

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2008/175 vom 16. Juni 2009**

Sg Verwaltungsgericht, 2009-06-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2008\\_175](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2008_175)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2008/175 du 16 juin 2009

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2008/175 del 16 giugno 2009

## **Regeste**

Umweltschutzrecht, Abfallentsorgung, Monopolkonzession, Gemeindeautonomie, Art. 50 BV (SR 101), Art. 89 Abs. 1 KV (sGS 111.1), Art. 31 ff. RPG (SR 814.01) und Art. 21 f. EGzGSchG (sGS 752.1). Das kantonale Recht lässt die Übertragung von Abfallentsorgungsaufgaben an Dritte zu. Die Weigerung einer Politischen Gemeinde, einem gewinnorientierten Privatunternehmen eine Monopolkonzession für die Entsorgung monopolisierter Abfälle zu erteilen, ist recht- und verhältnismässig, wenn bereits eine flächendeckende Entsorgungsinfrastruktur besteht und durch die Konzessionserteilung die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Abfallentsorgung bedroht würde (Verwaltungsgericht, B 2008/175).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Das Verwaltungsgericht prüft die Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen.

#### **E. 1.1**

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung der Beschwerde legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 26. September 2008 sowie ihre Ergänzung vom 29. Oktober 2008 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

#### **E. 1.2**

Die Vorinstanz ist mit ihrem Entscheid vom 11. September 2008 auf das Begehren der Beschwerdeführerin nicht eingetreten, bewilligungspflichtige Siedlungsabfälle nicht nur in Ausnahmefällen, sondern generell entsorgen zu dürfen. Die Beschwerdeführerin beantragt im Beschwerdeverfahren die vollständige Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids und damit auch des Nichteintretensentscheids. Sie bringt jedoch keine Gründe vor, weshalb der Nichteintretensentscheid rechtswidrig sein sollte. Auf die Beschwerde ist somit mangels Begründung in diesem Punkt nicht einzutreten (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

#### **E. 1.3**

Auf die Beschwerde ist im Sinn der Erwägungen einzutreten.

#### **E. 1.4**

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz

und dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 966). Wie aus den nachfolgenden Erwägungen hervorgeht, sind im konkreten Fall Rechtsfragen streitig. Der massgebliche Sachverhalt ergibt sich aus den Verfahrensakten. Es ist nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Erkenntnisse an einem Augenschein gewonnen werden sollten. Auf die Durchführung des beantragten Augenscheins ist deshalb zu verzichten.

## **E. 2**

Streitgegenstand ist das von der Beschwerdegegnerin abgewiesene Gesuch der Beschwerdeführerin um Erteilung einer Monopolkonzession für die Entgegennahme und Entsorgung bewilligungspflichtiger Siedlungsabfälle gemäss Art. 7 AR in Ausnahmefällen.

### **E. 2.1**

Sowohl das Bundesrecht als auch das kantonale und kommunale Recht enthalten Regelungen zur Abfallentsorgung und –verwertung.

#### **E. 2.1.1**

Art. 31 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, abgekürzt USG) verpflichtet die Kantone zur Ermittlung ihres Bedarfs an Abfallanlagen, zur Vermeidung von Überkapazitäten und zur Festlegung von Standorten der Abfallanlagen. Bei der Abfallplanung und Entsorgung haben die Kantone zusammenzuarbeiten und Überkapazitäten zu vermeiden (Art. 31a Abs. 1 USG). Sie entsorgen gemäss Art. 31b USG unter anderem Siedlungsabfälle (Abs. 1), legen für diese Abfälle Einzugsgebiete fest und sorgen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Abfallanlagen (Abs. 2). Der Inhaber muss die Abfälle den von den Kantonen vorgesehenen Sammlungen oder Sammelstellen übergeben (Abs. 3). Nach Art. 31c Abs. 1 USG sind die übrigen Abfälle vom Inhaber, der Dritte mit der Entsorgung beauftragen kann, zu entsorgen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird mit diesen Vorschriften für die Siedlungsabfälle ein mit der verfassungsrechtlich geschützten Wirtschaftsfreiheit im Sinne von Art. 27 und Art. 94 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) vereinbares kantonales Entsorgungsmonopol statuiert. Dieses Monopol erlaubt die Ausübung eines an sich der privaten Tätigkeit offenstehenden Handlungsfelds unter Ausschluss von Privaten (BGE 1A.11/2005 E. 4.1; 123 II 368 E. 5b; 125 II 511 E. 5b).

#### **E. 2.1.2**

Gemäss Art. 21 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (sGS 752.1, abgekürzt EGzGSchG) obliegt die Errichtung und der Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und Abfallbeseitigungsanlagen sowie der Kehrichtsammeldienst der Politischen Gemeinde. In diesem Zusammenhang hat die Beschwerdegegnerin ein Abfallreglement erlassen. Dieses soll eine zweckmässige, geordnete und umweltschonende Entsorgung und Wiederverwertung von Abfällen auf dem Gemeindegebiet gewährleisten (Art. 2 AR). Abfallentsorgung und –verwertung sind gemäss Art. 3 AR Sache der Beschwerdegegnerin und unterstehen der Aufsicht des Stadtrats (Abs. 1); der Vollzug kann an Dritte übertragen werden (Abs. 2). Die Kehrichtabfuhr ist für alle obligatorisch (Art. 4 AR) und erfasst die zu verbrennenden Siedlungsabfälle (Art. 6 AR). Für Kleinmengen von Sonder- und Giftmüllabfällen wie unter anderem Altöl, Batterien und Medikamente, Glas, Aluminium, Weissblech und Textilien werden örtliche Sammelstellen eingerichtet (Art. 7 AR). Schliesslich dürfen bestimmte

Abfallarten unter anderem der Kehrichtabfuhr nicht mitgegeben werden (Art. 8 AR).

### **E. 2.1.3**

Zum Zweck der koordinierten Abfallentsorgung haben sich die Gemeinden der Regionen Toggenburg, Fürstenland und Hinterthurgau zu einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit nach st. gallischem Recht zusammengeschlossen (Art. 1 f. OR-ZAB). Der aus diesem Zusammenschluss hervorgegangene Beschwerdebeteiligte bewirtschaftet nach Art. 3 OR-ZAB Abfälle aus Haushalt, Gewerbe und Industrie; er kann Abfälle sammeln, transportieren, zwischenlagern, verwerten und ablagern (lit. a), Anlagen errichten und betreiben (lit. b) sowie weitere Dienste anbieten (lit. c). Er erfüllt die Aufgaben selber, gemeinschaftlich oder durch Dritte. Dadurch gewährleistet er die wirtschaftliche und sachgemässe Entsorgung der Abfälle aus den Mitgliedergemeinden. Diese verpflichten sich, dem Beschwerdebeteiligten die Siedlungsabfälle zur Verfügung zu stellen, wobei Regelungen zwischen diesem und den Mitgliedergemeinden für bestimmte Arten von Siedlungsabfall vorbehalten bleiben (Art. 4 OR-ZAB).

### **E. 2.2**

Die Monopolkonzession verleiht die Berechtigung zur Ausübung einer monopolisierten wirtschaftlichen Tätigkeit. Unter den Gesuchstellern muss eine Auswahl getroffen werden, da die durch Konzession übertragenen Rechte in der Regel beschränkt sind. Das Gesetz räumt den Gesuchstellern deshalb in der Regel keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Konzession ein, sondern stellt den Entscheid regelmässig in das Ermessen der rechtsanwendenden Behörden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/St. Gallen 2006, Rz. 2598 ff.; BGE 106 Ib 36 E. 1). Sonderfall einer Monopolkonzession ist die Konzession des öffentlichen Dienstes. Im Gegensatz zur reinen Monopolkonzession verschafft sie den Berechtigten nicht nur das Recht auf Ausübung einer bestimmten wirtschaftlichen Tätigkeit, sondern legt ihnen auch besondere Pflichten auf, liegt die konzessionierte Tätigkeit doch im öffentlichen Interesse und soll einen sogenannten Service Public bewirken. Die Konzessionäre sind deshalb verpflichtet, den ihnen anvertrauten öffentlichen Dienst zu garantieren (Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 45 Rz. 21).

### **E. 2.3**

Die Beschwerdeführerin bestreitet zunächst, dass die Beschwerdegegnerin auf dem Gebiet der ihr vom Kanton übertragenen Abfallentsorgung und –verwertung autonom sei und sie nach freiem Ermessen über die Übertragung des Vollzugs dieser Aufgabe an Dritte entscheiden könne.

#### **E. 2.3.1**

Nach Darstellung der Beschwerdeführerin haben die Abfallentsorgung und –verwertung unter Einhaltung insbesondere von USG, Technischer Verordnung über Abfälle (SR 814.600, abgekürzt TVA) und EGzGSchG sowie der diesbezüglichen bundesrechtlichen Grundsätze und Ziele zu erfolgen. Eine Weiterübertragung des Vollzugs an Dritte liege daher weder in der Autonomie noch im freien Ermessen der Beschwerdegegnerin. Mit dem Erlass von Art. 3 Abs. 2 AR habe diese offensichtlich Entsorgungsaufgaben an den Beschwerdebeteiligten übertragen wollen. Dieser sei jedoch nicht als Grundlage für die Erteilung von Monopolkonzessionen für einzelne Abfallkategorien zu verstehen, da die Revision des USG vom 21. Dezember 1995, mit der die Vorschriften über das Abfallrecht überarbeitet worden seien, erst am 1. Juli 1997 und damit erst nach dem Erlass des

Abfallreglements im Jahr 1996 in Kraft getreten sei. So lasse Art. 3 Abs. 2 AR die Übertragbarkeit des Vollzugs zum einen insgesamt ohne Differenzierung nach Teilbereichen und zum anderen angesichts einer Übertragung an den Beschwerdebeteiligten auch ohne materielle Bestimmung über diesbezügliche Anforderungen und Voraussetzungen zu. Gestützt auf Art. 3 Abs. 2 AR könne der Entscheid über die Erteilung einer Monopolkonzession nicht im freien Ermessen der Beschwerdegegnerin liegen.

### **E. 2.3.2**

Gemäss Art. 50 Abs. 1 BV in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1) ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Das Bundesgericht gesteht ihr unter dem kantonalen Recht Bestandesgarantie zu (BGE 131 I 91 ff.). Die Gemeindeautonomie wird auf kantonaler Ebene in Art. 4 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, abgekürzt GG) konkretisiert. Nach Art. 4 Abs. 1 GG ist die Gemeinde autonom, soweit die Gesetzgebung ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. In der Rechtsetzung hat sie Entscheidungsfreiheit, wenn die Gesetzgebung keine abschliessende Regelung trifft oder sie ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt ist (Art. 4 Abs. 2 GG; vgl. BGE 128 I 8 E. 2a; Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 976). Die Gemeindeautonomie gibt der Gemeinde somit das Recht zum Erlass eigener Rechtsnormen und zur Selbstverwaltung. Dadurch erhält die Gemeinde die nötigen Instrumente, um die örtlichen Verhältnisse, mit denen sie aufgrund ihrer Nähe am besten vertraut ist, selbständig zu regeln (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1395).

### **E. 2.3.3**

Unter Ermessen versteht man einen gesetzlich eingeräumten Entscheidungsspielraum, der durch eine nicht eindeutige Festlegung der Rechtsfolge einer Rechtsnorm entsteht. Dadurch soll der rechtsanwendenden Behörde das Treffen einer sachgemässen Entscheidung im Einzelfall ermöglicht werden. Durch Auslegung haben die Rechtskontrollinstanzen mittels freier Kognition zu ermitteln, ob ein bestimmter Rechtssatz überhaupt einen Ermessensspielraum einräumt. Die Ausübung des Ermessens durch die erstverfügende Behörde ist nicht beliebig, sondern hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen. Dies gilt auch für die Vorinstanz, die gemäss Art. 46 Abs. 1 VRP zur Überprüfung der Ermessensausübung berechtigt ist. Im Bereich der Autonomie unter anderem einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft kann sich ein Rekurrent vor der kantonalen Rekursinstanz jedoch nicht auf die Unangemessenheit der Verfügung oder des Entscheids berufen. Ausgenommen sind Angelegenheiten, in denen eine Körperschaft Staatsbeiträge erhält (Art. 46 Abs. 2 VRP). Im Beschwerdeverfahren ist auch dem Verwaltungsgericht die Ermessenskontrolle verwehrt. Dieses hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und nur einzuschreiten, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen unter anderem missbraucht hat. Ein Ermessensmissbrauch wird angenommen, wenn sich die Behörde zwar an den Rahmen des ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessens hält, dieses jedoch missbräuchlich handhabt. Dies ist dann der Fall, wenn die Behörde die bei der Ermessensausübung zu achtenden verfassungsrechtlichen Grundsätze, insbesondere den Grundsatz der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit oder das Verbot der Willkür, verletzt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 739 ff.; GVP 1996 Nr. 9).

### **E. 2.3.4**

Weder den Vorbringen der Beschwerdeführerin noch den Akten lässt sich entnehmen, dass die bundes- und kantonrechtlichen Vorschriften zur Abfallentsorgung eine Übertragung des Vollzugs der Abfallentsorgung an Dritte nicht zulassen. Insbesondere ergeben sich aus den von dieser zitierten Erlassen (USG, TVA, EGzGSchG) keine konkreten Bestimmungen, die eine Übertragung der Vollzugsaufgaben verbieten. Die Vorinstanz kam deshalb zum Schluss, dass der Beschwerdegegnerin gestützt auf Art. 50 BV im Bereich der Erteilung oder Verweigerung von Monopolkonzessionen Autonomie zukomme. Nach Art. 46 Abs. 2 VRP habe sich die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren nicht auf die Unangemessenheit der Verfügung berufen können, da die Beschwerdegegnerin im Zeitpunkt der Entscheidung keine Staatsbeiträge für die Abfallentsorgung erhalten habe. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass Art. 22 Abs. 2 EGzGSchG auf kantonaler Ebene die Übertragung von Entsorgungsaufgaben an Dritte gerade zulässt. So bedürfen Vereinbarungen politischer Gemeinden über die gemeinsame Errichtung und den gemeinsamen Betrieb einer öffentlichen Abfalldeponie, einer Abfallbeseitigungsanlage oder über den gemeinsamen Kehrichtsammeldienst einer Genehmigung des zuständigen Departements. Weitere Vorschriften zur Übertragung von Vollzugsaufgaben an Dritte durch die Beschwerdegegnerin kennt das kantonale Recht mit Ausnahme der Vereinbarung über den Zweckverband Abfallverwertung Bazenheid (sGS 752.512) nicht. Unter den gegebenen Umständen liegt es gestützt auf die nach Art. 50 BV und Art. 4 GG zugestandene Entscheidungsfreiheit somit im Ermessen der Beschwerdegegnerin, in Anwendung von Art. 3 Abs. 2 AR über den Erlass oder die Verweigerung von Monopolkonzessionen zu entscheiden. Die Vorinstanz beschränkte sich im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 3 Abs. 2 AR folglich zu Recht auf die Rechtskontrolle. Nicht nachzuvollziehen ist die Argumentation der Beschwerdeführerin, dass Art. 3 Abs. 2 AR nicht als Grundlage für die Erteilung von Monopolkonzessionen für einzelne Abfallkategorien erlassen worden sei. Vielmehr lässt der offene Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 AR die Übertragung des Vollzugs der Abfallentsorgung durch die Beschwerdegegnerin mangels gegenteiliger Bestimmungen des übergeordneten Rechts gerade ohne Einschränkungen zu. Daran vermag auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin nichts zu ändern, wonach die Erteilung von Monopolkonzessionen vor dem Inkrafttreten der Revision des USG am 1. Juli 1997 gar nicht möglich gewesen sei. Sie verkennt in diesem Zusammenhang, dass die zu diesem Zeitpunkt in kraft getretenen Änderungen keinen Einfluss auf die Anwendung von Art. 3 Abs. 2 AR haben. So enthielt das USG bereits vor der Revision Vorschriften zum Abfallrecht (aArt. 27-35 USG in der Fassung vom 7. Oktober 1983). Schon nach aArt. 27 Abs. 2 USG waren die Kantone berechtigt, den Gemeinden oder anderen öffentlichen Körperschaften Entsorgungsaufgaben zu übertragen, wobei sie mit der Ausführung auch private Unternehmungen beauftragen konnten. Es liegt somit im Rahmen der Gemeindeautonomie im Ermessen der Beschwerdegegnerin, gestützt auf Art. 3 Abs. 2 AR über die Erteilung oder Verweigerung von Monopolkonzessionen auch für einzelne Abfallkategorien zu entscheiden. Die Vorbringen der Beschwerdeführerin erweisen sich folglich als unbegründet.

## **E. 2.4**

Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die Vorinstanz habe mit ihrem Entscheid zu Unrecht einen Ermessensmissbrauch verneint.

### **E. 2.4.1**

Nach Ansicht der Beschwerdeführerin verhalten sich Beschwerdegegnerin und Vorinstanz widersprüchlich und willkürlich. Sie kämen einerseits zum Schluss, es bestehe kein öffentlicher Bedarf für die Sammelstelle der Beschwerdeführerin, andererseits brächten sie vor, durch die Erteilung der Monopolkonzession entgingen der öffentlichen Entsorgung Wertstoffe und Gebühreneinnahmen, was deren Wirtschaftlichkeit beeinträchtige. Gäbe es für eine Abgabemöglichkeit von unter das Entsorgungsmonopol fallenden, getrennt zu entsorgenden Abfällen keinerlei Bedürfnis, würde die Sammelstelle der Beschwerdeführerin von der Bevölkerung unweigerlich auch nicht zu diesem Zweck benützt. Trotz erteilter Monopolkonzession fiele bei der Sammelstelle gar kein oder nur derart wenig vom Entsorgungsmonopol erfasster Abfall an, dass aus dem Betrieb der Sammelstelle überhaupt keine Gefahr der Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Abfallentsorgung drohe.

#### **E. 2.4.2**

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden (Art. 9 BV). Das Willkürverbot gilt für sämtliche Bereiche der staatlichen Tätigkeit (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 808). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein Entscheid nicht schon dann willkürlich, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 132 I 17 E. 5.1; 131 I 219 E. 2.1; 131 I 474 E. 3.1; C. Rohner, St. Galler Kommentar zu Art. 9 BV, Rz. 4). Grundsätzlich ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass deren Sammelstelle an zentraler Bahnhofslage einem gewissen Bedürfnis entsprechen mag und für gewisse Teile der Bevölkerung möglicherweise leichter zu erreichen ist als diejenige des Beschwerdebeteiligten. Dennoch ist in Übereinstimmung mit der Vorinstanz entscheidend, ob über das öffentliche Entsorgungsangebot hinaus ein Bedürfnis nach einer privaten Sammelstelle besteht. Die Vorinstanz durfte ein solches zu Recht mit der Begründung verneinen, dass entsprechende Bedürfnisse der Bevölkerung auch durch eine Ergänzung der öffentlichen Entsorgung und ohne Erteilung einer Monopolkonzession an Private befriedigt werden könnten, zumal der Beschwerdebeteiligte auf dem Gebiet der Beschwerdegegnerin eine einwandfrei funktionierende Infrastruktur für die Abfallentsorgung bereitstellt. Diese Überlegungen sind weder widersprüchlich noch willkürlich. Es ist in Übereinstimmung mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass gewinnorientierte Privatunternehmen wie die Beschwerdeführerin ihre Tätigkeit auf diejenigen Geschäftsbereiche beschränken, die ihnen einen möglichst hohen Gewinn versprechen, während sich die Öffentlichkeit oftmals auch in verlustbringenden Gebieten betätigen muss. Gerade im vorliegenden Fall wäre die Gefahr gross, dass es bei Erteilung einer Monopolkonzession zu einer nicht im öffentlichen Interesse liegenden Verminderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Abfallentsorgung und damit zu einer stärkeren finanziellen Belastung der Öffentlichkeit kommen könnte. Die Entscheide der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz sind unter den gegebenen Umständen nachvollziehbar. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin sind deshalb unbegründet.

#### **E. 2.4.3**

Die Beschwerdeführerin macht überdies geltend, die Verweigerung der Monopolkonzession verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Diese führe in bezug auf die vorhandenen privaten Sammelstellen in den Gebieten der

Beschwerdegegnerin und des Beschwerdebeteiligten zu einer völlig rechtsungleichen Handhabung des Entsorgungsmonopols. So könnten aufgrund von Vereinbarungen mit dem Beschwerdebeteiligten bei anderen privaten Sammelstellen ohne Einschränkungen monopolisierte Abfälle abgegeben werden. Innerhalb der gleichen Entsorgungsregion dürfe jedoch keine völlig unterschiedliche Rechtsanwendung stattfinden. Sachlich nicht begründbar und nicht gerechtfertigt sei deshalb die vorinstanzliche Behauptung, wonach die anderen privaten Sammelstellen gewissermassen Teil des öffentlichen Entsorgungsangebots im Gebiet des Beschwerdebeteiligten seien. Ebenfalls nicht begründbar sei, weshalb nicht auch die Sammelstelle der Beschwerdeführerin Teil dieses Angebots sein könne, zumal auf dem Gebiet der Beschwerdegegnerin der grösste Bedarf bestehe. Bei einer Übertragung der Abfallentsorgung gemäss Art. 4 OR-ZAB an den Beschwerdebeteiligten sei überdies für eine einheitliche und rechtsgleiche Behandlung privater Sammelstellen innerhalb des gesamten Verbandsgebiets zu sorgen, da als Kriterien für die Konzessionserteilung nicht die öffentlichen Interessen der Mitgliedergemeinden, sondern diejenigen des Beschwerdebeteiligten den Interessen der Beschwerdeführerin gegenübergestellt würden.

#### **E. 2.4.4**

Nach Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Sämtliche Staatsorgane in allen Funktionen und auf sämtlichen Ebenen haben den Grundsatz der Rechtsgleichheit zu beachten. Der Geltungsbereich von Art. 8 Abs. 1 BV erfasst auch juristische Personen des Privatrechts. Die Bindung des Rechtsanwenders an Art. 8 Abs. 1 BV ist insbesondere dort wichtig, wo die anzuwendende Norm unbestimmte Begriffe verwendet oder den Behörden Ermessen einräumt (Häfelin/Haller/Keller, a.a.O., Rz. 747 ff.). Art. 8 Abs. 1 BV verlangt keine absolute, sondern nur eine relative Gleichbehandlung, so dass gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist (B. Weber-Dürler, Rechtsgleichheit, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 41 Rz. 11). Der Grundsatz der Rechtsgleichheit erlaubt somit Ungleichbehandlungen, wenn diese mit ernsthaften sachlichen Gründen gerechtfertigt werden können. Ein solcher Fall liegt insbesondere vor, wenn die Situationen, in denen sich zwei oder mehrere Personen oder Gruppen befinden, in wichtigen Aspekten derart verschieden sind, dass sich im Hinblick auf den Regelungszweck eine unterschiedliche Behandlung geradezu aufdrängt. Anderenfalls würde aufgrund der Gleichbehandlung eine mittelbare Ungleichbehandlung entstehen (R.J. Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 8 BV, Rz. 22; BGE 125 I 166 E. 2a; 125 II 326 E. 10b; 124 II 193 E. 8d/aa). Die Beschwerdeführerin verkennt, dass es sich bei den von ihr genannten privaten Sammelstellen auf dem Gebiet der Beschwerdegegnerin nicht um Sammelstellen im eigentlichen Sinn handelt. So weist der Beschwerdebeteiligte in bezug auf die Rücknahme von Nespresso-Kapseln zutreffend darauf hin, dass diese vom Produzenten privat im Rahmen von Verkaufsstellen organisiert und deshalb nicht bewilligungspflichtig sei. Auch können die Brockenhäuser nicht als Abfallsammelstellen bezeichnet werden, bezwecken sie doch hauptsächlich den Handel mit gebrauchten Haushaltsgegenständen und nicht deren Entsorgung. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin erteilte die Beschwerdegegnerin auf ihrem Gemeindegebiet bis anhin auch keine Konzessionen für die Entsorgung monopolisierter Abfälle. Unter den gegebenen Umständen ist deshalb nicht nachzuvollziehen, weshalb die Beschwerdegegnerin das Entsorgungsmonopol auf ihrem Gemeindegebiet rechtsungleich handhaben sollte. Auch geht die Behauptung der Beschwerdeführerin fehl, ihre Sammelstelle werde gegenüber anderen Sammelstellen innerhalb des Gebiets des Beschwerdebeteiligten benachteiligt. Während die sechs

weiteren, grösseren Sammelstellen geographisch auf dessen Gebiet verteilt sind, befindet sich die Sammelstelle der Beschwerdeführerin in einem entsorgungstechnisch bereits ausreichend abgedeckten Gebiet. Die übrigen Sammelstellen, wovon eine im übrigen von der Beschwerdeführerin selber betrieben wird, sind demgegenüber teilweise bereits vor der Gründung des Beschwerdebeteiligten entstanden und nehmen seit jeher öffentliche Funktionen wahr. Als Teil des öffentlichen Entsorgungsangebots arbeiten sie überdies eng mit dem Beschwerdebeteiligten zusammen und führen die gesammelten Abfälle unter anderem dessen Entsorgungsanlagen zu. Mangels vergleichbarer Situation kann deshalb nicht von einer sachlich nicht begründbaren und rechtsungleichen Benachteiligung der Beschwerdeführerin gesprochen werden, zumal die Beschwerdegegnerin auf ihrem Gebiet, wie erwähnt, keine Monopolkonzessionen erteilt hat. Schliesslich ist auch dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach für eine einheitliche, rechtsgleiche Behandlung der privaten Sammelstellen und eine Erteilung von Monopolkonzessionen innerhalb des Verbandsgebiets zu sorgen sei, nicht zu folgen. Wie in E. 2.3.4. ausgeführt, hat die Beschwerdegegnerin im Einzelfall über die Übertragung der Abfallentsorgung und damit auch über die Erteilung von Monopolkonzessionen zu entscheiden, wobei dafür nach Art. 4 Abs. 2 OR-ZAB eine Bewilligung des Beschwerdebeteiligten erforderlich ist. Es würde einen Verstoß gegen die Gemeindeautonomie darstellen, wenn Konzessionen nicht mehr durch die jeweiligen Gemeinden, sondern durch den Beschwerdebeteiligten erteilt würden. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben unter den gegebenen Umständen somit nicht gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstossen, weshalb sich die Vorbringen der Beschwerdeführerin auch in diesem Punkt als unbegründet erweisen.

#### **E. 2.4.5**

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Den sachlich einzig gerechtfertigten Einwänden der Beschwerdegegnerin, bei der Erteilung der Monopolkonzession drohten ein Entzug von Wertstoffen und eine Beeinträchtigung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Abfallentsorgung, könne zum einen durch ihre Verpflichtung zur Ablieferung der an der Sammelstelle abgegebenen und keinem Recycling zuzuführenden Abfälle an den Beschwerdebeteiligten Rechnung getragen werden. Zum anderen wäre die Erteilung einer Monopolkonzession mit zeitlicher Befristung oder Widerrufsmöglichkeit denkbar. Die Verweigerung der Erteilung einer Konzession bereits zum vornherein sei somit weder gerechtfertigt noch notwendig.

#### **E. 2.4.6**

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV hat staatliches Handeln unter anderem verhältnismässig zu sein. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass eine staatliche Massnahme in Rechtsetzung oder Rechtsanwendung geeignet und erforderlich sein muss und die angestrebte Wirkung nicht in einem Missverhältnis zu anderen zu beachtenden Interessen stehen darf (BGE 104 Ia 112; Y. Hangartner, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 36). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (BGE 130 I 19; 130 II 438; 126 I 119). Die Verwaltungsmassnahme muss sich zur Erreichung des im öffentlichen Interesse angestrebten Ziels eignen. Ungeeignet ist sie dann, wenn sie keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zwecks sogar erschwert oder verhindert. Im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel muss die Verwaltungsmassnahme erforderlich sein und hat zu

unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Schliesslich ist sie nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, die das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch den Eingriff beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen im konkreten Fall miteinander vergleicht (vgl. statt vieler BGE 130 I 154; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 581 ff.). Im folgenden ist abzuwägen, ob die Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Abfallentsorgung in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Beschwerdeführerin durch die Verweigerung der Erteilung der Monopolkonzession entstehenden Belastungen steht. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin ist die gänzliche Verweigerung im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse stehende Ziel nicht erforderlich, da mit der Erteilung einer mit Bedingungen verbundenen Monopolkonzession eine mildere Massnahme zur Verfügung stehe. Im Zusammenhang mit der Entsorgung unter anderem von Siedlungsabfällen haben die Kantone, wie in E. 2.1.1. ausgeführt, Einzugsgebiete für die zweckmässige Planung und Organisation festzulegen (Art. 31b Abs. 2 USG). Eine flächendeckende Zuordnung der Abfälle zu den Anlagen zur Behandlung, Verwertung und Ablagerung dient der Entsorgungssicherheit und einem rationellen Betrieb der Anlagen und verhindert ökologisch problematische und teure Partikularlösungen (Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, BBl 1993 II, S. 1496). Der Beschwerdeführerin ist insofern zuzustimmen, als der verfassungsrechtlich geschützte Grundsatz der Verhältnismässigkeit auch bei der Vergabe von Monopolkonzessionen zu beachten ist. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Erteilung einer befristeten oder mit Bedingungen verbundenen Monopolkonzession unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit als nicht geeignet erscheint, das öffentliche Interesse an der wirtschaftlichen Entsorgung von Siedlungsabfällen zu gewährleisten. Entgegen der Argumentation der Beschwerdeführerin kann die Erteilung einer Monopolkonzession den wirtschaftlichen Betrieb der öffentlichen Abfallentsorgung gefährden (vgl. E. 2.4.2.). Selbst bei der Erteilung einer befristeten Konzession oder einer solchen mit Bedingungen wäre die Gefahr einer Verminderung der Gebühreneinnahmen zu Lasten des Beschwerdebeteiligten und damit der öffentlichen Hand gross. Auch wäre davon auszugehen, dass sich die Beschwerdeführerin als kommerzielles Unternehmen auf die Entsorgung von Wertstoffen konzentrieren würde. Die Ausarbeitung von Befristungen und Bedingungen hätte zudem einen beträchtlichen administrativen Mehraufwand für die rechtsanwendenden Behörden zur Folge, müsste doch bei jeder Konzessionserteilung geprüft werden, inwiefern sich diese mit der Zielsetzung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Abfallentsorgung vereinbaren liesse. Auch wäre eine solche Prüfung kaum mit dem in E. 2.4.4. ausgeführten Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbar, müssten doch bei einer Konzessionserteilung, wie Beschwerdegegnerin und Vorinstanz zu Recht vorbringen, sämtliche potentiellen Gesuchsteller gleich behandelt und auch diesen grundsätzlich Monopolkonzessionen zugestanden werden. Wären solche überdies mit Bedingungen und Befristungen verbunden, könnte eine rechtsgleiche Vergabe im Einzelfall nicht mehr gewährleistet werden. Aus den genannten Gründen erweist sich deshalb die Verweigerung der Erteilung einer Monopolkonzession an die Beschwerdeführerin zur Rechtfertigung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Entsorgung als geeignet, erforderlich und zumutbar. Die Vorbringen der Beschwerdeführer sind folglich unbegründet.

## **E. 2.5**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verweigerung der Erteilung der Monopolkonzession durch die Beschwerdegegnerin recht- und verhältnismässig ist. Die Entgegennahme von nicht unter das Entsorgungsmonopol fallenden Abfällen bleibt der Beschwerdeführerin auch weiterhin unbenommen. Die Vorinstanz hat einen Ermessensmissbrauch durch die Beschwerdegegnerin zu Recht verneint, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

### **E. 3**

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 942.12). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Die Beschwerdeführerin ist unterlegen. Ist mit der Beschwerdegegnerin eine Gemeinde neben einer kantonalen Rechtsmittelbehörde als Verfahrensgegnerin an einem Beschwerdeverfahren beteiligt, besteht kein zwingender Grund, ihr Umtriebe oder eine anwaltliche Vertretung zu entschädigen. Die Beteiligung an einem Verfahren ist vielmehr als Teil des ordentlichen Verwaltungshandelns zu betrachten (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829; vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 176). Ausseramtliche Kosten werden in Abweichung von Art. 98bis VRP deshalb nicht entschädigt. Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt, unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe. 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. V. R. W.  
Der Präsident: Der a.o. Gerichtsschreiber: Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführerin (durch Rechtsanwalt lic. iur. M.) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt Dr. S.) - den Beschwerdebeteiligten am:  
Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.

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