

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00291 vom 9. Dezember 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-12-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00291](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00291)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00291 du 9 décembre 2014

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00291 del 9 dicembre 2014

## Regeste

Zuweisung Kehrichtverbrennungsanlage | Zuweisung Kehrichtverbrennungsanlage; Gebietszuteilung; ausserkantonale Anlage; Beschwerdelegitimation. Im Kanton Zürich legt der Regierungsrat nach Anhörung der Gemeinden das Einzugsgebiet von Kehrichtverbrennungsanlagen fest (E. 2.2). Da eine Gemeinde bei der Anfechtung des Zuteilungsbeschlusses nicht wie eine Privatperson berührt ist, kann sie sich nicht auf § 21 Abs. 2 lit. a VRG berufen (E. 2.3). Hingegen ist eine Gemeinde gestützt auf § 21 Abs. 2 lit. c VRG zur Anfechtung des Zuteilungsbeschlusses legitimiert, da sie mit der Entsorgung ihrer Siedlungsabfälle über schutzwürdige Interessen bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben verfügt (E. 3). Die Beschwerdelegitimation der Gemeinde kann sich beispielsweise gestützt auf finanzielle Aspekte (E. 3.2) oder aus ökologischen Beweggründen (E. 3.3) ergeben. Bei der Auslegung des Begriffs der "schutzwürdigen Interessen" sind indes nicht nur finanzielle Überlegungen, sondern auch anderweitige Interessen der vom Zuteilungsbeschluss betroffenen Gemeinde zu berücksichtigen (E. 3.4). Zu demselben Ergebnis kommt eine historische Auslegung von § 21 Abs. 2 lit. c VRG (E. 3.5). Im Verhältnis zu Art. 89 Abs. 1 BGG muss die Legitimation zur Beschwerde ans Verwaltungsgericht bloss mindestens so weit gehen wie jene ans Bundesgericht. Die genannte Beschwerdelegitimation gemäss VRG stellt eine eigenständige Regelung dar, welche über diejenige zur Beschwerde ans Bundesgericht hinausgeht (E. 3.6). Der Regierungsrat besitzt bei der Ausübung des Entsorgungsmonopols einen Beurteilungsspielraum, in welchen das Verwaltungsgericht nur im Rahmen von § 50 VRG eingreift. Die Frage der Verhältnismässigkeit eines Zuteilungsbeschlusses ist eine Rechtsfrage, die grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition zu prüfen ist (E. 4.2). Der Regierungsrat stellt bei der Gebietszuteilung nicht nur finanzielle Überlegungen an, sondern nimmt im Sinne einer Gesamtperspektive eine ausgewogene Abwägung der sich widerstrebenden Interessen vor. Er darf das ihm eingeräumte Managementermessen nicht nach Belieben ausüben, sondern muss dazu objektiv nachvollziehbare Beurteilungskriterien aufzeigen. Der Zuteilungsbeschluss ist mit Blick auf den verfassungsmässig garantierten Anspruch auf rechtliches Gehör besonders sorgfältig zu begründen (E. 4.3). Die Gemeinde und die ihr zugewiesene Kehrichtverbrennungsanlage versuchen sich gütlich über die Vertragskonditionen zu einigen. Erzielen sie keine Einigung, hat der Regierungsrat per Verfügung über die Höhe der Entsorgungskosten zu entscheiden. Dabei ist er an die Grundrechte gebunden und berücksichtigt im Besonderen die Prinzipien der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit (E. 4.4). Abweisung, soweit darauf eingetreten wird.

## Erwägungen

## **E. 1**

Die Beschwerde richtet sich gegen einen Beschluss des Regierungsrats. Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 in Verbindung mit § 19b Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der Beschwerde zuständig.

### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen einen Beschluss des Beschwerdegegners, der sie zur innerkantonalen Entsorgung ihrer Siedlungsabfälle verpflichtet. Mit dem Entscheid wurde gleichzeitig ihr Gesuch zur Entsorgung bei einer in der Nähe liegenden ausserkantonalen Kehrichtverbrennungsanlage abgewiesen. Die Beschwerdeführerin sieht sich durch den Beschluss unter anderem auch angesichts der aus ihrer Sicht entstehenden Mehrkosten wie eine Privatperson berührt. Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, dass die Gemeinde innerhalb des Systems der Abfallentsorgung blosses Vollzugsorgan sei und bereits deshalb nicht wie eine Privatperson betroffen sein könne. Einig sind sich die Parteien insoweit, als eine Berufung auf die Gemeindeautonomie und damit eine Bejahung der Legitimation gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. b VRG ausscheidet.

### **E. 2.2**

Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG ist eine Gemeinde zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die angefochtene Anordnung wie eine Privatperson berührt ist und an ihrer Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse hat. Mit dem angefochtenen Entscheid soll die Beschwerdeführerin verpflichtet werden, ihre Siedlungsabfälle bei einer innerkantonalen Kehrichtverbrennungsanlage abzuliefern. Die Gemeinde möchte ihre Abfälle demgegenüber ausserkantonal entsorgen. Die Entsorgung von Abfällen ist in der Schweiz vorab eine staatliche Aufgabe. Die primäre Verantwortung dafür liegt bei den Kantonen (vgl. Art. 36 sowie Art. 31b Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG]). Es steht ihnen allerdings frei, diese Aufgabe weiterzudelegieren (vgl. BGE 125 II 508, E. 5b). Für den Kanton Zürich bestimmt § 35 Abs. 1 des Abfallgesetzes vom 25. September 1994 (AbfG), dass die Gemeinden für die Erstellung und den Betrieb von Anlagen für die Behandlung von Siedlungsabfällen sorgen. Der Regierungsrat wiederum legt nach Anhörung der Gemeinden gestützt auf Art. 31b Abs. 2 USG sowie § 24 Abs. 2 AbfG das Einzugsgebiet von Deponien und Anlagen zur Behandlung von Siedlungsabfällen fest.

### **E. 2.3**

Während nach dem Gesagten die prinzipielle Verantwortung für die Abfallentsorgung bei Kantonen und Gemeinden liegt, lässt das eidgenössische Umweltrecht für den Vollzug durch Private dennoch einen gewissen Spielraum. So bestimmt Art. 43 USG, dass auch Private mit Vollzugsaufgaben betraut werden können. Sodann ermächtigt § 35 Abs. 6 AbfG Gemeinden zur Lösung ihrer Aufgaben im Bereich der Abfallentsorgung zum Zusammenschluss zu Zweckverbänden sowie zur Übertragung ihrer Aufgaben an Private. Gemeinden bewegen sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben somit in einem Netzwerk staatlicher und privater Akteure. Zudem sind sie nicht im Bereich der Eingriffs-, sondern der Leistungsverwaltung tätig. Public Private Partnerships, Beleihungen an Private sowie sonstige Formen der Zusammenarbeit mit Unternehmen sind im Umweltrecht immer häufiger anzutreffen. Trotz dieser Elemente wird im vorliegenden Fall aufgrund der Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht erkennbar, inwiefern sie bei der Erbringung ihrer

Aufgaben wie ein Privatunternehmen berührt sein sollte (ähnlich die Konstellation in BGr, 23. Mai 2013, 1C\_403/2012, E. 3.3). Auch sonst werden im vorliegenden Fall keine ausreichenden Gründe geltend gemacht, die auf ein Berührtsein im Sinn von § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG schliessen lassen.

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführerin beruft sich sodann sinngemäss auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. c VRG. Danach ist eine Gemeinde zur Beschwerde legitimiert, wenn sie bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt ist. Der Beschwerdegegner schliesst eine Legitimation gestützt auf die soeben genannte Bestimmung aus. Die geltend gemachten jährlichen Mehrkosten von rund Fr. 10'000.- erschienen vernachlässigbar. Zudem seien die Gemeinden ohnehin verpflichtet, für die Abfallentsorgung kostendeckende Gebühren zu erheben. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass der eingesparte Betrag für sie durchaus von Belang sei.

### **E. 3.2**

Gemäss § 21 Abs. 2 lit. c VRG ist eine anderweitige Verletzung schutzwürdiger Interessen bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in das Finanz- oder Verwaltungsvermögen einer Gemeinde gegeben. Aus dem Begriff „insbesondere“ folgt, dass ein wesentlicher Eingriff in das kommunale Vermögen bloss eine von mehreren Konstellationen darstellt, in denen eine Gemeinde „anderweitig“ in ihren schutzwürdigen Interessen verletzt sein kann. Reduzierte man § 21 Abs. 2 lit. c VRG auf Fälle, in denen substantielle finanzielle Interessen geltend gemacht werden, würde das dem Wortlaut der Bestimmung nicht gerecht. Letzterer setzt in der Hauptsache vielmehr voraus, dass sich die Gemeinde bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben auf schutzwürdige Interessen berufen kann (vgl. dazu hinsichtlich der Legitimationsbestimmung in Art. 57 USG BGE 130 II 32 E. 1 betreffend die Einschränkung der Betriebszeiten eines Jugend- und Kulturzentrums). Im Übrigen kann nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden, dass eine Einsparung von jährlich Fr. 10'000 für eine Gemeinde mit knapp 2'000 Bewohnern nicht von Bedeutung ist. Die Frage kann allerdings offengelassen werden, da sich die Beschwerdeführerin nicht ausschliesslich auf finanzielle Interessen beruft.

### **E. 3.3**

Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerdeschrift geltend, dass sie die Entsorgung der Abfälle bei einer ausserkantonalen Anlage nicht nur kostengünstiger, sondern auch ökologischer sei. Im Weiteren würde ihr Vorhaben zur ausserkantonalen Entsorgung die Planungssicherheit im Kanton nicht gefährden, da sich immer noch genug Gemeinden fänden, die ihren Siedlungsabfall bei einer der drei kantonalen Entsorgungsanlagen entsorgten. Der Beschwerdegegner könne für die Verpflichtung zur innerkantonalen Entsorgung mithin rein monetäre Interessen anfügen. Ob die Vorbringen der Beschwerdeführerin zutreffen, ist im Rahmen der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen nicht zu prüfen. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass sich die beschwerdeführende Gemeinde entgegen der Darstellung des Beschwerdegegners nicht ausschliesslich auf aus dessen Sicht untergeordnete finanzielle Interessen beruft. Das Anliegen der Beschwerdeführerin liegt vielmehr auch darin, die Siedlungsabfälle auf effektive Weise zu entsorgen. Das finanziell günstigste Angebot war dabei einer von mehreren Faktoren, welche die Beschwerdeführerin zu ihrem Ersuchen an den Beschwerdegegner bewegte. Daneben spielten auch ökologische Beweggründe eine Rolle, ebenso ihre gesetzliche

Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, werden doch die Kosten der Abfallentsorgung von Bundesrechts wegen vollumfänglich auf den Verursacher der Abfälle, mithin die Bewohner der Gemeinde, überwältigt. Die Geltendmachung solcher Anliegen wird vom Wortlaut von § 21 Abs. 2 lit. c VRG (anderweitige Verletzung schutzwürdiger Interessen bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben) entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners grundsätzlich erfasst. Damit sind zur Ermittlung des Sinngehalts der genannten Bestimmung die übrigen Auslegungselemente heranzuziehen.

#### **E. 3.4**

§ 21 Abs. 2 lit. c VRG geht auf eine Gesetzesrevision aus dem Jahr 2010 zurück. Mit der neuen Bestimmung sollte im Wesentlichen die bisherige Gerichtspraxis kodifiziert werden (im Einzelnen VGr, 8. November 2012, VB.2012.00478, E. 2.2 sowie Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 116). In der Weisung zur neuen Bestimmung wird diese Praxis in geraffter Form wiedergegeben (vgl. die Weisung des Regierungsrats vom 29. April 2009 zum Gesetz über die Anpassung der kantonalen Verwaltungsrechtspflege [Weisung], ABI 2009 962 f., auch zum Folgenden; im Kantonsrat gab die Neuformulierung zu keinen Bemerkungen Anlass; vgl. Prot. KR 2007–2011, S. 10240 und 10535). Die Weisung führt sodann aus, dass durch den Begriff der "schutzwürdigen" Interessen zum Ausdruck gebracht werden solle, dass nicht jede geringfügige Berührung kommunaler Interessen zu einer Beschwerdebefugnis führt, sondern bloss eine wesentliche. Letztere Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. Die Frage, wo eine Gemeinde ihre Abfälle entsorgt, erscheint nicht rein untergeordneter Natur. Die ökologische und wirtschaftliche Entsorgung von Abfällen ist vielmehr eine der zentralen Aufgaben, die Gemeinden zu erfüllen haben. Dass diese Aufgabe im Rahmen übergeordneter Regelung wahrgenommen wird, lässt die damit verbundenen Interessen nicht von vornherein als geringfügig erscheinen. Anderenfalls rückte die Voraussetzung der anderweitigen Verletzung schutzwürdiger Interessen in § 21 Abs. 2 lit. c VRG allzu stark in die Nähe von lit. b der genannten Bestimmung, die eine Verletzung der Gemeindeautonomie voraussetzt.

#### **E. 3.5**

In der Weisung wird sodann ausgeführt, dass die Interessen der Einwohner einer Gemeinde allein nicht ausreichen, um eine Legitimation der Gemeinde selbst zu bejahen (Weisung, S. 963). Dazu ist allerdings einschränkend anzumerken, dass die Verfechtung spezifischer öffentlicher Anliegen der Bewohner einer Gemeinde auf Bundesebene durchaus legitimationsbegründend sein kann (im Einzelnen Michael Pflüger, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, Zürich etc. 2013, Rz. 372 S. 156, mit Hinweisen; betreffend die altrechtliche Regelung von § 21 lit. b VRG siehe VGr, 12. Mai 2004, VB.2004.00034, E. 1.3.1). Aufgrund der Minimalgarantie von Art. 111 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) ist in solchen Fällen die Legitimation der Gemeinde auch im kantonalen Verfahren zu bejahen. Vorliegend beruft sich die Beschwerdeführerin nur hilfsweise auf die Interessen ihrer Bewohner an tiefen Abfallgebühren. Ihr Hauptargument betrifft das Berührtsein eigener Interessen, insbesondere jene an einer ökologischen Entsorgung und an einer wirtschaftlichen Haushaltsführung. Entscheidend ist vorliegend sodann auch, dass nicht etwa die Einwohner der Gemeinde Adressaten der angefochtenen Anordnung sind, sondern die Beschwerdeführerin selbst. Auch von daher steht eine historische Auslegung von § 21

Abs. 2 lit. c VRG einer Bejahung der Legitimation im vorliegenden Fall nicht entgegen.

### **E. 3.6**

Der Beschwerdegegner hält der Legitimation der Gemeinde im Rahmen einer systematischen Auslegung schliesslich die Praxis des Bundesgerichts zu Art. 89 Abs. 1 BGG entgegen. Dabei geht er allerdings darüber hinweg, dass die Legitimation zur Beschwerde ans Verwaltungsgericht bloss mindestens so weit gehen muss wie jene an das Bundesgericht. Der Grundsatz der Einheit des Verfahrens in Art. 111 Abs. 1 BGG gibt den Kantonen nur auf, die Beschwerdeberechtigung im Mindesten gleich zu regeln und auszulegen wie der Bund. Dem kantonalen Gesetzgeber ist es dabei unbenommen, die Legitimation weiter zu fassen. Dies kann dazu führen, dass sich Gemeinden gegen gewisse Anordnungen nur innerkantonal, nicht jedoch vor Bundesgericht zur Wehr setzen können. Das Bundesrecht lässt dies ausdrücklich zu. Im vorliegenden Fall lassen die Vorgeschichte und die Materialien erkennen, dass der Kanton Zürich eine eigenständige Regelung beabsichtigte (Bertschi, § 21 N. 125, mit Hinweisen). Ausschlaggebend ist damit nicht (primär), ob die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall zur Beschwerde ans Bundesgericht legitimiert wäre, sondern vielmehr, welcher Sinngehalt § 21 Abs. 2 lit. c VRG aufgrund von Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte zukommt. Die genannten Auslegungselemente führen hier, wie soeben gezeigt, zu einer Bejahung der Legitimation. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt.

### **E. 4.1**

Die Beschwerde richtet sich in erster Linie gegen den Beschluss des Regierungsrats, wonach die Beschwerdeführerin ihre Siedlungsabfälle bei der interkommunalen Anstalt Limeco im zürcherischen Dietikon zu entsorgen habe. Die Beschwerdeführerin rügt zur Hauptsache die Unverhältnismässigkeit dieses Zuteilungsbeschlusses und verlangt die Bewilligung der Abfallentsorgung bei der nahegelegenen und kostengünstigeren KVA Turgi im Kanton Aargau. Die strittige Zuweisung gründet wie gesehen auf der bundesrechtlichen Bestimmung von Art. 31b Abs. 1 und 2 USG, wonach die Kantone mit Blick auf ihr Entsorgungsmonopol die Einzugsgebiete für die Entsorgung von Siedlungsabfällen festlegen. Ebenso bestimmt Art. 18 Abs. 1 Satz 1 der Technischen Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA), dass die Kantone die Einzugsgebiete der Abfallanlagen festlegen. Mit der Festlegung der Einzugsgebiete ordnen sie, welche Abfälle aus bestimmten Gebieten einer bestimmten Abfallanlage zugeführt werden (Pierre Tschannen in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2000, Art. 31b N. 20). Zwar könnte ein Kanton die mit dem Entsorgungsmonopol verbundenen Kompetenzen an die Gemeinden delegieren, gemäss kantonalem Recht ist jedoch der Regierungsrat für die Festlegung der Einzugsgebiete und die Gemeinden lediglich für den Vollzug des Entsorgungsauftrags zuständig (§§ 24 Abs. 2 und 35 Abs. 1 AbfG).

### **E. 4.2**

Der Regierungsrat besitzt bei der Ausübung des Entsorgungsmonopols, worunter die Abfallplanung sowie insbesondere auch die Gebietszuteilung fallen (vgl. Art. 31 USG in Verbindung mit Art. 16 TVA), einen Beurteilungsspielraum (so genanntes Managementermessen), in welchen das Verwaltungsgericht nur im Rahmen von § 50 VRG eingreift (vgl. VGr, 13. Juni 2012, VB.2011.00647, E. 3; VGr, 21. Dezember 2005, VB.2005.00274, E. 3.3, beide betreffend die Gebietszuteilung des kantonalen Klärschlamm-Entsorgungsplans; Benjamin Schindler, Verwaltungsermessen –

Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich etc. 2010, Rz. 505 ff., 521 ff., unter Verweis auf BGE 112 Ib 13 E. 6 betreffend die verweigerte Eröffnung eines neuen Zollfreilagers aus Gründen des Anstellungsstopps zusätzlicher Zollbeamter). Die Frage der Verhältnismässigkeit einer Massnahme, wie sie die Beschwerdeführerin rügt, ist hingegen eine Rechtsfrage, die grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition zu prüfen ist (zu den Ausnahmen Marco Donatsch in: Kommentar VRG, § 50 N. 33 f., mit weiteren Hinweisen).

### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführerin vertritt die Ansicht, der Regierungsrat habe die Gebietszuteilung allein gestützt auf finanzielle Überlegungen vorgenommen und dabei die Kostenfolgen für die Gemeinde ausser Acht gelassen, obschon eine sparsame Haushaltsführung mit Blick auf § 165 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 in Verbindung mit § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 gesetzlich vorgeschrieben sei. Der Regierungsrat ist aufgrund von Art. 31b Abs. 2 USG im Sinn eines Korrektivs zum Entsorgungsmonopol verpflichtet, für einen wirtschaftlichen Betrieb der Abfallanlagen zu sorgen (vgl. Tschannen, Art. 31b N. 23). Die Berücksichtigung finanzieller Aspekte bei der Abfallplanung entspricht grundsätzlich einem öffentlichen Interesse. Dass der Regierungsrat bei der Gebietszuteilung ausschliesslich finanzielle Überlegungen anstelle, lässt sich dem angefochtenen Beschluss nicht entnehmen (vergleichbar VGr, 13. Juni 2012, VB.2011.00647, E. 4.3; VGr, 26. Mai 2004, VB.2004.00029, E. 2.2, nicht publiziert). Bei der Abfallplanung sind vielzählige Faktoren zu berücksichtigen, namentlich etwa ökologische Aspekte, voraussichtliche Abfallmengen oder drohende Überkapazitäten (Art. 16 Abs. 2 TVA; Tschannen, Art. 31b N. 20), aber auch die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (Art. 31a USG). Der Regierungsrat befürchtet denn auch, dass die Entsorgungssicherheit und ein wirtschaftlicher Betrieb der im Kanton Zürich gelegenen KVA mittelfristig nicht mehr gewährleistet wäre, wenn jede Gemeinde über die Wahl der Abfallanlage frei entscheiden könnte. Ein solches Vorgehen würde faktisch eine weitgehende Delegation des Entsorgungsmonopols an die Gemeinden bedeuten, was von Gesetzes wegen gerade nicht vorgesehen ist. Aus diesem Grund fällt auch nicht entscheidungswesentlich ins Gewicht, dass kleinere Gemeinden nur geringere Mengen an Abfall zu entsorgen haben und die Kehrichtverbrennungsanlagen damit nur zu einem kleineren Teil auslasten. Der Regierungsrat ist im Sinn einer Gesamtperspektive um eine ausgewogene Abwägung der sich widerstrebenden Interessen bemüht; es verbleibt ihm der für die Erstellung des Abfallkonzepts notwendige Beurteilungsspielraum. Dabei verpflichtet die in Art. 16 Abs. 2 lit. i TVA vorgesehene Möglichkeit, die ausserkantonale Abfallentsorgung gegebenenfalls vertraglich vorzusehen, den Regierungsrat grundsätzlich nicht, hiervon tatsächlich Gebrauch zu machen. Der Regierungsrat darf das ihm eingeräumte Managementermessen nicht nach Belieben ausüben, sondern muss dazu objektiv nachvollziehbare Beurteilungskriterien aufzeigen. Als solche kommen im vorliegenden Fall sowohl finanzielle Aspekte (bspw. die Entsorgungskosten und die Auslastung der KVA), ökologische Gesichtspunkte (etwa die Distanz vom Abhol- zum Entsorgungsort) als auch planerische Interessen wie die Entsorgungssicherheit in Betracht. Die Ausübung des behördlichen Ermessens ist gegenüber der Verfügungsadressatin mit Blick auf den verfassungsmässig garantierten Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) besonders sorgfältig zu begründen (vgl. Schindler, Rz. 493). Dieser Pflicht ist der Regierungsrat hier – wenn auch nur äusserst knapp – nachgekommen. Im Übrigen weist die Beschwerdeführerin zu Recht darauf hin, dass Abfälle umwelt-verträglich zu entsorgen

sind (vgl. Art. 30 Abs. 3 USG). Es bestehen jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass die vom Regierungsrat beschlossene Gebietseinteilung die Anforderungen an eine umweltverträgliche Entsorgung nicht erfüllen würde, zumal sich die Entsorgungswege zu der von der Beschwerdeführerin ins Auge gefassten und der vom Beschwerdegegner angeordneten KVA jedenfalls nicht massgeblich unterscheiden. Nach dem Gesagten ist nicht ersichtlich, inwiefern der Regierungsrat bei der Fällung des angefochtenen Entscheidungs sein Ermessen rechtsfehlerhaft ausübte. Das Hauptbegehren der Beschwerdeführerin, nämlich die Aufhebung des Zuteilungsbeschlusses sowie die Bewilligung für die Entsorgung der Siedlungsabfälle bei der KVA Turgi, ist deshalb abzuweisen.

#### **E. 4.4**

Bezüglich des Eventualantrags der Beschwerdeführerin, es seien ihre Abfälle zu denselben Preisen wie der Gemeinde Spreitenbach zu entsorgen, ist festzuhalten, dass die Gemeinde Dänikon als Konsequenz der Gebietseinteilung faktisch zum Vertragsabschluss mit der im Zuteilungsbeschluss vorgesehenen KVA verpflichtet wird. Dies räumt der Betreiberin der Abfallanlage eine Monopolstellung ein. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Verfahren allein der Zuteilungsbeschluss angefochten werden kann, da sich der Regierungsrat über die Festsetzung der Entsorgungskosten bislang nicht einlässlich geäußert hat und die Kosten nicht Gegenstand des Zuteilungsbeschlusses bilden. Diese Praxis des Regierungsrats geht auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts aus dem Jahr 2004 zurück, wonach von der gleichzeitigen Gebietszuteilung verbunden mit einem kostenwirksamen Vertragsabschluss zwischen Gemeinde und KVA abzusehen sei. Nach dieser Rechtsprechung ist die Gemeinde lediglich zum Vertragsabschluss aufzufordern. Können sich Gemeinde und KVA über die Entsorgungskosten nicht gütlich einigen, hat der Regierungsrat per Verfügung über die Höhe der Kosten zu entscheiden (VGr, 26. Mai 2004, VB.2004.00034, E. 3.3.2). Diese Rechtsprechung ist auch im vorliegenden Fall anwendbar. Im Zusammenhang mit der Festlegung der Entsorgungskosten ist darauf hinzuweisen, dass Betreiber von Abfallanlagen eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen und deswegen gemäss Art. 35 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) an die Grundrechte gebunden sind. Ebenso haben sie die verfassungsmässig verankerten Prinzipien der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV) und der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) bei der Festsetzung der Entsorgungskosten zu beachten. Darüber hinaus hat der Regierungsrat aufgrund von Art. 31b Abs. 2 USG ausdrücklich für einen wirtschaftlichen Betrieb der Abfallanlagen zu sorgen, wofür grundsätzlich kostendeckende Entsorgungsgebühren erhoben werden (§ 25 Abs. 2 Satz 1 AbfG). Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Tarifgestaltung nicht nach Belieben der KVA festgesetzt werden kann (dazu bereits VGr, 26. Mai 2004, VB.2004.00029, E. 2.4.2, nicht publiziert). Die Erhebung von Entsorgungsgebühren darf aus Sicht des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nicht dazu dienen, den Gemeinden Kosten von allenfalls schlecht ausgelasteten oder schlecht geführten Abfallanlagen zu überbürden. Es liegt in der Verantwortung des Regierungsrates, den notwendigen Innovationsdruck gegenüber den Abfallanlagen aufrechtzuerhalten und nach wirtschaftlich und ökologisch vertretbaren Lösungen zu suchen. Auf den Eventualantrag der Beschwerdeführerin ist unter Verweis auf die obigen Ausführungen nicht einzutreten.

#### **E. 5**

Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird. Die Gerichtskosten sind der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

Eine Parteientschädigung steht ihr bei diesem Ausgang des Verfahrens von vornherein nicht zu. Ebenso wenig ist dem obsiegenden AWEL eine Parteientschädigung zuzusprechen, da vorliegend kein besonderer Aufwand entstanden ist und die Vertretung der üblichen Amtstätigkeit zugerechnet werden kann (vgl. Kaspar Plüss in: Kommentar VRG, § 17 N. 51).

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