

Kommentar zu den Statuten des Verbandes Abwasserreinigung Oberengadin (ARO)

I. Allg. Bestimmungen

zu Art. 1 Name, Rechtsnatur und Sitz

Art. 50 Abs. 1 Gemeindegesetz lautet: *"zur Besorgung bestimmter Aufgaben können sich Gemeinden wie folgt verbinden:....
b als Gemeindeverband."*

Die Einzelheiten, insbesondere der Inhalt der Statuten sind in Art. 51 ff. Gemeindegesetz geregelt.

In seiner Stellungnahme vom 27. Juli 2010 hält das Amt für Gemeinden Graubünden zur Organisationsform Folgendes fest:

"Aus Sicht des Kantons bestehen aufgrund der vorliegenden Umstände keine rechtlichen Bedenken gegen einen Gemeindeverband. Aufgrund der Tatsache, dass zwei der elf Kreisgemeinden am Projekt nicht beteiligt sind, kann nicht ohne Weiteres und eindeutig von einer regionalen Aufgabe gesprochen werden, welche gestützt auf Art. 69 KV zwingend von einem Regionalverband zu erfüllen wäre. Es muss in diesem Falle der Organisationsautonomie der Gemeinden vorbehalten bleiben, in welcher Zusammenarbeitsform sie die Aufgaben erfüllen wollen (Art. 65 Abs. 2 KV). Aus dieser Sicht erscheint die Bildung eines Gemeindeverbandes wohl als die geeignetste und zweckmässigste Lösung."

Zu Abs. 2: Nachdem die zentrale ARA in S-chanf erstellt werden soll, macht es Sinn, den Sitz auch in S-chanf zu bestimmen.

zu Art. 2 Zweck

Zu Abs. 2

Bewusst wurde der Zweck weit gefasst.

Zu Abs. 2

Zu den weiteren Aufgaben könnten bspw. gehören: die Fremdschlammbehandlung, die Erzeugung und Abgabe von Energie sowie die damit verbundene Erstellung und der Betrieb dieser Anlagen, der Betrieb einer Mineralölaufbereitungsanlage etc.

Zu Abs. 4

Hier geht es um die Übertragung von weiteren Aufgaben ausserhalb des Zweckes gemäss Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3. So könnte sinnvollerweise die Aufgabe der Entsorgung der Grünabfälle, der Grossküchenabfälle etc. sowie die Übernahme von Aufgaben im Bereich der Zweckbestimmung von Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 für Dritte, nicht zum Verband gehörende Institutionen sowie Tätigkeiten im Bereich der Planung und Beratung fallen.

In seiner Stellungnahme vom 27. Juli 2010 nimmt das Amt für Gemeinden Graubünden zum Zweckartikel unter anderem wie folgt Stellung:

"Der Gemeindeverband war aufgrund seiner ursprünglichen Konzeption als sog. Einzweckverband vorgesehen. Die Beschränkung des Gemeindeverbandes auf eine einzige Aufgabe

*ergab sich bereits aufgrund des Wortlautes des damaligen Art. 51 Abs. 2 Gemeindegesetz.
.....*

*Der Art. 51 Gemeindegesetz ist im Zuge der Verwesentlichung und Flexibilisierung der
Rechtsetzung und Rechtsanwendung aufgehoben worden.*

*Abs. 2 von Art. 2 der Statuten sieht eine Ergänzung zum Hauptzweck gemäss Abs. 1 vor und
ist somit zum Vorneherein unbedenklich. Mit Abs. 3 verfolgt der Verband jedoch eine weitere
Aufgabe, die mit dem Hauptzweck in keinem direkten Zusammenhang steht, und mit Abs. 4
soll der Verband noch weitere Aufgaben übernehmen können. Nach dem oben Gesagten
erscheint aufgrund der geltenden Rechtslage nichts gegen eine solche Möglichkeit zu
sprechen. Sollten an der Übernahme einer weiteren Aufgabe jedoch alle 11 Kreismunicipalitäten
interessiert sein, so wäre hingegen die Integration dieser Aufgabe in den Kreis bzw.
Regionalverband zu prüfen, da bekanntlich eine regionale Aufgabe zwingend von einem
Regionalverband zu erfüllen ist (Art. 69 Abs. 1 KV)."*

zu Art. 3 Mitgliedsgemeinden

*Zu denken ist insbesondere an die Integration von Sils und Silvaplana. Bei den Fraktionen
kommt insbesondere an die Fraktion Maloja der Gemeinde Bregaglia in Frage.*

*Auch ein solcher Beschluss unterliegt der Genehmigung durch die Gemeindever-
sammlungen gemäss Art. 10 Abs. 2 Ziff. 5 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Ziff. 2 der
Statuten.*

*Die Aufnahme weiterer Gemeinden bzw. Fraktionen darf für die bisherigen
Mitgliedsgemeinden nicht mit Mehraufwendungen verbunden sein.*

II. Organisation

1. Organe und Amtsdauer

zu Art. 4 Organe

*Die Stimmberechtigten der Mitgliedsgemeinden sind das oberste Organ. Diese geben ihre
Stimme in der Gemeindeversammlung oder an der Urnenabstimmung ab, soweit es um die
Beschlussfassung über die Bildung eines Gemeindeverbandes bzw. um den Beitritt zu einem
Verband geht. Die Änderungen der Statuten, werden ebenfalls durch die
Gemeindeversammlungen oder Urnenabstimmungen beschlossen.*

*Die Geschäftsprüfungskommission soll sich auf die Kontrolle der Geschäfte konzentrieren,
d.h. sie soll die Rechtmässigkeit der Beschlüsse und deren Vollzug überwachen. Zur Ent-
lastung der Geschäftsprüfungskommission und zur Professionalisierung soll durch die
Delegiertenversammlung eine externe Revisionsstelle eingesetzt werden, welche sich aus-
schliesslich mit der Kontrolle Rechnungslegung befasst.*

*Damit ist die Revisionsstelle ein Hilfsorgan der Geschäftsprüfungskommission und unter-
stützt diese.*

*Die Einsetzung einer Betriebsleitung ist zweckmässig, weshalb dem Vorstand in Art. 21 Abs.
2 Ziff. 4 der Statuten auch die Kompetenz zu deren Wahl eingeräumt wird. Hingegen ist die
Betriebsleitung kein Organ des Verbandes, weshalb sie in Art. 4 nicht zu erwähnen ist.*

zu Art. 5 Amtsdauer

Die Amtsdauer der Delegierten soll sich nach der Amtsdauer in den Gemeinden richten, da anzustreben ist, dass die Mitglieder der Gemeindevorstände, welche sich mit der Abwasserreinigung zu befassen haben, auch als Delegierte des Verbandes gewählt werden. Die Wahl der Mitglieder des Vorstandes kann unabhängig von den Amtsdauern in den Gemeinden des Vorstandes und der Geschäftsprüfungskommission erfolgen. Die Amtsdauer von 4 Jahren entspricht dem, was auf Kantonsebene in Graubünden üblich ist.

2. Die Stimmberechtigten der Mitgliedsgemeinden

zu Art. 6 Gemeindeversammlungen / Urnenabstimmung

Gemäss Art. 53 lit. b Gemeindegesetz müssen Statutenänderungen, welche den Verbandszweck bzw. die Verbandsaufgaben betreffen, von allen Gemeinden angenommen werden. Die restlichen Statutenänderungen bedürfen der Zustimmung einer Mehrheit der Gemeinden. Für die Änderung des Kostenverteilers wird ebenfalls Einstimmigkeit verlangt.

zu Art. 7 Fakultatives Referendum

Dem Referendum unterstellt werden das Budget, die Kreditbeschlüsse, Beschlüsse über Ausgaben die im Budget nicht enthalten sind sowie auch Beschlüsse über den Verkauf von Vermögenswerten.

Mit der Festsetzung der Grenze von CHF 250'000.00 für einmalige Ausgaben und von CHF 50'000.00 für jährlich wiederkehrende Ausgaben wurde eine Grenze gesetzt, welche auch in den Gemeinden üblich ist.

Das Referendum kann von den Vorständen von drei Gemeinden oder von mindestens 500 Stimmberechtigten ergriffen werden. Damit wird der Einfluss der Gemeindeexekutiven auf den Verband angemessen berücksichtigt. Mit einer mindest Anzahl Unterschriften von 500 Personen wird eine Grenze angesetzt, welche weit unter 10 % der Stimmberechtigten liegt.

zu Art. 8 Initiative

Das Initiativrecht innerhalb des Verbandes ist umfassend gewährleistet. Auch hier haben bereits die Vorstände von drei Gemeinden die Möglichkeit, eine Initiative einzureichen.

3. Delegiertenversammlung

zu Art. 9 Zusammensetzung, Stimmrecht

Die Delegiertenversammlung besteht aus neun Delegierten welche entsprechend den finanziellen Leistungen der Gemeinden an den Verband unterschiedliche Stimmkraft haben, gesamthaft haben die Delegierten 100 Stimmen.

Mit entsprechenden Quoren wird sichergestellt, dass nicht wenige grosse Gemeinden viele kleine Gemeinde dominieren können (vgl. dazu Art. 14 der Statuten).

Die Verteilung der Stimmen auf mehrere Delegierten pro Gemeinden vergrössert unnötigerweise das Gremium, ohne die Meinungsvielfalt wesentlich zu erhöhen, will doch die Gemeinde geschlossen mit einer Stimme auftreten.

Die vorgeschlagene Lösung wird auch von Seiten des Kantons als zweckmässig und zielführend beurteilt. Die Abstufung der Stimmen basiert auf objektiv begründbaren Kriterien.

zu Art. 10 Aufgaben und Befugnisse

Zu Abs. 2, Ziff. 1

Es wird darauf verzichtet, den Gemeinden ausdrücklich ein Vorschlagsrecht für die Vorstandswahlen zuzugestehen, da davon ausgegangen werden kann, dass diese über ihre Delegierten oder auch direkt zuhanden der Delegiertenversammlung sich das selbstverständliche Recht nehmen, Personen für die Wahl in den Vorstand vorzuschlagen.

Zu Abs. 2, Ziff. 6

Der Erlass einer Geschäftsordnung erscheint notwendig und wird, um der Delegiertenversammlung die Arbeit zu erleichtern, in den Statuten zwingend verlangt.

Abs. 2, Ziff. 8 und 9

Die Delegierten haben auch während der Projektierungs- und Bauarbeiten der regionalen ARA S-chanf über ein jährliches Budget und eine mehrjährige Investitionsplanung zu befinden.

Abs. 2, Ziff. 15

Die Unterscheidung zwischen laufender Rechnung und Investitionsrechnung erscheint zweckmässig, damit wird den Gemeinden die Finanzplanung erleichtert.

Verschiedenes

Bewusst wird darauf verzichtet, der Delegiertenversammlung die Kompetenz der Wahl der Betriebsführung auf Antrag des Vorstandes einzuräumen. Vielmehr soll diese Kompetenz dem Vorstand zukommen, denn er muss mit der Betriebsleitung zusammenarbeiten.

Generell ist die Delegiertenversammlung durch das den Gemeinden zukommende Referendumsrecht in ihrem Handlungsspielraum so eingeschränkt, dass die demokratischen Rechte der Mitgliedsgemeinden und deren Bevölkerung gewahrt bleiben.

Bewusst wird darauf verzichtet, der Delegiertenversammlung die Kompetenz einzuräumen, über die Beschaffung der für die Investitionen notwendigen Mittel zu befinden. Im vorliegenden Statutenentwurf wird davon ausgegangen, dass die Finanzierung direkt durch die Gemeinde zu gewährleisten ist und der Verband daher nur über flüssige Mittel im Rahmen dessen, was er zur Erfüllung der laufenden Aufgaben benötigt, verfügen wird.

zu Art. 11 Einberufung

Abs. 3

Die Einberufung mit eingeschriebenem Brief ist sehr aufwendig, weshalb darauf verzichtet werden soll. Im Weiteren ist es zweckmässig, sowohl die Gemeinden wie auch die einzelnen Delegierten mit der Traktandenliste zu bedienen. Die Einberufung per E-Mail soll nur dann möglich sein, wenn dies die Delegiertenversammlung beschliesst und auch entsprechend in einem Reglement festlegt. Auf eine Unterschreitung der Einberufungsfrist in dringenden Fällen wird verzichtet, ist doch der Fall, in dem eine Delegiertenversammlung dringend einzuberufen ist, auszuschliessen, da in dringenden Fällen der Vorstand über genügend Kompetenzen verfügt.

zu Art. 13 Beschlussfähigkeit

Üblich ist die Regelung, dass jede ordnungsgemäss einberufene Versammlung beschlussfähig ist. Im vorliegenden Fall, wo den Delegierten mit der gewichteten Stimmenzahl eine grössere Bedeutung zukommt, erscheint es angezeigt, eine Regelung zu treffen, welche eine minimale Beteiligung sichert.

zu Art. 14 Abstimmungs- und Wahlmodus, Quoren

Mit den verlangten Mehrheiten soll verhindert werden, dass die grossen Gemeinden mit vielen gewichteten Stimmen die kleinen Gemeinden dominieren. Um einen Ausgleich sicherzustellen, wird eine Mehrheit der Kopfstimmen und eine Mehrheit der gewichteten Stimmen verlangt. Weitere Quoren werden bewusst nicht vorgesehen, da die Beschlüsse der Delegiertenversammlung dem fakultativen Referendum unterstellt werden (vgl. Art. 8 Abs. 1).

Da den Delegierten eine sehr wichtige Funktion zukommt, wird festgehalten, dass diese zur Abgabe der Stimme verpflichtet sind.

zu Art. 15 Ausstandsvorschriften

Die Regelung in Art. 23 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden ist bewährt und kann analog auf den Verband übertragen werden.

zu Art. 16 Öffentlichkeit

Beim Ausschluss der Öffentlichkeit geht es um eine Beurteilung und Abwägung der verschiedenen Güter. Diese Abwägung wird durch die einzelnen Delegierten vorgenommen, weshalb es sinnvoll ist, dass der entsprechende Beschluss den Delegierten, unabhängig von den gewichteten Stimmen, überlassen wird.

zu Art. 17 Protokoll

Die Protokolle stehen den Stimmberechtigten in ihrer Wohnsitzgemeinde zur Einsicht offen. Eine Publikation im Internet ist damit nicht vorgesehen und würde über die in Art. 17 vorgesehene Öffentlichkeit hinausgehen.

4. Der Vorstand

zu Art. 18 Zusammensetzung

Bei der Frage nach der Grösse des Vorstandsvorstandes ist von Art. 14 Abs. 3 Gemeindegesetz auszugehen. Danach besteht der Gemeindevorstand in der Regel aus mind. 5 Mitgliedern. Auch wenn diese Bestimmung nicht unbesehen auf den Gemeindeverband übertragen werden kann, so ist sie doch in die Überlegung mit einzubeziehen. Bei Verbänden, die im Vergleich zu den Verhältnissen in den Gemeinden aus verschiedenen Gründen eine geringere Bedeutung haben, können Dreivorstände vorgesehen werden. "Die politische Bedeutung des vorliegenden Abwasserverbandes ist dem gegenüber ungleich grösser. Dem Vorstand kommt überdies gestützt auf Art. 21 der Statuten ein umfassender Aufgabenkatalog zu. So erarbeitet er unter anderem zuhanden der Delegiertenversammlung ein Leitbild und die Verbandsstrategie, legt die Geschäftspolitik fest und lässt sich von der Betriebsleitung regelmässig über den Geschäftsgang orientieren. Seine Kompetenzen und Pflichten (u.a. auch seine Aufgabenkompetenzen gemäss Abs. 2 Ziff. 10) lassen sich mit denjenigen eines Gemeindevorstandes durchaus vergleichen. Nicht zuletzt beschränkt sich der Verband nicht auf seine Hauptaufgabe gemäss Art. 2 Abs. 1, sondern betreibt zunächst auch noch die Kadaver Sammelstelle (Art. 2 Abs. 3) und übernimmt allfällige weitere Aufgaben (Art. 2 Abs. 4). Aufgrund dieser Überlegungen kommen wir zum Schluss, dass der ARO einen Vorstand mit 5 Mitgliedern aufweisen muss" (vgl. Schreiben des Amtes für Gemeinden vom 27. Juli 2010).

Die Delegiertenversammlung hat bei der Wahl der Vorstandsmitglieder auf eine ausgewogene regionale Verteilung zu achten. Um den Entscheidungsspielraum der Delegiertenversammlung nicht noch zusätzlich zu beschränken wird darauf verzichtet, diesbezüglich in den Statuten genauere Vorschriften zu erlassen. Da der Bau und Betrieb

der zentralen ARA zahlreiche Absprachen mit der Standortgemeinde S-chanf mit sich bringen wird, ist es angezeigt, der Standortgemeinde S-chanf einen Sitz im Vorstand zu gewähren.

zu Art. 21 Aufgaben und Befugnisse

Wie bereits unter Art. 18 dargestellt, kommt dem Vorstand eine zentrale Bedeutung im Verband zu. Seine Aufgaben sind im Detail aufgelistet. Insbesondere ist vorgesehen, dass er einen Betriebsleiter bzw. eine Betriebsleitung mit max. 3 Personen einsetzen und diese mit der operativen Führung des ARO beauftragen kann. Die Zusammensetzung der Betriebsleitung wird durch die Delegiertenversammlung in deren Geschäftsordnung (Art. 10 Abs. 6) festgelegt. Die Aufgaben des Vorstandes sind mit jenen eines Verwaltungsrates einer Aktiengesellschaft vergleichbar. Er ist somit das zentrale Strategie- und Führungsorgan.

5. Betriebsleitung

zu Art. 22 Betriebsleitung

Die Betriebsleitung hat das operative Geschäft zu führen. Die Einzelheiten sollen in einem von der Delegiertenversammlung zu erlassenen Organisationsreglement geregelt werden. Auch hier kann sich die Organisation an jene bewährte Organisation in der Aktiengesellschaft anlehnen. Wichtig ist, dass die Betriebsleitung direkt dem Präsidenten unterstellt ist.

6. Geschäftsprüfungskommission

zu Art. 23 Zusammensetzung und Aufgaben

Der Geschäftsprüfungskommission kommt eine umfassende Prüfungsbefugnis und Prüfungsverpflichtung zu. In diesem Sinne hat sie auch die Geschäftsführung zu prüfen. Im Sinne eines Hilfsorgans wird der Geschäftsprüfungskommission eine externe Revisionsstelle zur Seite gestellt.

zu Art. 24 Berichterstattung

Wichtig ist, dass über die laufenden Erkenntnisse der Prüfungen durch die Geschäftsprüfungskommission diese direkt den Vorstand informiert. Im Rahmen eines umfassenden Berichtes soll jährlich die Delegiertenversammlung orientiert werden.

zu Art. 25 Revisionsstelle

Die externe Revisionsstelle, welche von der Delegiertenversammlung eingesetzt wird, ist ein Hilfsorgan der Geschäftsprüfungskommission.

III. Aufgaben des Verbandes

zu Art. 26 - 30

Im Zentrum der Tätigkeit des Verbandes steht der Betrieb der zentralen Anlage in S-chanf samt den Nebenanlagen, insbesondere dem Zuleitungskanal. Welche Anlagen genau zu übernehmen sind, ergibt sich aus dem Übernahmeplan bestehende Infrastruktur.

Die Qualität des gereinigten Abwassers richtet sich nach den von der übergeordneten Gesetzgebung vorgegebenen Zielen.

Im Weiteren kommt dem Verband gegenüber den Gemeinden mit Bezug auf die Gemeindekanalisation ein Kontrollrecht zu. Dem Verband kommt jedoch nicht das Recht zu, direkt Aufträge zu Lasten der Gemeinden zu erteilen, vielmehr hat er diese über seine Feststellungen schriftlich zu informieren und kann Empfehlungen für Massnahmen abgeben.

IV. Aufgaben der Gemeinden

zu Art. 31 - 36

Die Gemeinden haben die Gemeindekanalisationsnetze zu erstellen, zu unterhalten, zu erneuern und zu betreiben. Dabei sind sie an die gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton gebunden. Den Gemeinden steht das Musterreglement der Bündner Vereinigung für Raumplanung (BVR) zur Verfügung. Die Einleitung der Abwässer in die verbandseigenen Anlagen ergibt sich aus dem Übernahmeplan der bestehenden Infrastruktur (Anhang 1 zu den Statuten).

V. Finanzen und Kostenverteilung

zu Art. 37 - 45

Unterschieden wird grundsätzlich zwischen Betriebs- und Investitionskosten, immer ohne die Berücksichtigung der Abschreibungs- und Kapitalkosten, da diese direkt von den Gemeinden zu übernehmen sind.

Die zentrale ARA in S-chanf soll zu 50 % mit Beiträgen der Gemeinden berechnet auf den durchschnittlichen Abwassermengen der letzten 5 Jahre vor der Abstimmung und zu 50 % aufgrund des Gebäudeversicherungswertes im dem Beschluss vorausgegangenen Jahr finanziert werden. Ab Inbetriebnahme der zentralen ARA sollen die Investitionen und die Betriebskosten zu 70 % aufgrund der Abwassermengen und zu 30 % aufgrund des Gebäudeversicherungswertes finanziert werden.

Da die Verfahren zur Abwasserbehandlung und die Ermittlung der Aufwendungen (vgl. Art. 40 Abs. 5) noch nicht festgelegt sind, kann dieses Reglement zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erlassen werden.

VI. Strafbefugnisse und Rechtsmittel

zu Art. 47 Beschwerderecht

Gegen Entscheide des Vorstandes können sowohl die Gemeindeexekutiven sowie aber auch der Betroffene Beschwerde bei der Delegiertenversammlung führen. Gegen deren Entscheide ist die Beschwerde vor dem Verwaltungsgericht möglich.

VII. Schlussbestimmungen, Übergangsbestimmungen

zu Art. 48 - 52

Der Verband kommt mit Zustimmung aller Verbandsgemeinden zustande. Fünf Jahre nach der Inbetriebnahme der zentralen ARA sollen die bestehenden Verbände aufgelöst werden. Der Austritt einer Mitgliedsgemeinde ist frühestens nach Ablauf von 25 Jahren möglich. Die Tilgung allfälliger Verbindlichkeiten dieser Verbände ist Sache der betr. Mitgliedsgemeinden und keinesfalls des neu gegründeten Verbandes.

Im Detail wird geregelt, welche Aufwendungen der ARO für die Anschlüsse der bestehenden Abwasserreinigungsanlagen übernimmt.