

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00666 vom 24. November 2024

ZH Verwaltungsgericht, 2024-11-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00666](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00666)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00666 du 24 novembre 2024

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00666 del 24 novembre 2024

## Regeste

Urnenabstimmung vom 24. November 2024 – Genehmigung eines Planungskredits für KEZO-Ersatzneubau | [Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Stimmbevölkerung im Vorfeld der streitgegenständlichen Abstimmung über einen Planungskredit in Höhe von Fr. 24'500'000.- falsch informiert bzw. über verschiedene Punkte getäuscht worden sei.] Der Beleuchtende Bericht zur Vorlage weist eine dem Projekt angemessene Länge auf und ist gut verständlich. Er vermittelt sodann ein umfassendes Bild der Vorlage, wobei darauf hinzuweisen ist, dass der Stimmbevölkerung damit noch kein konkretes (Bau-)Projekt zur Abstimmung unterbreitet wird und auch nicht über ein bestimmtes Verfahren der Schlackenaufbereitung oder über die Lagerung der Restschlacke abgestimmt wird. Die diesbezüglichen Vorbringen des Beschwerdeführers laufen deshalb von vornherein ins Leere (E. 5.2). Nicht folgen lässt sich dem Beschwerdeführer im Weiteren, wenn er geltend macht, der Beschwerdegegner stelle die finanziellen Folgen des geplanten Ersatzneubaus zu optimistisch dar und behaupte wider besseres Wissen, dass die Abfallgebühren künftig nicht steigen sollten (E. 5.3). Die Verfahrenskosten sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (E. 7). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2024.00666 Urteil der 4. Kammer vom 20. November 2024 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Zweckverband KEZO, Beschwerdegegner, betreffend Urnenabstimmung vom 24. November 2024 – Genehmigung eines Planungskredits für KEZO-Ersatzneubau, hat sich ergeben: I. Der Zweckverband Kehrrechtverwertung Zürcher Oberland (KEZO) plant auf seinem Areal in Hinwil einen Ersatzneubau für die bestehende Kehrrechtverwertungsanlage. Am 13. Juni 2024 genehmigte die Delegiertenversammlung des Zweckverbands in diesem Zusammenhang einstimmig einen Planungskredit über Fr. 24'500'000.- und verabschiedete das Geschäft zuhanden der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden. Mit Beschluss vom 10. Juli 2024 setzte der Gemeinderat Hinwil als wahlleitende Behörde die Urnenabstimmung über die Vorlage auf den 24. November 2024 an. Die Publikation dieses Beschlusses erfolgte am 30. August 2024. II. Am 4. September 2024 rekurrierte A beim Bezirksrat Hinwil und verlangte, dass dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu erteilen und die angefochtene Anordnung aufzuheben sei. Mit Beschluss vom 22. Oktober 2024 wies der Bezirksrat Hinwil das Rechtsmittel ab, ohne Verfahrenskosten zu erheben. III. A gelangte am 30. Oktober 2024 an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrats Hinwil

vom 22. Oktober 2024 und der Anordnung der Urnenabstimmung über den Planungskredit von Fr. 24'500'000.-; in prozessualer Hinsicht ersuchte er zudem um Erteilung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Der Bezirksrat Hinwil verzichtete am 5. November 2024 auf Vernehmlassung. Der Zweckverband KEZO beantragte mit Beschwerdeantwort vom 11. November 2024, die Beschwerde sei abzuweisen und ihr keine aufschiebende Wirkung zu erteilen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung von Beschwerden gegen Rekursentscheide der Bezirksräte in Stimmrechtssachen zuständig (§ 161 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161] in Verbindung mit §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Der Beschwerdeführer ist nach § 49 in Verbindung mit § 21a Abs. 1 lit. c VRG zur Beschwerde legitimiert. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Der Antrag des Beschwerdeführers um Erteilung aufschiebender Wirkung wird mit dem vorliegenden Entscheid gegenstandslos. 3. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass sich die streitgegenständliche Abstimmung über einen Planungskredit in Höhe von Fr. 24'500'000.- als verfrüht erweise, weil der Zweckverband KEZO zuerst "die Grundlagenarbeit" erledigen müsse: "Evaluation der Verfahren (Nass- oder Trockenaustrag), Evaluation der Vorgehensweise (Anschaffung einer fertigen Lösung mit Anpassungen an die Schweizer Gesetzgebung); Eigenentwicklung; Planungskoooperation mit der Stadt Winterthur" bzw. "Wahl des Verfahrens (Nass- oder Trockenaustrag der Schlacke) und der Planung (eigene Entwicklung oder Fremdprodukt; eigene Entwicklung oder Zusammenarbeit zum Beispiel mit der Stadt Winterthur)". Indem die Vorlage den Eindruck erwecke, dass derartige grundlegende Fragen abgeklärt würden oder worden seien, sei sie zudem ungenügend und irreführend. Ausserdem würden die finanziellen Auswirkungen nicht transparent und viel zu optimistisch dargestellt. So erweise sich namentlich die Aussage im Beleuchtenden Bericht, wonach die Abfallgebühren künftig nicht steigen sollen, entweder als falsch oder als nicht nachvollziehbar. Die Aussage könnte nur dann "in der Tendenz verstanden werden, wenn von stark sinkenden Kosten bei der Deponierung ausgegangen" würde. Deshalb sei die Umsetzbarkeit der "Deponiepläne" bzw. Deponieprojekte zu prüfen. Auch darauf gehe der Beleuchtende Bericht aber mit keinem Wort ein. Die Annahme, dass der Beschwerdegegner die steigenden Kosten mit sinkenden Deponiekosten kompensieren könne, sei illusorisch.

#### **E. 4.1**

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Geschützt wird durch Art. 34 Abs. 2 BV namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden (BGE 130 I 290 E. 3.1 mit Hinweisen; VGr, 7. Dezember 2023, VB.2023.00508, E. 2.1). In diesem Sinn gewährleisten die staatlichen Organe gemäss § 6 Abs. 1 GPR, dass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann, indem sie insbesondere einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fördern und eine von Zwang und unzulässigem Druck freie Stimmabgabe ermöglichen.

#### **E. 4.2**

Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden zu korrekter und zurückhaltender Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. In Bezug auf Abstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungs-funktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt wird, unter dem Blickwinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Sachlichkeit (zum Ganzen BGE 143 I 78 E. 4.4 mit Hinweisen). Diesem Erfordernis genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen darin wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe für diese sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen erwähnen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können. Im Sinn einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit aber, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken oder für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen (BGE 139 I 2 E. 6.2, 138 I 61 E. 6.2; zum Ganzen auch VGr, 7. Dezember 2023, VB.2023.00508, E. 2.1 f., und 22. Juli 2021, VB.2021.00382, E. 4.2).

### **E. 4.3**

Gemäss § 64a in Verbindung mit § 64 Abs. 1 GPR ist in diesem Sinn für Urnenabstimmungen in einer Versammlungsgemeinde zu jeder Abstimmungsvorlage ein kurzer, sachlich gefasster und gut verständlicher Beleuchtender Bericht zu verfassen, in dem die Vorlage erläutert wird und die wesentlichen Vor- und Nachteile der Vorlage (lit. a), die Anträge der Exekutivorgane und der Rechnungsprüfungskommission (lit. b) und die Abstimmungsempfehlung der vorberatenden Gemeindeversammlung (lit. c) genannt werden.

### **E. 5.1**

Der Gemeinderat Hinwil – als wahlleitende Behörde – stellte den Stimmberechtigten der Zweckverbandsgemeinden vorliegend mit den Abstimmungsunterlagen einen Beleuchtenden Bericht zu; dieser kann zudem auf den Webseiten der 36 Zweckverbandsgemeinden wie auch auf der Webseite des Beschwerdegegners eingesehen werden. Im insgesamt 15 Seiten umfassenden Beleuchtenden Bericht wird unter dem Titel "Das Wichtigste in Kürze" zusammenfassend erläutert, dass die bestehende Kehrichtverwertungsanlage des Beschwerdegegners vor über 50 Jahren in Betrieb genommen worden sei und sich dem Ende ihrer technischen Lebensdauer nähere. Mit dem geplanten (Ersatz-)Neubau werde die Entsorgungssicherheit für den Siedlungsabfall der Zweckverbandsgemeinden dauerhaft gewährleistet und die Energie- und Ressourceneffizienz erhöht, da unter anderem die Abgabe von Fern- und Abwärme vervierfacht und die – ökologisch und ökonomisch dem neusten Stand der Technik entsprechende – Anlage mit einer "CO<sub>2</sub>-Abscheidung aus den Reingasen" ausgerüstet werden solle. Die Technologie zur CO<sub>2</sub>-Abscheidung werde allerdings bis zur geplanten Inbetriebnahme der neuen Anlage noch nicht genügend ausgereift sein, weshalb dieses Vorhaben in einem separaten Projekt nachgelagert umgesetzt werde (siehe dazu auch den

separaten Abschnitt "CO<sub>2</sub>-Abscheidung"). Zum aktuellen "Projektstand" wird unter dem betreffenden Titel näher ausgeführt, dass im Mai 2022 die strategische Planung und im Mai 2023 eine Vorstudie abgeschlossen worden seien. Zurzeit würden ein Gestaltungsplan und die planungsrechtlichen Schritte für das weitere Vorgehen erarbeitet. Im Dialog mit der Standortgemeinde Hinwil und dem Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich sei dabei deutlich geworden, dass der Prozess aufgrund der Komplexität des Projekts mehr Zeit und zusätzliche Schritte erfordere, als anfangs geplant gewesen sei. Unter dem Titel "Kosten und Finanzierung" findet sich zunächst bezüglich des Gesamtprojekts festgehalten, dass die Gesamtkosten für das Neubauprojekt rund Fr. 350'000'000.- betragen (+/- 20 %), inklusive Teilrückbau der heutigen Anlagengebäude, ohne CO<sub>2</sub>-Abscheidung. Die definitiven Investitionskosten würden im weiteren Projektierungsverlauf ermittelt und den Stimmberechtigten bei der Beantragung des Ausführungskredits vorgelegt. Die Finanzierung des Ersatzneubaus erfolge mit Eigenmitteln und Fremdkapital. Sie sei im finanziellen Führungssystem des Kantons Zürich abgebildet und erfülle die Rahmenbedingung eines Eigenkapitalanteils von 40 % (+/- 10 %) nach erfolgtem Neubau der Anlage. Das benötigte Fremdkapital für das Projekt werde dannzumal am Finanzmarkt aufgenommen. Es würden weder Steuergelder noch Investitionsbeiträge der Verbandsgemeinden benötigt. Die Planung solle sicherstellen, dass die Abfallgebühren durch den Ersatzneubau möglichst beibehalten werden könnten. Der Entscheid für ein zweistufiges Kreditverfahren (Abstimmung über einen Planungskredit in einem ersten Schritt und Abstimmung über den Ausführungs- bzw. Baukredit in einem zweiten Schritt) wird unter einem separaten Abschnitt ("Begründung für den Planungskredit") mit dem zusätzlichen Planungsaufwand begründet ("Die planungsrechtlichen Schritte benötigen mehr Zeit und zusätzliche Planungsdokumente") sowie dem Entscheid, die CO<sub>2</sub>-Abscheidung nachgelagert in einem separaten Projekt umzusetzen. Unter dem Untertitel "Verwendung des Planungskredits" wird schliesslich in einer Grafik aufgeschlüsselt, aus welchen Ausgabenpositionen (bzw. aus welchen nach den Grundsätzen des öffentlichen Beschaffungswesens vergebenen öffentlichen Aufträgen) sich der strittige Kredit zusammensetzt, und wird zudem als Vorteil des zweistufigen Verfahrens insbesondere genannt, dass die beauftragten Unternehmen früher mit der Arbeit beginnen könnten und eine genauere Ermittlung der Investitionskosten möglich sei.

## **E. 5.2**

Der Beleuchtende Bericht weist eine dem Projekt angemessene Länge auf und ist gut verständlich. Er vermittelt sodann ein umfassendes Bild der Vorlage, wobei mit der Vorinstanz und dem Beschwerdegegner darauf hinzuweisen ist, dass der Stimmbevölkerung damit noch kein konkretes (Bau-)Projekt zur Abstimmung unterbreitet wird und auch nicht über ein bestimmtes Verfahren der Schlackenaufbereitung oder über die Lagerung der Restschlacke ("Nassaustrag" oder "Trockenustrag", Deponieplanung) abgestimmt wird. Abstimmungsgegenstand bildet ein Kredit für die im Zusammenhang mit dem Ersatzneubau der beschwerdegegnerischen Kehrrechtverwertungsanlage am bisherigen Standort anfallenden Planungsarbeiten bis zur Beantragung eines Kredits für das konkrete Neubauprojekt (inklusive unternehmensspezifische Planung und Vorbestellung von zeitkritischen Komponenten für die Ausführung). Soweit die Einwendungen des Beschwerdeführers auf eine inhaltliche Überprüfung des späteren Bauprojekts und der Verfahren der Abfallverwertung bzw. Schlackenaufbereitung und -lagerung abzielen, laufen sie daher von vornherein ins Leere. Entgegen der Beschwerde werden die Stimmberechtigten auch nicht darüber getäuscht, auf welcher Grundlage der Entscheid über

den strittigen Planungskredit basiert, bzw. es wird ihnen nicht vorgegaukelt, dass wichtige Vorabklärungen ("die Grundlagenarbeit") gemacht worden wären, obschon dies effektiv nicht der Fall ist. Namentlich wird im Beleuchtenden Bericht mit dem Hinweis auf die Komplexität des Planungsprozesses und den Entscheid, den Bau einer Anlage zur CO<sub>2</sub>-Abscheidung nachgelagert in einem separaten Projekt umzusetzen, schlüssig und in aller Kürze dargelegt, weshalb sich die Delegierten des Zweckverbands einstimmig für eine Zweiteilung des Verfahrens entschieden haben.

### **E. 5.3**

Nicht folgen lässt sich dem Beschwerdeführer im Weiteren, wenn er geltend macht, der Beschwerdegegner stelle die finanziellen Folgen des geplanten Ersatzneubaus zu optimistisch dar und behaupte wider besseres Wissen, dass die Abfallgebühren künftig nicht steigen sollten. Das vorgelagerte Planungsverfahren, für das der streitgegenständliche Kredit benötigt wird, soll gerade eine genauere Ermittlung der späteren Investitionskosten ermöglichen. Dass der Beleuchtende Bericht diesbezüglich sowie zum dereinst benötigten Eigen- bzw. Fremdkapital lediglich eine vage Schätzung enthält ("rund CHF 350 Mio. [+/- 20 %]"), liegt mithin in der Natur der Sache. Erst die Planungsphase liefert präzisere Angaben zum Investitionsvolumen, da dort die wesentlichen Arbeiten ausgeschrieben bzw. vergeben werden. Der Beleuchtende Bericht macht deutlich, dass bezüglich der Höhe der Kosten des Bauprojekts und dessen Finanzierung aktuell noch keine verbindlichen Angaben gemacht werden können. Gleiches gilt bezüglich einer allfälligen Erhöhung der Abfallgebühren, heisst es dazu im Bericht doch explizit, dass die Planung sicherstellen solle, "dass die Abfallgebühren durch den Ersatzneubau möglichst beibehalten werden können". Eine Garantie, dass die Abfallgebühren dereinst nicht erhöht werden, wird nicht abgegeben.

### **E. 5.4**

Dass die bestehende Kehrrechtverwertungsanlage des Beschwerdegegners mit ihren drei Ofenlinien und einer Kapazität von 190'000 Tonnen Abfall pro Jahr erneuert und in diesem Zusammenhang ein Planungsaufwand getätigt werden muss, bestreitet schliesslich auch der Beschwerdeführer nicht. Gegen die konkrete Höhe des strittigen Kredits für die weitere Planung bringt er ebenfalls nichts vor.

### **E. 5.5**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die seitens des Beschwerdegegners bzw. des Gemeinderats Hinwil als wahlleitender Behörde zur Abstimmung vom 24. November 2024 über den "KEZO-Ersatzneubau; Genehmigung Planungskredit von 24'500'000 Franken (exkl. MWST)" publizierten Informationen unter dem Gesichtswinkel von Art. 34 Abs. 2 BV nicht zu beanstanden sind.

### **E. 6**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

### **E. 7**

In Stimmrechtssachen werden keine Kosten erhoben, es sei denn, das Rechtsmittel erweise sich als offensichtlich aussichtslos (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 4 VRG). Von einem solchen Fall ist hier auszugehen, nachdem der Beschwerdeführer gegen den Planungskredit als solchen nichts vorbringt, sondern stattdessen eine inhaltliche Prüfung insbesondere des Neubauprojekts anstrebt, welches nicht Streitgegenstand bildet. Die

Verfahrenskosten sind demzufolge dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.