bestehen bleiben.

Auch der Zweck der gemeinschaftlich erbrachten Leistung bleibt im Wesentlichen bestehen: Die IKA erbringt in den Bereichen Abwasserreinigung, öffentliche und private Kanalisationsnetze, Sonderbauwerke und Entsorgung von geeigneten kontrollpflichtigen Abfällen auf zweckmässige, wirtschaftliche, umweltfreundliche und gesetzeskonforme Weise Dienst- und Sachleistungen.

Die IKA kann aber, anders als der Zweckverband, in eigenem Namen im Rechtsverkehr auftreten und mit Dritten Verträge abschliessen.

Die Organe der IKA sind

- der Verwaltungsrat
- die Geschäftsleitung und
- die unabhängige Revisionsstelle (welche auch eine Rechnungsprüfungskommission sein kann).

Die Gemeindevorsteherschaften bestimmen den Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat ist die oberste, leitende und vollziehende Instanz der IKA. Der Verwaltungsrat vertritt das Unternehmen gegen aussen. Er wählt die Geschäftsleitung, die mit der operativen Führung der Geschäfte beauftragt wird.

4.1 Aufsicht und Aufgaben der Gemeinden

Die politischen Gemeinden Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen sind die heutigen Trägergemeinden des Zweckverbandes und der zukünftigen IKA.

Die Exekutiven nehmen die Aufsicht über die Anstalt wahr. Sie

- beschliessen über Ausgaben gemäss Finanzkompetenz;
- genehmigen den Geschäftsbericht sowie die Jahresrechnung;
- und erteilen dem Verwaltungsrat Entlastung;
- genehmigen das Budget;
- nehmen vom Leitbild und der Strategie Kenntnis;
- genehmigen die Finanzplanung der Anstalt;
- wählen die Revisionsstelle.

Der Verwaltungsrat informiert die Gemeindevorsteherschaften der Anstaltsgemeinden periodisch über den allgemeinen Geschäftsgang, Schlüsselzahlen und besondere Geschäfte und Entscheide.

Ein den Anstaltsgemeinden unterbreiteter Antrag bzw. ein Beschluss der Anstaltsgemeinden (Gemeindevorsteherschaften bzw. Parlament oder Gemeindeversammlung) gilt als angenommen, wenn er die Zustimmung aller Anstaltsgemeinden erhalten hat. Damit sind die Gemeinden unmittelbar in der strategischen Ausrichtung und Marschrichtung der IKA engagiert.



5 Gründungsvertrag (Rechtsformwandel)

Die Trägergemeinden Dübendorf, Dietlikon und Wangen-Brüttisellen sind für den Beschluss über den Gründungsvertrag zuständig. Der Gründungsvertrag gelangt in den Trägergemeinden zur Abstimmung. Er wurde vorgängig vom zuständigen Amt für Gemeinden sowie dem AWEL geprüft und entspricht den Anforderungen des Gesetzes. Der Gründungsvertrag wurde in Zusammenarbeit mit den Gemeindevorsteherschaften ausgearbeitet.

Der Gründungsvertrag (Rechtsformwandel) gilt als genehmigt und die Anstalt als gegründet, sofern alle Trägergemeinden diesem zustimmen.

Das rechtliche Fundament der Anstalt bildet der Gründungsvertrag. Er definiert die Aufgabenbereiche der IKA, die Bestimmungen zur Finanzierung, die interne Organisationsstruktur, die Einflussmöglichkeiten der Trägerschaft und die Delegation von Rechtsetzungs- und Verfügungsbefugnissen.

Im Gründungsvertrag wird zudem geregelt: Der Name der Anstalt, ihre Trägerschaft, der für den Gerichtsstand massgebliche Sitz, der Austritt und Beitritt von Trägergemeinden und die Auflösung bzw. Liquidation sowie die Aufsicht und die Funktion der Revisionsstelle.

6 Finanzielles

Die Umwandlung des Zweckverbandes in die neue IKA erfolgt ohne zusätzliche finanzielle Verpflichtungen für die Trägergemeinden. Die IKA übernimmt sämtliche Aktiven und Passiven des bisherigen Zweckverbandes. Die IKA finanziert sich wie bisher, indem die Nettokosten nach dem Verursacherprinzip unter den Partnern verteilt werden. Diese Kosten werden über die Abwassermengen finanziert. Der in den Trägergemeinden noch abzuschreibende Investitionskostenanteil aus dem letzten Ausbau der ARA wird von diesen wie bisher abgeschrieben.

7 Fazit

Mit der Überführung des Zweckverbandes in eine IKA werden solide Grundlagen für eine weitere gedeihliche Geschäftsentwicklung gelegt. Die Gemeinden behalten ihren Einfluss auf Strategie, Budget und Rechnung.

Die Überführung des Zweckverbandes in die Interkommunale Anstalt IKA weist folgende Merkmale auf:

- Zweckmässige Rechtsform, welche die Aspekte eines modernen öffentlichen Betriebes und die Bedürfnisse der Trägergemeinden vollumfänglich berücksichtigt.
- Heutige Betriebsorganisation und die Stellung der Trägergemeinden bleiben unverändert bestehen.
- Umfassend ausgestaltete Aufsicht durch die Trägergemeinden.
- Rasche Reaktionsfähigkeit und schlanke Organisation. Entwicklungen im Umweltbereich können speditiv umgesetzt werden, Kooperationen mit anderen Leistungserbringern werden möglich (Anschlussverträge, Zusammenarbeit, Mitarbeiteraustausch, Führung etc.). Damit können Ressourcen gemeinsam genutzt und Kosten gesenkt werden.
- Die zweckgerichtete und effiziente Aufgabenerfüllung steht im Vordergrund, politische Aspekte treten in den Hintergrund.
- Da die IKA Eigenkapital bilden kann, können Schwankungen im Finanzhaushalt ausgeglichen und die Gebührenentwicklung geglättet werden.

Diesen Vorteilen stehen keine materiellen Nachteile gegenüber, welche den Verbleib im Zweckverband rechtfertigen würden. Die IKA ist die geeignete Rechtsform, um gemeinsam das anfallende Abwasser zu reinigen und sich erfolgreich den zukünftigen Herausforderungen zu stellen.



Kommt die Interkommunale Anstalt zustande, wird der bestehende Zweckverband aufgelöst. Die Aufgaben sowie alle Aktiven und Passiven des aufgelösten Zweckverbandes werden gemäss dem vorliegenden Gründungsvertrag an die Interkommunale Anstalt übertragen (Rechtsformwandel).

8 Antrag

Der Stadtrat Dübendorf unterbreitet dem Gemeinderat zuhanden der Urnenabstimmung vom 13. Juni 2010 folgenden Antrag:

1. Stimmen Sie der Auflösung des Zweckverbandes Abwasserreinigungsanlage Neugut und der Übernahme seiner Aufgaben und aller seiner Aktiven und Passiven durch die Interkommunale Anstalt Neugut zu?

Behördlicher Referent: Stadtrat Rolf Güttinger, Präsident ARA Neugut

Dübendorf, 14. Januar 2010

Stadtrat Dübendorf

Martin Bäumle
Vizepräsident

Conrad Gossweiler
Stadtschreiber a.i.



Anhang

9 Merkmale Interkommunale Anstalt versus Zweckverband

Rechtsnatur

Zweckverband

Zweckverbände sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie regeln ihre Aufgaben und ihre Organisation in Statuten.

Als Mitglieder eines Zweckverbandes kommen einzig Gemeinden in Frage. Der Kanton, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts können nicht Mitglieder sein. Auch Zweckverbände können nicht als solche Mitglieder eines anderen Zweckverbandes werden.

Interkommunale Anstalt

Die Interkommunale Anstalt ist eine von mehreren Gemeinden geschaffene Organisationseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit. Im Gegensatz zum Zweckverband hat sie keine Mitglieder sondern ein Zweckvermögen der Benutzer (= Gemeinden), mit welchem die ihr übertragene öffentliche Aufgabe erfüllt wird.

Organisation

Zweckverband

Als Verbandszweck kommt nur die Erfüllung von Gemeindeaufgaben in Frage. Mit anderen Worten kann ein Zweckverband nur solche Aufgaben erfüllen, zu denen die Gemeinde verpflichtet und berechtigt ist. Ausgeschlossen sind Aufgaben, die sich Bund oder Kanton im vollen Umfange selber vorbehalten haben und solche, welche keine öffentlichen Aufgaben darstellen und deshalb von Privaten zu erfüllen sind. Somit kann der Zweckverband nur öffentliche Aufgaben wahrnehmen, deren Erfüllung in den Kompetenzbereich einer Zürcher Gemeinde fällt. Dieser Umstand ist ein gewichtiges Hindernis, wenn man in Zukunft mit anderen ARA zusammenarbeiten möchte, welche für den bisherigen Betrieb sinnvoll sein könnten, aber keine von den Trägergemeinden zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben darstellen.

Zum Inhalt eines Zweckverbandsvertrages (Statuten) gehören die notwendigen Bestimmungen zu Name, Mitglieder, Rechtspersönlichkeit, Sitz, Zweck oder Aufgabe des Verbandes, Organisation, Finanzierung, Dauer und Beendigung sowie Liquidation. Statutenänderungen bedürfen der Zustimmung aller Verbandsgemeinden, wenn die Statuten selbst nichts anderes vorsehen. Für die Änderung von Bestimmungen der Statuten, welche die Stellungen der Gemeinden im Verband grundlegend betreffen (z. B. Verbandszweck, Vertretung in den Organen, Kostenteiler und Austrittsmodalitäten), sind jedoch immer übereinstimmende Beschlüsse aller Gemeinden notwendig.

Interkommunale Anstalt

Der Aufgabenbereich einer Interkommunalen Anstalt kann von den Trägergemeinden frei bestimmt werden. Das rechtliche Fundament der Anstalt besteht im Gründungsvertrag, den die Trägergemeinden im selben Verfahren beschliessen, in dem sie sich die Gemeindeordnung geben.

Inhalt des Gründungsvertrages bilden im Wesentlichen die Definition des Aufgabenbereiches, die Bestimmungen zur Finanzierung, die interne Organisationsstruktur, die Einflussmöglichkeiten der



Trägerschaft und die Delegation von Rechtsetzungs- und Verfügungsbefugnissen. Im Gründungsvertrag sind ferner zu regeln: Der Name der Anstalt, ihre Trägerschaft, der für den Gerichtsstand massgeblichen Sitz, der Austritt bisheriger Trägergemeinden, der Beitritt neuer Trägergemeinden und die Auflösung bzw. Liquidation. Zu regeln sind zudem die Aufsicht und die Funktion der Kontrollstelle.

Referendum

Zweckverband

Politische Entscheidungen, insbesondere bei einem Finanzreferendum oder einer Initiative, brauchen viel Zeit, weshalb sie den Betrieb in seiner Tätigkeit behindern könnten. Dies birgt die Gefahr der Lähmung des Geschäftsganges durch „gesteuerte“ Finanzreferenden und/oder Initiativen der in den Trägergemeinden wohnhaften Bürger.

Interkommunale Anstalt

Die Interkommunale Anstalt kennt kein Referendums- und Initiativrecht.

Finanzhaushalt und Eigenkapital

Zweckverband

Einschränkende Regeln gelten im Zusammenhang mit dem Zweckverband für den Finanzhaushalt. §131 Gemeindegesetz bestimmt, dass ein Zweckverband grundsätzlich kein Eigenkapital bilden kann. Vielmehr sind Betriebsrechnung sowie Investitionsrechnung am Jahresende durch die am Zweckverband beteiligten Gemeinden voll auszugleichen. Dieser Umstand ist vor allem im Investitionsbereich mit Sicherheit kein Vorteil.

Interkommunale Anstalt

Die Interkommunale Anstalt hat ihren Finanzhaushalt nach den Vorschriften des Gemeindehaushaltes zu führen und kann Eigenkapital bilden. Im Gründungsvertrag oder im Organisationsreglement ist geregelt, ob Ertragsüberschüsse dem Eigenkapital der Anstalt zuzuschreiben sind oder an die Trägergemeinden zurückfliessen sollen.

Haftung Gemeinde

Zweckverband

Die Trägergemeinden haften dem Geschädigten gegenüber solidarisch (Ausfallhaftung).

Interkommunaler Anstalt

Die Schadenstragung kann unter den Trägergemeinden im Innenverhältnis im Gründungsvertrag geregelt werden (Ausfallhaftung).



10 Zusammenfassende Gegenüberstellung der Merkmale der Rechtsformen

Rechtsform	Zweckverband	Interkommunale Anstalt
Rechtsnatur	Körperschaft hat Mitglieder	Anstalt (Zweckvermögen) mit eigener Rechtspersönlichkeit hat Benutzer
Rechtsbereich	Öffentliches Recht	Öffentliches Recht
Rechtsgrundlagen	Gemeindeordnung	Gemeindeordnung
Ausgestaltung der Organisation	Statuten	Gründungsvertrag und Organisationsreglement
Organe	Kommission Geschäftsleitung Revisionsstelle (RPK)	Verwaltungsrat Geschäftsleitung Revisionsstelle (RPK)
Einflussmöglichkeiten der Gemeinden	Demokratische Mitwirkungsrechte Änderung der Statuten durch Legislativorgane der Trägergemeinden Finanzreferendum und Initiative	Massgeschneiderte Einflussmöglichkeiten durch Ausgestaltung der Anstalt im Gründungsvertrag (z. B. Leistungsauftrag, Wahl Anstaltsorgane, Genehmigung der Entscheide und Rechtsetzungserlasse der Anstalt)
Autonomie	Geringer infolge der politischen Abläufe	höher (demokratische Mitwirkungsrechte). Der Grad der Autonomie wird durch die Trägergemeinden bestimmt
Flexibilität	Geringer, längere Entscheidungswege	Höher, kurze Entscheidungswege
Finanzhaushalt	Vorschriften über den Gemeindehaushalt	Vorschriften über den Gemeindehaushalt
Abschreibungen	möglich	möglich
Finanzierung	gebührenfinanziert	gebührenfinanziert
Gewinn (Rückstellungen)	nein	möglich
Vermögen (Eigenkapital)	Keines, nur laufende Rechnung	Finanz- und Verwaltungsvermögen (Eigenkapitalbildung)
Arbeitsrecht	öffentlich-rechtlich	öffentlich-rechtlich
Haftung Gemeinde	direkt und solidarisch (Ausfallhaftung)	Ausfallhaftung (kann im Innenverhältnis der Trägergemeinden geregelt werden)
Submissionsrecht	ja	ja
Rechtsweg	Rekurs gegen Anordnungen und Erlasse	Rekurs gegen Anordnungen und Erlasse



GR Geschäft Nr. 276/2009

Antrag Nr. 184

Umwandlung des Zweckverbandes in eine Interkommunale Anstalt

Wir beantragen Zustimmung.

8600 Dübendorf,

Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Hans Felix Trachsler
Präsident

Marcel Amhof
Sekretär

Dieser Antrag wird zum Beschluss erhoben.

8600 Dübendorf,

Gemeinderat Dübendorf

Peter Bless
Präsident

Marcel Amhof
Sekretär

Rechtskräftig

gemäss Bescheinigung des
Bezirksrates Uster
vom



11 Aktenverzeichnis

Antrag Nr. 184

Umwandlung des Zweckverbandes in eine Interkommunale Anstalt

Folgende Akten liegen diesem Antrag zu Grunde:

1. Beschluss Rechtsformwandel:
 - Stadtratsbeschluss 08-406 vom 20. November 2008.
 - Gemeinderatsbeschluss Dietlikon GR 23.03.5 vom 24. März 2009
 - Gemeinderatsbeschluss Wangen-Brüttisellen GR 22.04.02 vom 16. März 2009
2. Zustimmung zum Anstaltsvertrag:
 - Stadtratsbeschluss 09-446 vom 3. Dezember 2009
 - Stadtratsbeschluss 10-6 vom 14. Januar 2010
3. Weisung Nr. 184 vom 14. Januar 2010
4. Urnenabstimmung; ARA Neugut Dübendorf; Umwandlung Zweckverbandes in eine Interkommunale Anstalt (IKA); Verabschiedung Gründungsvertrag; Dok 2030.04-BT008 vom 5. Januar 2010.
5. Gründungsvertrag IKA