



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 375/2006
Datum des Entscheids:	15. März 2006
Rechtsgebiet:	Umweltschutz
Stichwort:	Abfallwirtschaft Gebühren
verwendete Erlasse:	Art. 32a.1 Umweltschutzgesetz § 37 Abfallgesetz

Zusammenfassung:

Der bei der Entsorgung von Siedlungsabfällende entstehende Aufwand ist durch kostendeckende Gebühren den Verursachenden zu überbinden. Nicht unter diesen Aufwand fallen Belastungen immaterieller Art und Nachteile, die einerseits aus dem Bestehen einer Kehrichtverbrennungsanlage an ihrem Standort und den damit verbundenen Immissionen – z.B. durch Lastwagenverkehr – entstehen und andererseits in einem Planungs- und Investitionsrisiko bestehen. Solche «Inkonvenienzentschädigungen» fallen nicht unter Bau, Betrieb und Unterhalt einer Abfallanlage, sind folglich mit dem Umweltschutzgesetz und dem Abfallgesetz nicht vereinbar und können nicht als – direkter bzw. berechenbarer – Kostenfaktor der KVA-Vollkostenrechnung herangezogen werden.

Entscheidtext:

In Sachen der Stadt Winterthur, Winterthur, Beschwerdeführerin, vertreten durch den Stadtrat Winterthur, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. François Ruckstuhl, Winterthur, gegen

1. die Kehrichtorganisation Winterthur-Umgebung (KOWU), c/o Gemeindeverwaltung, Seuzach,
2. die Kehrichtorganisation Wyland (KEWY), c/o Gemeindeverwaltung, Thalheim an der Thur,
3. die Politische Gemeinde Elgg,
4. die Politische Gemeinde Elsau,
5. die Politische Gemeinde Hofstetten,
6. die Politische Gemeinde Schlatt,
7. die Politische Gemeinde Wiesendangen,
8. die Politische Gemeinde Zell,

Nrn. 3–8 vertreten durch deren Gemeinderäte, diese vertreten durch die KOWU und die KEWY,

Beschwerdegegnerinnen,



betreffend die Standortentschädigung der KVA Winterthur zu Gunsten der Stadt Winterthur (Beschwerde gegen einen Beschluss des Bezirksrates Winterthur)

hat sich ergeben:

A. Am 25. Oktober 2004 fasste der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur (GGR) den folgenden Beschluss:

- «1. Von der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur KVA (städtischer Betrieb mit eigener Betriebsrechnung) wird eine Standortentschädigung zu Gunsten der Stadt Winterthur (allgemeine Verwaltungsrechnung) erhoben.
2. Als Abgeltung für den gesamten bisherigen Anlagebetrieb wird die Standortentschädigung für die Jahre 2004 bis 2007 auf jährlich Fr. 1 500 000 festgelegt und der Betriebsreserve der KVA belastet.
3. Ab dem Jahr 2008 wird die Standortentschädigung auf Fr. 2 pro Tonne verbrannten Kehrichts festgelegt und laufend zu Lasten der Betriebsrechnung der KVA erhoben. Der Stadtrat kann den Entschädigungsansatz jeweils auf Beginn eines Kalenderjahres der Teuerung anpassen; Ausgangspunkt bildet der Stand der Teuerung am 1. Juli 2004.»

B. Am 28. Oktober 2004 wurde der vorgenannte Beschluss des Grossen Gemeinderates Winterthur im Landboten amtlich publiziert.

C. Gegen diesen Beschluss reichten die Kehrichtorganisation Winterthur-Umgebung (KOWU), die Kehrichtorganisation Wyland (KEWY) sowie die Gemeinden Elgg, Elsau, Hofstetten, Schlatt, Wiesendangen und Zell Beschwerde beim Bezirksrat Winterthur ein, mit dem Antrag, der Beschluss des Grossen Gemeinderates Winterthur sei aufzuheben. Gegen den gleichen Beschluss erhob auch A., Kollbrunn, mit Eingabe vom 26. November 2004 Beschwerde und stellte sinngemäss den Antrag auf Aufhebung des Beschlusses.

Mit Präsidialverfügung vom 10. März 2005 vereinigte der Bezirksrat die beiden Beschwerdeverfahren und wies den prozessualen Antrag des Beschwerdegegners, es sei das Prozessthema vorerst auf die Eintretensfrage (Legitimation) zu beschränken, ab.

Der Bezirksrat Winterthur trat mit Beschluss vom 24. Juni 2005 auf die Beschwerde von A. nicht ein. Die Beschwerden der KOWU, der KEWY sowie der beschwerdeführenden Gemeinden hiess der Bezirksrat Winterthur gut und hob den Beschluss des Grossen Gemeinderates Winterthur auf.

D. Die Stadt Winterthur erhob am 8. August 2005 gegen den Beschluss des Bezirksrates vorsorglich Beschwerde, mit den Sachanträgen, es seien die Dispositiv-Ziffern II–IV des angefochtenen Beschlusses aufzuheben.

Am 4. November 2005 reichte die Stadt Winterthur dem Regierungsrat den Beschluss des Grossen Gemeinderates Winterthur vom 31. Oktober 2005 nach, mit dem die Erhebung der Beschwerde gegen den Beschluss des Bezirksrates Winterthur vom 24. Juni 2005 genehmigt wurde.

E. Der Bezirksrat Winterthur beantragte am 1. September 2005 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Ebenso liessen die KEWY sowie die KOWU und die durch diese vertretenen Gemeinden mit Schreiben vom 6. September 2005 bzw. 7. September 2005 Abweisung der Beschwerde beantragen.



- F. Auf die Begründung des Abweisungsbeschlusses sowie die Parteivorbringen wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.
- G. Regierungsrat Dr. Hans Hollenstein tritt für das vorliegende Beschwerdeverfahren in den Ausstand, da er in seiner damaligen Funktion als Stadtrat von Winterthur bereits an der Antragstellung für den Beschwerdegegenstand bildenden Entscheid mitgewirkt hat.

Es kommt in Betracht:

1. Gegen den Beschluss des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur vom 25. Oktober 2004 betreffend die Standortentschädigung der KVA Winterthur zu Gunsten der Stadt Winterthur erhoben die heutigen Beschwerdegegnerinnen gemäss § 151 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG) Gemeindebeschwerde beim Bezirksrat Winterthur, der die Beschwerde guthiess. Gemäss § 19 lit. c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ist gegen Rekursentscheide der Bezirksräte und der Statthalter der Rekurs an den Regierungsrat nur zulässig, wenn der Weiterzug an das Verwaltungsgericht ausgeschlossen ist. Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist unzulässig gegen generell-abstrakte Erlasse (KÖLZ/BOSSHARD/RÖHL, Kommentar zum VRG, 2. Auflage, Zürich 1999, N 8 zu § 41 VRG). Der Beschluss des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur kann insbesondere angesichts der Vielzahl der möglicherweise davon indirekt betroffenen Gemeinden analog zu einem Gebührentarif für Kehrrechtgebühren als generell-abstrakt bezeichnet werden. Damit ist die Zuständigkeit des Regierungsrates grundsätzlich gegeben.

Ist ein Beschluss des Grossen Gemeinderates im Rechtsmittelverfahren aufgehoben oder geändert worden, entscheidet der Grosse Gemeinderat gestützt auf § 155 GG darüber, ob die Gemeinde ihrerseits den Rechtsmittelweg beschreiten soll. Der Beschluss des Grossen Gemeinderates kann nachgebracht werden, wenn die Gemeindevorsteherchaft das Rechtsmittel bereits ergriffen hat. Nachdem die Beschwerdeführerin den Beschluss des Grossen Gemeinderates Winterthur vom 31. Oktober 2005 betreffend Genehmigung der Beschwerdeerhebung beigebracht hat, ist auf die im Übrigen form- und fristgerecht erhobene Beschwerde einzutreten.

2. Die Beschwerdeführerin macht im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu Recht nicht mehr geltend, den Beschwerdegegnerinnen habe vor Bezirksrat die Beschwerdelegitimation gefehlt, sodass dieser nicht auf die Beschwerde hätte eintreten dürfen. Es kann diesbezüglich auf die zutreffenden Erwägungen des Bezirkrates verwiesen werden (vgl. Ziffer 5 des angefochtenen Beschlusses). Insbesondere kann festgehalten werden, dass die – vertraglich noch bis Ende 2008 an die KVA Winterthur gebundenen – Beschwerdegegnerinnen insoweit in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sind, als dass mit der in Frage stehenden Standortentschädigung die hohe Betriebsreserve der KVA Winterthur um einen Betrag von Fr. 6 000 000 vermindert würde und sie dadurch nicht von grundsätzlich möglichen und notwendigen Gebührensenkungen profitieren würden bzw. zu einem späteren Zeitpunkt höhere Gebühren zu gewärtigen hätten.



3. Die Vorinstanz begründete die Gutheissung der Beschwerde insbesondere damit, dass es sich bei der umstrittenen Standortentschädigung um eine neue Gebühr handle, die sich nicht unter den Begriff «insbesondere» gemäss Art. 32a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz [USG]) subsumieren lasse, sondern die einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage im Umweltschutzgesetz bedürfe. Diese liege aber im vorliegenden Fall nicht vor. Aus diesen Gründen könne die Standortentschädigung der KVA zu Gunsten der Stadt Winterthur nicht aus Art. 32a Abs. 1 USG hergeleitet werden. Die strittige Standortentschädigung sei auch in § 37 Abs. 2 des Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (AbfallG) nirgends ausdrücklich erwähnt, womit sich diese Gebühr auch nicht auf die «übrigen Kosten der Abfallwirtschaft» im Sinne von § 37 Abs. 2 AbfallG abstützen könne. Auch die städtische Verordnung über die Abfallentsorgung bilde keine gesetzliche Grundlage für die erhobene Standortentschädigung, da hier ebenfalls keine diesbezügliche Bestimmung enthalten sei.

Im Weiteren könne die Stadt Winterthur aus dem zitierten Standortvertrag zwischen der Einwohnergemeinde Thun und der dortigen Kehrichtverbrennungsanlage (AVAG KVA AG) nichts zu ihren Gunsten herleiten, da es sich dabei im Gegensatz zum vorliegenden Fall um eine Vertragslösung zwischen einer Gemeinde und einer privatrechtlich organisierten Aktiengesellschaft handle. Zudem sei im Vertrag von Thun die Standortentschädigung im Voraus vereinbart worden. In den mit den Beschwerdeführerinnen im Jahre 2003 abgeschlossenen Liefer-/ Abnahmeverträgen fehle jedoch eine Festlegung der Standortentschädigung. Die Vertragspartner hätten jedoch unter Berücksichtigung des Grundsatzes von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr Anspruch auf Darlegung aller Kostenfaktoren vor Abschluss der Verträge gehabt. Auch in finanzrechtlicher Hinsicht sei die Erhebung der Standortentschädigung nicht zulässig, da sie gegen § 126 GG verstosse.

4. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, die Aufzählung der Kostenfaktoren in Art. 32a Abs. 1 USG sei – durch das Wort «insbesondere» ausgedrückt – nicht abschliessend. Der Bundesgesetzgeber lasse damit den Trägern der öffentlichen Entsorgungsaufgaben einen breiten Spielraum für die konkrete Umsetzung des Verursacherprinzips. Die Rechtsauffassung des Bezirksrates, die sich sklavisch an die konkret in Art. 32a Abs. 1 USG aufgezählten Faktoren klammere, laufe diesem Grundsatz zuwider. Schwierigkeiten in der Quantifizierung der Standortentschädigung könnten nicht dazuführen, diese als unzulässigen Kostenfaktor zu qualifizieren. Die Standortentschädigung werde nicht als Gebühr erhoben, sondern stelle einen Kostenfaktor der Vollkostenrechnung dar, der im Gesamtkontext als völlig unbedeutend zu betrachten sei. Die Standortentschädigung lasse sich damit unter der «Generalklausel» von Art. 32a Abs. 1 USG erfassen. Bei einer zeitgemässen Auslegung von § 37 Abs. 2 AbfallG lasse sich die Standortentschädigung auch unter die übrigen Kosten der Abfallwirtschaft subsumieren. Der Beschluss des Grossen Gemeinderates Winterthur stehe zudem auf der gleichen normativen Stufe wie die städtische Abfallverordnung und stelle damit in formeller und materieller Hinsicht eine rechtsgenügende kommunale Gesetzesgrundlage dar. Dass die Standortentschädigung im Fall Thun in einem Vertrag zwischen einer Gemeinde und einer privatrechtlich organisierten Aktiengesellschaft vereinbart worden sei, ändere nichts an der Vergleichbarkeit. Der bundesrechtliche Rah-



men für die Ermittlung der Vollkostenrechnung gelte unabhängig davon, ob das vom Verursacher bzw. Ablieferer von Abfall zu entrichtende Entgelt mittels Vertrag oder Verfügung festgesetzt werde. Die Entnahme von Fr. 6 000 000 für die früheren Jahre stelle keine gegen § 126 GG bzw. das Rückwirkungsverbot verstossende – rückwirkende – Gewinnabschöpfung dar, sondern eine Art «Berichtigung» der früheren Betriebsrechnungen.

- 5.a) Die Beschwerdeführerin beruft sich insbesondere auf Art. 32a Abs. 1 USG sowie § 37 Abs. 1 und 2 AbfallG. Gemäss der bundesrechtlichen Bestimmung sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere berücksichtigt: die Art und Menge des übergebenen Abfalls (lit. a), die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Abfallanlagen (lit. b.), die zur Substanzerhaltung solcher Anlagen erforderlichen Abschreibungen (lit. c.), die Zinsen (lit. d.) sowie der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen (lit. e.). § 37 AbfallG bestimmt, dass die Rechnungsführung der Gemeinden über die Abfallwirtschaft eine vollständige Übersicht über die anfallenden Kosten zu gewährleisten hat (Abs. 1). Die Gemeinden haben eine nach Volumen oder Gewicht bemessene kostendeckende Gebühr zu erheben. Die Gebühren decken die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Abfallanlagen sowie die übrigen Kosten der Abfallwirtschaft einschliesslich der kantonalen Abgabe (Abs. 2).

Unbestritten ist, dass Art. 32a Abs. 1 lit. a–e USG wie auch § 37 AbfallG eine Reihe von Faktoren auflisten, die bei der Ausgestaltung der Gebühren zu berücksichtigen sind, diese Faktoren jedoch keine abschliessende Aufzählung aller Kostenposten darstellen. Ebenfalls unbestritten ist, dass beide Bestimmungen weitgehend identischen Inhalts sind und die Standortentschädigung in beiden Bestimmungen nicht ausdrücklich erwähnt wird. Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid ausgeführt, dass es sich bei der umstrittenen Standortentschädigung nicht um eine geringfügige Verwaltungs- und Kanzleigebühr, sondern um einen bedeutsamen zusätzlichen Kostenfaktor handle. Dessen Quantifizierung sei schwierig und die Darstellung der Standortentschädigung als konkreter und transparenter Aufwandsposten in der Abfallrechnung sei nicht möglich. Bei der umstrittenen Standortentschädigung sei von einer neuen Gebühr auszugehen, die sich nicht unter Art. 32a USG bzw. § 37 AbfallG subsumieren lasse und daher einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedürfe.

Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, dass die Vorinstanz den Ermessensspielraum, den Art. 32a Abs. 1 USG bzw. § 37 AbfallG den rechtsanwendenden Behörden zugestehe, nicht korrekt angewendet hat. Zudem könnten die Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Standortentschädigung nicht dazu führen, diese als unzulässigen Kostenfaktor zu bezeichnen. In der Hauptsache qualifiziert die Beschwerdeführerin die Standortentschädigung entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht als neue Gebühr, sondern will diese ausdrücklich als Kostenelement der Vollkostenrechnung gemäss Art. 32a Abs. 1 USG verstanden wissen. Demnach ist im Folgenden zu prüfen, ob die Standortentschädigung als ein Kostenbestandteil der Vollkostenrechnung qualifiziert werden kann.



- b) Art. 32a Abs. 1 USG verpflichtet die Kantone, die Entsorgung von Siedlungsabfällen mit kostendeckenden und verursachergerechten Abgaben zu finanzieren. Verlangt ist demnach für die Abfallanlagen eine Vollkostenrechnung, in welche der Aufwand für Bau, Betrieb und Unterhalt der Abfallanlagen zusammen mit ausreichenden Abschreibungen für die Substanzerhaltung und mit den Kapitalzinsen eingehen (Botschaft GSchG, BBl 1996 IV 1217, 1222). Entscheidend ist, welche Kosten direkt im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung anfallen. Die Entsorgung der Abfälle umfasst ihre Verwertung oder Ablagerung sowie die Vorstufen Sammlung, Beförderung, Zwischenlagerung und Behandlung. Als Behandlung gilt jede physikalische, chemische oder biologische Veränderung der Abfälle (Art. 7 Abs. 6^{bis} USG). Zu den weiteren – d. h. nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnten – Kostenelementen, die mit verursachergerechten Entsorgungsgebühren zu decken sind, können z. B. jene Kosten gezählt werden, die mit der Sammlung, Beförderung, Behandlung und Verwertung des Abfalls sowie auch mit dem Vollzug durch die Verwaltung anfallen (Kommentar zum USG, N. 60 ff. zu Art. 32a). Kosten ergeben sich aus dem bewerteten leistungsbezogenen Güterverbrauch; sie stellen eine messbare finanzielle Grösse dar. Dies ist bei der von der Beschwerdeführerin geforderten Standortentschädigung, die das Planungs- und Investitionsrisiko sowie die Kosten aus dem Mehrverkehr und der Luftverunreinigung abdecken soll, nicht der Fall.

Der Stadtrat Winterthur führt seinerseits in seinem Antrag an den Grossen Gemeinderat vom 1. September 2004 aus: «Ein solches zusätzliches Kostenelement stellen alle nicht finanziellen Belastungen und Nachteile dar, welche einer Gemeinde aus dem Bestand und Betrieb einer Kehrichtverbrennungsanlage auf ihrem Territorium erwachsen.» Dass der Betrieb der KVA Winterthur Luftverunreinigungen und auch Mehrverkehr auslöst, kann nicht bestritten werden. Inwiefern der Beschwerdeführerin dadurch jedoch direkte messbare Mehrkosten entstehen, hat sie nicht schlüssig dargelegt. Die Entschädigung des Investitions- und Planungsrisikos liefe darauf hinaus, der Beschwerdeführerin faktisch ihr Engagement betreffend KVA Winterthur zu entschädigen. Das behauptete Risiko stellt weder als solches einen direkten Kostenfaktor dar, noch wird substantiiert dargelegt, welche Kosten der Beschwerdeführerin aus diesem Risiko tatsächlich entstehen. Die Entschädigung dieser Risikobereitschaft würde darauf hinauslaufen, der Beschwerdeführerin die Tragung dieses Risikos mit einer Abgeltung analog einer Rendite zu entschädigen. Dies lässt sich jedoch nicht mit Art. 32a USG sowie § 37 AbfallG vereinbaren. Die selbst von der Beschwerdeführerin eingestandenen Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Höhe der Standortentschädigung schliessen für sich allein genommen die Annahme eines anrechenbaren Kostenfaktors nicht aus. Sie bestätigen jedoch den Umstand, dass es sich bei der strittigen Standortentschädigung nicht um im Sinne von Art. 32a USG bzw. § 37 AbfallG messbare, der Abfallentsorgung zuzurechnende Kostenfaktoren, sondern um ein Art Abgeltung immaterieller Inkonvenienzen handelt.

Auch § 37 AbfallG eröffnet entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keine über den Umfang von Art. 32a USG hinausgehende Möglichkeit zum Einbezug weiterer Kostenfaktoren. In der Weisung des Regierungsrates zum neuen Abfallgesetz vom 27. Mai 1992 wird ausgeführt, dass mit den Gebühren die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie der übrigen Kosten der Ab-



fallwirtschaft (Verwaltung, Drucksachen, Information) getragen werden. Damit bewegt sich die Regelung von § 37 AbfallG im Rahmen von Art. 32a USG. In diesem Sinne führt auch das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in seinem Entscheid vom 26. August 1999 aus, dass mit einer Kehrichtgrundgebühr, welche die Kosten für gewisse Separatsammlungen, für Information und Beratung, Personal und Administration sowie die kantonale Abgabe für die Entsorgung von Kleinmengen von Sonderabfällen (§ 36 AbfallG) deckt, das in Art. 2 USG verankerte und durch Art. 32a Abs. 1 und 2 USG konkretisierte bzw. relativierte Verursacherprinzip nicht verletzt werde (RB 1999 Nr. 48).

Im Weiteren liesse sich die umstrittene Standortentschädigung auch kaum mit Art. 32a Abs. 4 USG vereinbaren. Den Nachweis, wie dem geforderten Transparenzgebot auf Grund der rudimentären Angaben zur Berechnung der Standortentschädigung Nachachtung verschafft werden kann, hat die Beschwerdeführerin nicht erbracht.

- c) Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, dass der strittige Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 25. Oktober 2004 normativ auf der gleichen Stufe stehe wie die städtische Abfallverordnung. Demzufolge sei davon auszugehen, dass – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – der angefochtene Parlamentsbeschluss in formeller und materieller Hinsicht eine rechtsgenügende kommunale Gesetzesgrundlage für die strittige Standortentschädigung bilde. Die Frage, ob mit dem streitigen Parlamentsbeschluss eine genügende kommunale gesetzliche Grundlage besteht oder nicht, stellt sich nur unter der Prämisse der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht. Nach dem unter lit. b vorstehend Gesagten erweist sich der strittige Beschluss des Grossen Gemeinderates als weder mit Art. 32a USG noch § 37 AbfallG vereinbar und ist daher sowohl als bundesrechtswidrig wie auch übergeordnetem kantonalem Recht widersprechend aufzuheben. Damit erübrigt sich die Klärung der Frage, ob der angefochtene Beschluss in formeller Hinsicht eine genügende kommunale gesetzliche Grundlage bildet.
6. Da der Beschluss des Grossen Gemeinderates Winterthur bereits auf Grund der Ausführungen unter Ziffer 5 vorstehend aufzuheben ist, erübrigt sich eine eingehende Prüfung der Rechtmässigkeit des Beschlusses unter den Aspekten des kantonalen Finanzrechtes bzw. des Rückwirkungsverbot. Bemerkungsweise sei dazu jedoch ausgeführt, dass sich gemäss Ziffer 2 des Beschlusses des Grossen Gemeinderates die Abgeltung (Standortentschädigung) auf den gesamten bisherigen Betrieb beziehen soll. Die Inbetriebnahme der KVA Winterthur erfolgte im Jahre 1965. Demnach erstreckt sich die Abgeltung auf über 40 Betriebsjahre. Gemäss der Argumentation der Beschwerdeführerin handelt es sich bei der Standortentschädigung um einen Kostenfaktor gemäss Art. 32a USG. Dieser muss jedoch der (jährlichen) Vollkostenrechnung belastet werden. Insofern die jährliche Standortentschädigung für die Jahre 2004 bis 2007 als Abgeltung für den gesamten bisherigen Anlagenbetrieb von über 40 Jahren auf Fr. 1 500 000 festgelegt werden soll, gebietet dieses Vorgehen der inneren Logik. Korrekterweise müsste der behauptete Kostenfaktor der Standortentschädigung auf jedes der vergangenen Rechnungsjahre berechnet und ausgewiesen werden. Die pauschale Verrechnung erscheint daher zwar als pragmatischer Ansatz, widerspricht jedoch der in Art. 32a USG und § 37 AbfallG geforderten Kosten- und Rechnungstransparenz. Auch § 126 GG verlangt eine jährliche Konsolidierung der besonderen Be-



triebsrechnungen mit der Verwaltungsrechnung. Alle Rechnungen sind jeweils auf den 31. Dezember abzuschliessen (vgl. H. R. THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage 2000, N. 3 zu § 126 GG). Zudem verbietet das Kostendeckungsprinzip eine gewinnorientierte Leistung (H. R. THALMANN, a. a. O., N. 2.1 zu § 126 GG). Wie bereits ausgeführt, stellt die Standortentschädigung keinen den bundes- bzw. kantonalrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Kostenfaktor dar und wäre demzufolge als unzulässige gewinnorientierte Leistung zu betrachten. Zu beurteilen ist der Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 25. Oktober 2004. Dieser hält in Ziffer 2 unmissverständlich fest, dass die Standortentschädigung für die Jahre 2004 bis 2007 auf jährlich Fr. 1 500 000 festgelegt wird. Dies ist auf Grund der vorstehenden Ausführungen unzulässig.

7. Diese Erwägungen führen zur Abweisung der Beschwerde. Die Kosten des Verfahrens sind ausgangsgemäss der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Eine Parteientschädigung steht ihr schon wegen ihres Unterliegens nicht zu (§ 17 VRG).

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

- I. Die Beschwerde der Stadt Winterthur gegen den Beschluss des Bezirksrates Winterthur vom 24. Juni 2005 betreffend die Standortentschädigung der KVA zu Gunsten der Stadt Winterthur wird abgewiesen.
- II. [...] [...]

Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 11. Oktober 2006 eine staatsrechtliche Beschwerde gegen diesen Entscheid abgewiesen (2P.110/2006).