

Sitzung vom 29. Oktober 2025

1083. Anfrage (Moderne KVA ja, aber mit gerechterer Risikoteilung)

Kantonsrätin Sonja Gehrig, Urdorf, und Mitunterzeichnende haben am 7. Juli 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Die Umsetzung der kantonalen Abfall- und Ressourcenstrategie erfordert moderne, leistungsfähige Kehrichtverwertungsanlagen (KVA), die auch energetische und ökologische Zielsetzungen erfüllen. In Zukunft sind deshalb wenige, dafür grösere, Anlagen geplant, mit Vorgaben an technische Mindestanforderungen und Wärmenutzung. Die Hoheit der Abfallplanung liegt – als vom Bund delegierte Aufgabe – beim Kanton. Im Massnahmenplan Abfall- und Ressourcenwirtschaft sowie im behördenverbindlichen kantonalen Richtplan gibt der Kanton Zürich Kapazitäten, Standorte und technische Anforderungen vor.

Die Eigentümer-/Trägergemeinden der Zürcher KVA fürchten Überkapazitäten im Kanton, unter anderem wegen zunehmend griffiger Massnahmen im Bereich Kreislaufwirtschaft, Aufstockung von Kapazitäten in den Nachbarkantonen sowie im Kanton Zürich (Nichtschlüssung KVA Horgen) oder übervorsichtiger Kapazitätsplanung des Kantons. Überkapazitäten bedeuten wirtschaftliche Risiken, und Träger von Anlagen mit Überkapazitäten müssen dann – wie beispielsweise in den vergangenen Jahren bei den Trägergemeinden der LIMECO erlebt – höhere als marktübliche Preise bezahlen.

Den Trägergemeinden wurden die kantonalen Vorgaben nicht als maximal mögliche Kapazität kommuniziert, sondern als abzudeckender Planungswert. Die Trägergemeinden können sich so nicht auf die für ihre Region nötigen Kapazitäten fokussieren. Sie erfüllen mit dem Bau und Betrieb einer KVA faktisch eine kantonale Aufgabe, ohne effektiven Einfluss auf zentrale Projektparameter wie Kapazität oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen, haften aber häufig alleine für finanzielle und operationelle Risiken. Andererseits übernimmt ein substantieller Teil der Zürcher Gemeinden keinerlei finanzielle und operative Risiken, da sie keiner Trägerschaft einer KVA angehören. Dies wirft grundsätzliche Fragen zur fairen Aufgaben-, Finanzierungs- und Risikoverteilung zwischen Kanton und Gemeinden auf.

Das aktuell geplante Neu- und Ausbauprojekt der KVA LIMECO im Limmattal zeigt exemplarisch die daraus entstehenden Zielkonflikte: Die geplante Kapazität liegt mit 160'000 Tonnen pro Jahr weit über dem Bedarf der Trägergemeinden (aktuell 35'000 t/a, künftig bis max. 49'000 t/a). Die Trägerschaft haftet jedoch unter heutigen Umständen alleine für das hohe Investitionsvolumen und betriebliche Risiken.

Ein modernes Infrastruktursystem braucht nicht nur technische, sondern auch institutionelle und finanzpolitische Nachhaltigkeit. Das verlangt nach einer vorausschauenden Rolle des Kantons.

Dazu bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Aufgabenverteilung & Zuständigkeit

- a. Wie beurteilt der Regierungsrat die heutige Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung von KVA?
- b. Welche rechtlichen oder politischen Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, Gemeinden bei kantonal bzw. überregional relevanten Infrastrukturanlagen finanziell oder institutionell zu entlasten?
- c. Welche Rolle sieht der Regierungsrat für den Kanton bei der (Mit-)Finanzierung oder Risikoabsicherung von KVA, die einen mehrheitlich kantonalen Bedarf abdecken? Wie stellt sich der Regierungsrat zur Möglichkeit einer direkten oder indirekten Beteiligung des Kantons an Investitions-, Haftungs- oder Betriebsrisiken von KVA (beispielsweise in Form einer Defizitgarantie)?

2. Planungssicherheit & Risikoabsicherung

- a. Wie schätzt der Regierungsrat das Risiko von Überkapazitäten ein, beispielsweise aufgrund der Umsetzung von Kreislaufwirtschaftsmaßnahmen und inner- oder ausserkantonalen bzw. ausländischen Kapazitätserweiterungen von KVA?
- b. Welche Planungsfreiheit haben die Trägerschaften in der Auslegung der kantonal festgelegten Kapazitätswerte pro KVA? Sind die im Richtplan für die einzelnen KVA definierten Abfallmengen Höchst- oder Zielwerte?
- c. Welche Massnahmen ergreift der Kanton, um Gemeinden vor wirtschaftlichen Folgen durch Überkapazitäten oder Preisverzerrungen bei KVA zu schützen?
- d. Welche Bedeutung misst der Regierungsrat dabei kantonalen Instrumenten wie Defizitgarantien, Abnahmeverpflichtungen oder Haftungsobergrenzen bei?

3. Governance & institutionelle Weiterentwicklung

- a. Wie kann aus Sicht des Regierungsrates eine institutionelle Trägerschaftsstruktur ausgestaltet sein, die der Bedeutung überregionaler KVA gerecht wird, beispielsweise mit Einbezug von privaten Trägerschaften und/oder weiterer Gemeinden?
- b. Was unternimmt der Regierungsrat, um interkantonale Vereinbarungen und/oder Trägerschaften zu schaffen, mit dem Ziel, die KVA-Planung zu optimieren?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sonja Gehrig, Urdorf, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) verpflichtet die Kantone zu einer Abfallplanung. Damit haben die Kantone die Aufgabe, den Bedarf an Abfallanlagen zu ermitteln und Überkapazitäten zu vermeiden (Art. 31 USG). Die Kantone legen für Siedlungsabfälle Einzugsgebiete fest und sorgen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen (Art. 31b USG). Gemäss §§ 6 und 35 des Abfallgesetzes (AbfG, LS 712.1) liegt die strategische Planung der Abfallwirtschaft beim Kanton, während die Gemeinden für die Sammlung und Entsorgung der Siedlungsabfälle zuständig sind.

Mit Beschluss Nr. 80/2023 hat der Regierungsrat ein Zuweisungsmodell festgelegt, das unter bestimmten Voraussetzungen die ausserkantonale Entsorgung von Siedlungsabfällen erlaubt. Dieses Zuweisungsmodell dient als Grundlage für die Einzugsgebiete für Kehrichtverwertungsanlagen (KVA), die der Regierungsrat gemäss § 24 Abs. 2 AbfG nach Anhörung der Gemeinden festsetzt. Diese Einzugsgebiete wurden zuletzt mit RRB Nr. 1119/2023 für die Periode 2024 bis 2028 neu festgesetzt. Die heutige Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden entspricht den rechtlichen Vorgaben.

Die Baudirektion nimmt ihre Verantwortung im Rahmen der kantonalen Abfallplanung und der Richtplanung sowie bei der Kontrolle der Einhaltung der umwelt- und gewässerschutzrechtlichen Vorgaben wahr. Die operative Umsetzung – insbesondere Bau, Betrieb und Finanzierung von KVA – liegt bei den Trägergemeinden und Zweckverbänden. Der Kanton überprüft die Kostenplanung aller Zürcher KVA jährlich mit dem finanziellen Führungssystem. Dabei werden insbesondere die langfristige Wirtschaftlichkeit und die Refinanzierung von Investitionen geprüft.

Der Regierungsrat sieht keine Notwendigkeit für eine finanzielle Unterstützung gemäss § 26 AbfG, sei es in Form von Subventionen, zinsgünstigen Darlehen, Risikogarantien oder Bürgschaften. Die funktionierende Aufgabenteilung im Abfallbereich zwischen Kanton und Gemeinden soll beibehalten werden. Weiter sprechen Gründe der Gleichbehandlung mit anderen Trägerschaften im Abfallbereich sowie die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips dagegen. Und nicht zuletzt sind die entsprechenden Mittel im Rahmen der Investitionspriorisierung des Kantons nicht vorhanden.

Zu Frage 2:

2024 waren die KVA schweizweit und auch im Kanton Zürich bis über die Kapazitätsgrenzen ausgelastet. Gemäss der kantonalen Abfallplanung wird mit folgenden Abfallmengen und KVA-Kapazitäten im Kanton geplant:

	Prognostizierter Bedarf an KVA-Kapazität [t/a]	Geplante KVA-Kapazität [t/a]
2024	755 000 (Ist-Wert)	740 000
2035	790 000	870 000
2045	800 000	870 000

Der Kanton überprüft die Abfallplanung regelmässig. Die 2023 erfolgte Mengenprognose wurde mit den Ostschweizer Kantonen koordiniert und die Einflüsse von verstärktem stofflichem Recycling wurden berücksichtigt. Die vorgesehene Reservekapazität von 10% ist branchenüblich und dient der Entsorgungssicherheit, wobei in den teilweise mehrjährigen Umbauphasen mit reduzierten Kapazitäten und Entsorgungsengpässen gerechnet werden muss. Bei der Erarbeitung der Abfallplanung und namentlich der Festlegung der Verbrennungskapazitäten zieht die Baudirektion die KVA-Trägerschaften eng in die Entscheidungsfindung mit ein. Mit fünf Standorten und geplanten neun Ofenlinien weist die Organisation der Zürcher KVA eine hohe Flexibilität auf. Im Rahmen der regelmäßig anstehenden Investitionsentscheide zum Ersatz von Ofenlinien kann so vergleichsweise einfach auf veränderte Kapazitätsbedürfnisse reagiert werden.

Die Ergebnisse der Abfallplanung mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt werden im kantonalen Richtplan festgesetzt. Bei den im Richtplan festgelegten Kapazitäten pro KVA handelt es sich um Planungswerte, die gestützt auf die Abfallplanung den zu erwartenden Kapazitätsbedarf angeben. Die aufgrund der jüngsten Abfallplanung (2024 bis 2028) notwendig gewordenen Anpassungen des kantonalen Richtplans werden voraussichtlich Ende 2025 dem Kantonsrat zur Beschlussfassung beantragt. Zu erwähnen ist zudem, dass die Voraussetzungen für die Verbrennung von Siedlungsabfall in ausserkantonalen Anlagen derzeit nicht erfüllt sind.

Mit der Abfallplanung, der darauf abgestimmten Kapazitätsplanung, der Zuweisung von Siedlungsabfall sowie der regelmässigen Wirtschaftlichkeitsprüfung schafft der Kanton gute Rahmenbedingungen für den Betrieb einer KVA. Der Regierungsrat sieht daher keine Notwendigkeit für wirtschaftliche Schutzmechanismen wie die Anpassung des Zuweisungsmodells, finanzielle Beiträge oder Defizitgarantien.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat begrüßt überregionale Trägerschaftsmodelle und unterstützt interkommunale Kooperationen. Der Einbezug weiterer Gemeinden in die Trägerschaft der Limeco wäre begrüßenwert. Die Zürcher Gemeinden sind allerdings nicht verpflichtet, sich einer Trägerschaft anzuschliessen. Nach § 83 des Aargauer Gesetzes über die Einwohnergemeinden (SAR 171.100) wäre grundsätzlich auch die Einbindung von Aargauer Gemeinden möglich. Hierfür ist nach Zürcher Recht eine interkantonale Vereinbarung notwendig (§ 82 Abs. 1 Gemeindegesetz [LS 131.1]), für deren Abschluss der Regierungsrat zuständig ist. Sollte seitens Limeco und Aargauer Gemeinden Interesse an einer Erweiterung der Trägerschaft bestehen, ist der Regierungsrat bereit, eine entsprechende interkantonale Vereinbarung mit dem Kanton Aargau abzuschliessen.

Eine Beteiligung privater Akteure ist möglich, sofern die öffentliche Kontrolle gewährleistet bleibt. Solche Trägerschaften müssen aber unter Gemeinden und allenfalls privaten Akteuren geschaffen werden, wofür gegebenenfalls auch die Organisationsform zu ändern wäre. Die Baudirektion kann solche Prozesse unterstützen, wird diese aber nicht ohne Notwendigkeit initiieren. Es zeigt sich jedoch im ganzen Kanton wie auch in den Nachbarkantonen, dass sich Zweckverbände oder interkommunale Anstalten zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Abfallbereich bewährt haben.

Der Regierungsrat fördert die interkantonale Abstimmung im Bereich der Abfallwirtschaft, insbesondere zur Vermeidung von Überkapazitäten und zur Optimierung der Standortplanung. Die Abfallmengenprognose erfolgt in Koordination mit den Ostschweizer Kantonen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli