



Fall-Nr.: B 2020/183
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.03.2021
Entscheiddatum: 25.02.2021

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.02.2021

Enteignung für Deponie-Auffüllrecht Inertmaterial Typ A. Art. 5 Abs. 1 lit. a und Art. 6 EntG (sGS 735.1). Art. 26 BV (SR 101). Das Verwaltungsgericht bestätigte, dass die Entsorgung von Inertmaterial eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe sei. Der Eintrag der beantragten Dienstbarkeit diene dem (Weiter-)Betrieb sowie der Erweiterung der Deponie und somit einem im öffentlichen Interesse liegenden Werk. Sodann habe als dargetan zu gelten, dass die Enteignung in Form einer Dienstbarkeit auf den Grundstücken des Beschwerdeführers geeignet und erforderlich sei, die belegte Deponieknappheit zu beseitigen oder zu vermindern. Insbesondere lasse sich der Zweck des Werks auf andere Weise nicht befriedigend verwirklichen, nachdem adäquate Alternativen zur vorgesehenen Enteignung bzw. mildere Massnahmen weder geltend gemacht noch ersichtlich seien. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit habe von daher als eingehalten zu gelten (Verwaltungsgericht, B 2020/183). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 10. März 2022 abgewiesen (Verfahren 1C_177/2021).

Entscheid vom 25. Februar 2021

Besetzung

Vizepräsident Eugster; Präsident Zürn, Verwaltungsrichter Steiner,
Verwaltungsrichterinnen Zindel und Reiter; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt M.A. HSG Linus Hofmann, Hofmann Gehler Schmidlin,
Lattenhofweg 4, Postfach 2151, 8645 Jona,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

vertreten durch Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen,
Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

und

Politische Gemeinde X.__ ,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

**Zulässigkeit einer Enteignung betreffend Grundstücke Nr. 0000__ und 0001__ ,
Grundbuch M.**__

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Die politische Gemeinde X.__ betreibt auf dem Gebiet der Gemeinde M.__ die Deponie Y.__, in welcher unter anderem unverschmutzter Aushub (Abfälle Typ A) und übrige Inertstoffe (Abfälle Typ B) gemäss der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (SR 814.600; VVEA) gelagert werden. Die im Eigentum von A.__ stehenden Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__ liegen zum Teil im Perimeter der Deponie. Im Rahmen der Planung und Realisierung einer Erweiterung der Deponie, welche auch die beiden Grundstücke von A.__ betrifft, reichte die Stadt X.__ beim



St.Galler Gerichte

Präsidenten der Schätzungskommission für Enteignungen (nachstehend: Schätzungskommission) ein Enteignungsbegehren nach Art. 22 des Enteignungsgesetzes (EntG, sGS 735.1) ein. Sie beantragte eine dauernde Beschränkung des Eigentums an den erwähnten Grundstücken in Form einer Dienstbarkeit (übertragbares Auffüllrecht für Inertmaterial) zugunsten der politischen Gemeinde X.__ mit Festlegung einer Entschädigung und vorzeitiger Einweisung in den Besitz. A.__ sei zwar einverstanden gewesen, der Stadt X.__ das Auffüllrecht einzuräumen. Eine Einigung über die Höhe der Entschädigung habe jedoch nicht erzielt werden können. Vom Enteignungsbegehren seien die rot schraffierten Flächen der Grundstücke von A.__ gemäss Dienstbarkeits- und Enteignungsplan (act. G 9.2/2.4) betroffen. Sie sei bereit, eine Entschädigung zu bezahlen, die den Minderwert der Grundstücke ausgleiche (act. G 9.2/1).

A.b.

Gegen das in der Gemeinde M.__ öffentlich aufgelegte Enteignungsbegehren (act. G 9.2/6) erhob A.__, vertreten durch Rechtsanwalt Linus Hofmann, Rapperswil-Jona, mit Eingabe vom 20. September 2018 Einsprache bei der Schätzungskommission mit dem Antrag, der Enteignerin sei das Enteignungsrecht abzusprechen; es sei die Unzulässigkeit der Enteignung festzustellen. Das Begehren um vorzeitige Besitzeinweisung sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Eventualiter sei das Enteignungsbegehren abzuweisen oder das Eigentum an den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ für eine beschränkte Dauer nach Ermessen der Schätzungskommission für die Duldung einer Dienstbarkeit (Auffüllrecht für Inertmaterial) zu beschränken und dem Grundeigentümer für das Auffüllrecht eine marktkonforme Entschädigung zuzusprechen (act. G 9.2/12). Am 25. März 2019 führte die Schätzungskommission einen Augenschein vor Ort durch und unterbreitete den Beteiligten einen Vergleichsvorschlag (act. G 9.2/31). Nachdem ein Vergleich nicht zustande gekommen war, überwies der Präsident der Schätzungskommission die Einsprache gestützt auf Art. 33 Abs. 1 EntG der Regierung zum Entscheid über die Zulässigkeit der Enteignung (act. G 9.1/1). Mit Entscheid vom 25. August 2020 (act. G 2) wies die Regierung die Einsprache ab (Ziffer 1) und stellte fest, dass die Enteignung (Dienstbarkeit zulasten der Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__) zulässig sei (Ziffer 2). Die Entscheidgebühr wurde der Enteignerin auferlegt (Ziffer 3) und das Begehren um ausseramtliche Entschädigung abgewiesen (Ziffer 4).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt Hofmann für A.__ (Beschwerdeführer) mit



St.Galler Gerichte

Eingabe vom 14. September 2020 (act. G 1) Beschwerde mit den Rechtsbegehren, die Ziffern 1, 2 und 4 des Entscheids seien aufzuheben und es sei der Enteignerin das Enteignungsrecht abzusprechen (Ziffer 1). Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Ziffer 2). Subeventualiter sei das Eigentum an den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ für eine beschränkte Dauer nach Ermessen der Schätzungskommission für die Duldung einer Dienstbarkeit zugunsten der Beschwerdegegnerin, umfassend ein Auffüllrecht für Material Typ A, zu beschränken und dem Beschwerdeführer für das Auffüllrecht eine marktkonforme Entschädigung in Geld zuzusprechen (Ziffer 3). Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuer und Spesen (Ziffer 4).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 19. Oktober 2020 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids (act. G 8). Die Beschwerdegegnerin beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 4. November 2020 Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 11). Hierzu äusserte sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit Eingabe vom 17. Dezember 2020 (act. G 16). Die Beschwerdegegnerin verzichtete am 21. Dezember 2020 auf eine weitere Stellungnahme und bat um rasche Behandlung der Angelegenheit (act. G 18).

B.c.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes ist gegeben (Art. 59^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP; Art. 3^{bis} Enteignungsgesetz, EntG; sGS 735.1). Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids und Eigentümer der Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__ zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Er möchte zwar der Beschwerdegegnerin ein Auffüllrecht einräumen, und es geht ihm inhaltlich vorab um die Entschädigungshöhe; er ist jedoch nicht bereit, dieses Recht auf dem von der Beschwerdegegnerin eingeschlagenen Weg der Enteignung abzutreten, sondern möchte es rechtsgeschäftlich (vertraglich) mit ihr vereinbaren. Er wehrt sich mithin gegen eine Enteignung und begründet seine Sichtweise ausführlich. Die Beschwerde



St.Galler Gerichte

vom 14. September 2020 (act. G 1) entspricht somit zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich - d.h. soweit nachstehend keine Einschränkung erfolgt - einzutreten.

Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Der Beschwerdeführer kann sich auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition. Das Verwaltungsgericht verfügt daher vorliegend - als erste gerichtliche Instanz - über eine volle Kognition in dem Sinn, dass es über alle erheblichen Tatsachen- und Rechtsfragen entscheiden und Ermessensentscheidungen auf Rechtsfehler überprüfen kann (VerwGE B 2019/41 vom 16. Dezember 2019 E. 1 m.H. auf Meyer-Ladewig/Harrendorf/König, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer [Hrsg.], EMRK Handkommentar, 4. Aufl. 2017, Rz. 16 und 35 zu Art. 6 EMRK). Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil die Regierung als Vorinstanz entschieden hat (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 2 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG).

2.

2.1.

Streitgegenstand bildet die Frage der Zulässigkeit der Beschränkung des Eigentums an den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ durch eine Dienstbarkeit in Form eines übertragbaren Auffüllrechts für Inertmaterial Typ A (sauberer Aushub, nass oder trocken; vgl. act. G 9.2/31) zugunsten der Beschwerdegegnerin. Nicht Verfahrensgegenstand stellt indes die Frage der Bemessung einer allfälligen Enteignungs-Entschädigung dar; die Zuständigkeit hierfür liegt, nach Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung, bei der Schätzungskommission (vgl. Art. 3^{bis} und 33 Abs. 2 sowie 34 EntG). Wenn der Beschwerdeführer im Subeventualbegehren (act. G 1 Rechtsbegehren Ziffer 3) für das Auffüllrecht die Zusprechung einer marktkonformen Entschädigung verlangt, ist darauf nicht einzutreten (vgl. auch nachstehende E. 3.3.1 am Schluss).

Soweit der Beschwerdeführer im Weiteren pauschal auf seine im Einspracheverfahren gestellten Beweisanträge verweist bzw. an jenen Anträgen festhält, ohne im



Beschwerdeverfahren auf sie einzugehen (vgl. act. G 1 Rz. 10), kann darauf ebenfalls nicht eingetreten werden (vgl. Staub/Günthardt, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, [Hrsg], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, N. 7 zu Art. 48 VRP mit Hinweisen).

2.2.

Die Enteignung ist unter anderem zulässig für Bau, Betrieb und Unterhalt sowie künftige Erweiterung öffentlicher oder überwiegend im öffentlichen Interesse liegender Werke (Art. 5 Abs. 1 lit. a EntG) sowie für Bezug, Transport und Lagerung von Bau- und Aushubmaterial, wenn es für öffentliche oder überwiegend im öffentlichen Interesse liegende Werke erforderlich ist (Art. 5 Abs. 1 lit. b EntG). Bei Vorliegen eines Enteignungsgrundes ist die Enteignung nach Art. 6 Abs. 1 EntG zulässig, wenn der Zweck des Werks auf andere Weise nicht befriedigend oder nur mit unverhältnismässigem Mehraufwand verwirklicht werden kann. Die Enteignung darf nicht zu einem Nachteil führen, der in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht (Abs. 2). Durch diese Bestimmung wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eines Eingriffs in die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) konkretisiert. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit von Eingriffen in das Eigentumsrecht setzt eine umfassende Abwägung aller öffentlichen und privaten Interessen voraus (vgl. Art. 5 Abs. 2, Art. 36 Abs. 3 BV). Insbesondere ist zu prüfen, ob adäquate Alternativen zur vorgesehenen Enteignung bestehen (vgl. VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 E. 4 mit Hinweisen). Enteignungsberechtigt sind Staat und politische Gemeinde (Art. 7 Abs. 1 EntG). Der Regierungsrat kann das Enteignungsrecht anderen öffentlich-rechtlichen juristischen Personen und Privaten übertragen, wenn sie einen Enteignungsgrund haben (Art. 7 Abs. 2 EntG). Enteignet werden können Grundeigentum und andere dingliche Rechte an Grundstücken (Art. 8 Abs. 1 lit. a EntG).

2.3.

Mit Hinweis auf Art. 7 Abs. 6^{bis}, Art. 30 und Art. 30e Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01, USG) sowie Art. 4 und 5 VWEA hielt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid fest, der Umweltschutz und die umweltverträgliche Entsorgung von Abfällen (Ablagerung in einer Deponie) sei eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe. Der Eintrag der beantragten Dienstbarkeit diene dem (Weiter-)Betrieb sowie der Erweiterung der Deponie Y. und somit einem im öffentlichen Interesse liegenden Werk. Dementsprechend liege ein Enteignungsgrund im Sinn von Art. 5 Abs. 1 lit. a EntG vor. Sodann konkretisiere Art. 6 EntG den Grundsatz der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in das Eigentumsrecht. Im



St.Galler Gerichte

Dienstbarkeits- und Enteignungsplan (act. G 9.2/2.4) seien die ursprünglichen Deponiegrenzen (Perimeterlinie 1964) grün eingezeichnet, während die Erweiterung der Deponie (Perimeterlinie 2003) als rote Linie vermerkt sei. Mit Blick auf die Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__ bezeichne die rot schraffierte Fläche zwischen den beiden Markierungen die Grundstücksteile, auf welche sich das vorliegende Verfahren beziehe. Bei Grundstück Nr. 0000__ handle es sich um eine Fläche von ungefähr 11'045 m² und bei Grundstück Nr. 0001__ um ungefähr 19'216 m²; es gehe jeweils nur um einen Teil des Grundstücks und grossmehrheitlich um Wald. Das Einzugsgebiet der Deponie Y.__ umfasse die Abfallplanregionen St. Gallen-Rorschach und Wil-Toggenburg sowie die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden und einen kleinen Teil des Kantons Thurgau (act. G 9.1/3). Gemäss Abfallbericht des Kantons St. Gallen 2017 (act. G 9.1/3.1/2) seien im Jahr 2016 an 13 Standorten Deponien betrieben worden. Sieben Deponien würden Abfälle des Typs A lagern. Das Restvolumen dieser Deponien betrage 1'638'000 m². Davon entfielen 1'323'000 m² auf das Kompartiment Typ A der Deponie Y.__. Damit sei die grosse Bedeutung dieser Deponie für die Region augenscheinlich (act. G 2 S. 4 f.).

Gemäss "Entwurf zur Anhörung" Abfallplanung 2020, Abfall- und Rohstoffwirtschaft im Kanton St. Gallen (act. G 9.1/16.1 S. 54) würden auf den Typ A-Deponien und Materialabbaustellen jährlich rund 1.2 Mio m³ unverschmutztes Aushubmaterial abgelagert. 50-65% des anfallenden Materials würden in Materialabbaustellen verwertet, der Rest werde auf Deponien abgelagert. Die geringste Reserve auf in Betrieb stehenden Deponien bestehe beim Typ A für unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial. Es bestehe der dringendste Handlungsbedarf bei der Inbetriebnahme von Typ A-Deponien (act. G 9.1/16.1 S. 56 f.). Mit Blick darauf erscheine das Vorbringen der Enteignerin (Beschwerdegegnerin), dass es im Kanton nicht genug Deponien vom Typ A gebe, plausibel. Nach ihren Darlegungen habe das Restvolumen im Kompartiment Typ A der Deponie Y.__ per 1. Januar 2019 795'000 m³ betragen, wovon 710'000 m³ auf die beiden Grundstücke des Beschwerdeführers entfielen. Ohne die zu enteignenden Grundstücke sei das Volumen der Deponie stark dezimiert (act. G 9.1/3). Dem Vorbringen des Beschwerdeführers, dass eine Enteignung an der Knappheit des Deponievolumens nichts ändere, könne daher nicht gefolgt werden. Auch sei das Vorhandensein einer Betriebsbewilligung für das vorliegende Verfahren unerheblich. Die Massnahme erweise sich als geeignet, um Deponievolumen des Typs A bereitzustellen. Sie gehe aufgrund der Beschränkung auf ein Auffüllrecht für Typ A-Abfall auch nicht über das Notwendigste hinaus. Zudem würden die beiden Grundstücke bereits an die Deponie Y.__ angrenzen. Auch gebe es keine mildere Massnahme. Das öffentliche Interesse an der umweltverträglichen Entsorgung von Typ



A-Abfall überwiege das private Interesse des Beschwerdeführers an der Nichteintragung der Dienstbarkeit. Somit erweise sich der Eintrag der Dienstbarkeit auf den beiden Grundstücken als verhältnismässig. Auf die Einholung weiterer Unterlagen könne verzichtet werden (act. G 2 S. 5 f.).

2.4.

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör. Der vorinstanzliche Entscheid sei unzureichend begründet. Die Vorinstanz sei auf zentrale Sachverhaltselemente und Behauptungen des Beschwerdeführers, wonach ein Gemeinwesen sich im Bereich der nichthoheitlichen Verwaltung nicht durch Enteignung eine bessere Position als die private Konkurrenz sichern dürfe, jede Enteignung dem Prinzip der Verhältnismässigkeit zu folgen habe und der Betrieb der Deponie Y.__ keine öffentliche Aufgabe sei, nicht eingegangen (act. G 1 Rz. 13 f.). Im Weiteren wendet er ein, dass der Sachverhalt unrichtig festgestellt worden sei (act. G 1 Rz. 16). Sodann seien Art. 5 Abs. 1 lit. a, Art. 6 und Art. 7 EntG unrichtig angewendet worden. Der Entscheid verletze die Eigentumsgarantie. Die Beschwerdegegnerin dürfe sich in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit nicht durch Enteignung in eine bessere Position bringen als private Unternehmen. Die Beschwerdegegnerin habe kein Entsorgungsmonopol auf Typ A-Abfall, da dieser in der Aufzählung von Art. 31b Abs. 1 USG nicht enthalten sei. Die Beschwerdegegnerin könne kein Enteignungsrecht haben, weil sie mit der Entsorgung von Aushubmaterial keine öffentliche Aufgabe erfülle. In der Deponie Y.__ könnten (mit entsprechender Bewilligung) auch andere Betreiber Material einbauen. Es gehe hier de facto um eine Gewinnenteignung, da im Enteignungsfall lediglich der Wert für Wald entschädigt werden solle, während die Beschwerdegegnerin für das Auffüllvolumen Millionen von CHF an Gebühren vereinnahmen würde. Die angeforderte Enteignung scheitere schon am Enteignungsgrund. Nach einer Enteignung stünde nicht mehr Deponievolumen zur Verfügung, als dies bereits jetzt der Fall sei. Der Enteignung fehle es somit an der Geeignetheit, um am behaupteten Mangel etwas zu ändern. Der Beschwerdeführer sei gegen marktconforme Entschädigung bereit, der Beschwerdegegnerin ein Auffüllrecht für Kompartimente des Typs A zu gewähren. Es gehe vorwiegend um die Entschädigung. Die Parteien wollten im Wesentlichen das Gleiche. Uneinigkeit bestehe lediglich bei weniger wichtigen Punkten (u.a. Deponienachsorge und entsprechende Gewährleistung). Was als Enteignungsgrund angegeben werde, könne auch ohne Enteignung realisiert werden (act. G 1 Rz. 18-27). Sodann komme nicht nur die Beschwerdegegnerin als Deponiebetreiberin in Betracht. Bau- und Betriebsbewilligung könnten auch auf Dritte übertragen werden. Es bestehe also ein Markt, weshalb eine Enteignung nicht in Betracht komme. Wäre das Auffüllen und Betreiben der Deponie



durch andere Betreiber nicht möglich, so gäbe es für die Beschwerdegegnerin keinen Grund, ein *übertragbares* Auffüllrecht zu enteignen. Wenn die Beschwerdegegnerin das enteignete Recht übertragen könne, könne der Beschwerdeführer ein solches Recht auch einem Dritten anbieten, der einen marktgerechte Entschädigung zahle und sich um die Bewilligungen kümmere. Die Enteignung beseitige vorliegend keine (behauptete) Knappheit. Es gebe einen Wettbewerb unter den Deponiebetreibern um die entsprechenden Grundstücke oder Auffüllrechte. Ein Auffüllrecht steigere den Wert eines Grundstücks genauso wie eine Aufzoning. Es herrsche keine extreme Knappheit an Auffüllrechten. Hinzu komme, dass die Beschwerdegegnerin die behauptete Knappheit selbst verschärft habe. Sie habe vor Einleitung des Enteignungsverfahrens beim AFU eine deponieinterne Verschiebung von bewilligten Volumina Typ A zu solchen des Typs B veranlasst, obwohl für Kompartimente des Typs B noch für Jahre genügend Volumina vorhanden gewesen seien. Die Beschwerdegegnerin wolle mit der Enteignung nicht mehr Deponievolumen schaffen, sondern ihren (gewerblichen) Gewinn um Millionen maximieren. Soweit die Beschwerdegegnerin im Weiteren nicht für sich selbst und nicht auf ihrem Territorium enteignen wolle, sondern für ein öffentliches Werk auf fremdem Grund, müsste sie mit Beschluss des Regierungsrats das Enteignungsrecht auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde zugesprochen erhalten (Art. 7 Abs. 2 EntG). Dies sei nicht der Fall (act. G 1 Rz. 28-36).

3.

3.1.

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) leitet die Rechtsprechung die Pflicht der Behörde ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (vgl. statt vieler BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 133 I 270 E. 3.1; BGE 129 I 236 E. 3.2; BGE 126 I 102 E. 2b; G. Steinmann, in: B. Ehrenzeller u.w. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 49 zu Art. 29 BV). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid oder die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (BGE 133 III 439 E. 3.3; BGE 129 I 232 E. 3.2). Dies ist nur möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 133 I 270 E. 3.1). - Die Vorinstanz begründete den angefochtenen Entscheid im Wesentlichen mit dem Hinweis auf die einschlägigen rechtlichen Grundlagen und den massgebenden Sachverhalt. Sie zeigte die Überlegungen, von denen sie sich leiten liess, in zureichender Weise auf und setzte sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten



auseinander. Zu den Vorbringen des Beschwerdeführers, wonach die Beschwerdegegnerin sich in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit nicht durch Enteignung eine bessere Position als die private Konkurrenz schaffen dürfe und der Betrieb der Deponie Y.__ keine öffentliche Aufgabe sei, äusserte sich die Vorinstanz - wenn auch in eher knapper Form - mit Hinweis auf das öffentliche Interesse an der Gewährleistung der Abfallentsorgung und den Mangel an Deponien. Sie setzte sich auch mit der Frage der Verhältnismässigkeit des Eingriffs auseinander (act. G 2 E. 3b und 3d). Eine Verpflichtung, sich mit jedem rechtlichen Einwand in allen Einzelheiten zu befassen, besteht nicht (BGE 133 I 270 E. 3.1). Ein formeller Begründungsmangel des vorinstanzlichen Entscheids ist somit nicht ersichtlich.

3.2.

Die Grundstücke Nrn. 0000__ und 0001__ des Beschwerdeführers liegen unbestritten zum Teil im Perimeter der Deponie (act. G 1 Rz. 16 und act. G 3/3), und es steht die *Erweiterung der bestehenden Grunddienstbarkeit* von 1964 (vgl. act. G 9.2/17.6 f.) im Rahmen einer Enteignung im Streit. Soweit sich der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf den Standpunkt stellt, der *Entwurf* der kantonalen Abfallplanung 2020 (act. G 9.1/16) vermöge Sachverhalte nicht rechtsgenügend zu beweisen (act. G 1 Rz. 1), ist festzuhalten, dass sowohl das nicht streitige als auch das streitige Verwaltungsverfahren vom Grundsatz der freien Beweiswürdigung beherrscht ist (Art. 21 Abs. 3 VRP). Die Gewichtung der einzelnen Beweismittel soll sich aus der inneren Qualität, d.h. aus der anzunehmenden Übereinstimmung mit der Wirklichkeit, ergeben und nicht durch äussere Eigenart (vgl. VerwGE B 2016/147 vom 14. Dezember 2017 E. 5.2.1). Der Entwurf wurde vom hierfür zuständigen Amt für Umwelt erstellt und hat von daher den Charakter eines Amtsberichts. In der Praxis wird amtlichen Stellungnahmen von Fachstellen, die vom Gesetzgeber als sachkundige Beurteilungsinstanzen eingesetzt wurden, ein erhöhter Beweiswert zugemessen, sofern diese den Charakter einer amtlichen Expertise aufweisen (vgl. VerwGE B 2019/159 vom 19. Dezember 2019 E. 4.3 mit Hinweisen). Im Übrigen liegt mittlerweile die definitive, im Kapitel 8 "Deponien" mit dem Entwurf inhaltlich übereinstimmende Fassung der Abfallplanung 2020 vor, welche von der Beschwerdegegnerin in diesem Verfahren eingereicht wurde (act. G 12/10). Auch dieses Dokument stellt einen Amtsbericht im erwähnten Sinn dar.

3.3.

3.3.1.

Die Antwort auf die vom Beschwerdeführer diskutierte (und zu Recht verneinte; vgl. Art.



31c USG sowie Tschannen, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz [Kommentar USG], 2. Aufl. 2004, N 10 ff zu Art. 31c USG) Frage, ob die Beschwerdegegnerin für Typ A-Abfälle über ein Entsorgungsmonopol verfügt oder nicht, vermöchte die hier streitige Frage, ob ihr ein Enteignungsrecht zukommt, nicht zu klären. Für die Beantwortung der streitigen Frage ist zu entscheiden, ob die von ihr betriebene Deponie im Sinn von Art. 5 Abs. 1 lit. a EntG ein *öffentliches oder überwiegend im öffentlichen Interesse betriebenes Werk* darstellt, wobei es für den Betrieb der Deponie im (überwiegenden) öffentlichen Interesse keines Entsorgungsmonopols bedarf. Das Bundesgericht und die massgebliche Lehre versteht den Begriff der öffentlichen Aufgabe weit, indem alle Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, als öffentliche Aufgaben bezeichnet werden (B. Rütsche, Was sind öffentliche Aufgaben?, in: recht 2013/4, S. 153 ff. Ziff. 2). Für diese weite Begriffsfassung spricht wiederum der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 lit. a EntG. Hier ist nicht die Rede von Werken, die der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben dienen, sondern von öffentlichen oder überwiegend im öffentlichen Interesse liegenden Werken. Diese Terminologie verlangt nicht eine gesetzlich statuierte Aufgabe (Leistungs- oder Sicherstellungsauftrag) der öffentlichen Hand, sondern es genügt, dass ein Werk überwiegend im öffentlichen Interesse liegt. Nicht entscheidend ist, ob das Werk von der öffentlichen Hand oder von einem privatwirtschaftlichen Träger betrieben wird (vgl. Rütsche, a.a.O., Ziff. 4.4). Im September 1994 erteilte das AFU gestützt auf die Technische Verordnung über Abfälle (SR 814.600, TVA) die Bewilligung zum Weiterbetrieb unter Auflagen. Im Jahr 2003 wurde das Deponieabschlussprojekt und damit die Sicherung der Kapazitäten für die Ablagerung von Inertstoffen für die nächsten dreissig Jahre bewilligt (vgl. dazu Abschlussprojekt für die Deponie Y.__, Vorlage vom 29. April 2003, <https://www. ...>). Die Deponie Y.__ hat für die Entsorgungssicherheit des Kantons für Typ A-Abfälle eine erhebliche Bedeutung, indem sie den grössten Abfall-Anteil aller Deponien trägt (vgl. act. G 9.1/3.2 S. 30). Von daher kann nicht in Frage stehen, dass die Beschwerdegegnerin als alleinige Deponiebetreiberin ein überwiegend im öffentlichen Interesse liegendes Werk betreibt, für welches sie gestützt auf Art. 5 lit. a EntG über das Enteignungsrecht verfügt (vgl. zum Enteignungsrecht nach Art. 58 USG Loretan, in: Kommentar USG, a.a.O., N 19 zu Art. 58 USG).

3.3.2.

Der Beschwerdeführer verneint einen Enteignungsgrund, weil er bereit sei, die Dienstbarkeit zu gewähren und lediglich keine Einigung über den Preis zustande gekommen sei (act. G 1 Rz. 24-27). Hierzu ist festzuhalten, dass eine Enteignung dann nicht erforderlich wäre, wenn der Beschwerdeführer sämtliche Vorgaben des



Enteignungsrechts - einschliesslich derjenigen der Preisfestlegung aufgrund des enteigneten Rechts bzw. des Landwerts sowie allfälliger weiterer geldwerter Nachteile als Folge der Enteignung (vgl. Art. 15 Abs. 1 lit. a-c EntG) - vom Grundsatz her anerkennen würde. Dies ist jedoch wie dargelegt nicht der Fall, indem der Beschwerdeführer eine Entschädigung für das Auffüllrecht - mithin einen Anteil an den von der Beschwerdegegnerin vereinnahmten Gebühren oder einen Ersatz der Einnahmen, die er bei einem privaten Entsorgungsunternehmen für die Einräumung des Auffüllrechts erzielen könnte - verlangt. Im Übrigen ist die Frage der Bemessung einer allfälligen Enteignungs-Entschädigung - und hier insbesondere die Frage allfälliger weiterer geldwerter Nachteile als Folge der Enteignung (Art. 15 Abs. 1 lit. c EntG) und eines allfälligen Verlusts der Möglichkeit einer besseren Verwendung des Grundstücks (Art. 16 Abs. 1 lit. a EntG) - wie dargelegt (vorstehende E. 2.1) nicht im vorliegenden Verfahren zu prüfen.

3.3.3.

Zur Rüge des Beschwerdeführers, wonach die Vorinstanz für die Frage des zur Verfügung stehenden Deponievolumens die *Richtplananpassung mit mehreren neuen Deponiestandorten* nicht beachtet habe (act. G 1 Rz. 24), ist festzuhalten, dass die in der Richtplananpassung aufgeführten Kleindeponien (vgl. act. G 9.2/21 Ziffer 10 und dortige Beilage 11 [VII 61 S. 4 f.]) nicht geeignet sind, die Deponieknappheit für Typ A-Abfälle zu beheben. So bestätigt denn auch die definitive Fassung der Abfallplanung 2020 weiterhin einen entsprechenden Handlungsbedarf (vgl. act. G 12/10 Ziffer 8.5). Von daher hat der Mangel an Typ A-Deponien als erstellt zu gelten. Hinsichtlich des weiteren Vorbringens, wonach nicht nur der Beschwerdegegnerin, sondern auch Dritten ein Auffüllrecht eingeräumt werden könne und damit ein Markt bestehe (act. G 1 Rz. 28 mit Hinweis auf E-Mailverkehr in act. G 3/4), ist wesentlich, dass bislang unbestritten jeweils immer nur einem einzigen Betreiber die Betriebsbewilligung erteilt wurde und der Ausnahmefall (mehrere Betreiber) nie zur Anwendung kam (vgl. act. G 3/4 und G 11 Rz. 20). Die *Übertragbarkeit* des Auffüllrechts begründet die Beschwerdegegnerin nachvollziehbar damit, dass die Dienststelle Entsorgung einmal aus der Stadtverwaltung ausgegliedert und z.B. als Aktiengesellschaft organisiert werden könne; in diesem Fall müsse das Recht übertragen werden können (act. G 11 Rz. 21). Auf jeden Fall wäre die Tatsache der Übertragbarkeit des Auffüllrechts für sich allein nicht geeignet, den vom Beschwerdeführer behaupteten Markt für Auffüllrechte zu belegen. Bezüglich des Einwandes des Beschwerdeführers betreffend *Volumenvergrösserung für Typ B-Abfälle zulasten des Volumens für Typ A-Abfälle* hielt die Beschwerdegegnerin mit Hinweis auf Anhang 3 der auf 1. Januar 2016 in Kraft



getretenen VVEA fest, seither sei nur noch ein Gewichtsprozent aus anderen mineralischen Bauabfällen im Material Typ A zulässig, während es vorher drei Gewichtsprozent gewesen seien. Diese neue Bestimmung führe zu grossem Mengenzuwachs von Material Typ B und damit zu einem entsprechenden Bedarf nach Deponievolumen Typ B. Die Volumenvergrösserung des Kompartiments Typ B zulasten des Volumens des Kompartiments Typ A sei im Hinblick auf die mittel- und langfristige Volumenentwicklung in Absprache und mit Bewilligung des AFU umgesetzt worden. Der dafür nötige Kredit habe tief gehalten werden können, weil bisherige Anlagen hätten genutzt werden können. Es könne keine Rede davon sein, dass die Beschwerdegegnerin ihren Gewinn maximieren wolle (act. G 11 Rz. 25).

3.4.

Angesichts der vorstehend in E. 3.3.1 bis 3.3.3 geschilderten Gegebenheiten ist davon auszugehen, dass die Beschwerdegegnerin die Deponie im (überwiegenden) öffentlichen Interesse zur Sicherung des Deponievolumens für Abfälle Typ A betreibt. Von einer zur Hauptsache gewerblichen Tätigkeit kann hier nicht gesprochen werden. Auch hat als dargetan zu gelten, dass die Enteignung in Form einer Dienstbarkeit auf den Grundstücken Nr. 0000__ und 0001__ des Beschwerdeführers geeignet und erforderlich ist, die belegte Deponieknappheit zu beseitigen oder zu vermindern. Insbesondere lässt sich der Zweck des Werks auf andere Weise nicht befriedigend verwirklichen, nachdem *adäquate* Alternativen zur vorgesehenen Enteignung (vgl. vorstehende E. 2.2) bzw. mildere Massnahmen weder geltend gemacht noch ersichtlich sind, zumal der Beschwerdeführer im Grundsatz nichts gegen das auf Teilen seiner Grundstücke liegende Werk einzuwenden hat. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat von daher als eingehalten zu gelten. Aus welchen Überlegungen die Dienstbarkeit lediglich für eine beschränkte Dauer eingeräumt werden sollte (vgl. Subeventualantrag), begründet der Beschwerdeführer nicht näher; ein Grund hierfür ist auch nicht ersichtlich. Dieser Antrag ist daher, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen.

Der Kanton und die Gemeinden können Enteignungen auch auf dem Boden anderer Gemeinwesen vornehmen, soweit hierfür ein Enteignungsgrund vorliegt (vgl. H. Brunner, in: Das Neue st. gallische Enteignungsgesetz, 1985, S. 22). Mithin steht der Beschwerdegegnerin eine Enteignungsberechtigung aufgrund von Art. 7 Abs. 1 EntG auch ausserhalb ihres Gemeindegebietes zu; eine vorgängige Übertragung des Enteignungsrechts durch die Regierung ist hierfür nicht erforderlich. Zu Recht weist die Beschwerdegegnerin im Übrigen darauf hin, dass es sinnlos wäre, wenn die Standortgemeinde (und nicht die Beschwerdegegnerin als Deponiebetreiberin) sich die



Dienstbarkeiten auf den Grundstücken beschaffen würde (act. G 11 Rz. 26), zumal nicht sie die Deponie betreibt.

3.5.

Vor dem geschilderten Hintergrund bejahte die Vorinstanz zu Recht die Zulässigkeit der Beschränkung des Eigentums an den Grundstücken Nrn. 0000__ und 0001__ durch eine Dienstbarkeit in Form eines übertragbaren Auffüllrechts für Inertmaterial Typ A zugunsten der Beschwerdegegnerin. Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Nach Art. 47 EntG trägt das Gemeinwesen die amtlichen Kosten des Verfahrens vor der Schätzungskommission. Der Beschwerdegegnerin wurden daher für das vorinstanzliche Verfahren die Kosten (CHF 1'000) auferlegt. Zur Festlegung der Entschädigung (Art. 14 ff. EntG) sowie zum Entscheid über das Gesuch um vorzeitige Besitzeinweisung (Art. 36 EntG) ist die Sache zuständigkeitshalber (vgl. Art. 33 Abs. 2 und 34 EntG) an die Schätzungskommission zu überweisen.

4.

4.1.

Im Sinn der vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid vom 25. August 2020 zu bestätigen. Die Sache ist zur Festlegung der Entschädigung aus Enteignung sowie zum Entscheid über das Gesuch um vorzeitige Besitzeinweisung an die Schätzungskommission zu überweisen. Für die Kosten im Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen und Entscheide der Schätzungskommission gilt nach Art. 49 EntG das VRP. Eine Entscheidgebühr von CHF 3'500 erscheint für das vorliegende Verfahren angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Der Kostenvorschuss von CHF 3'500 ist zu verrechnen.

4.2.

Beschwerdeführer, Vorinstanz und Beschwerdegegnerin haben keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N. 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP). Der diesbezügliche Antrag des Beschwerdeführers und der Beschwerdegegnerin wird abgewiesen. Die Vorinstanz stellte keinen Antrag.



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. Die Sache wird zur Festlegung der Entschädigung aus Enteignung sowie zum Entscheid über das Gesuch um vorzeitige Besitzeinweisung an die Schätzungskommission überwiesen.

2.

Der Beschwerdeführer bezahlt amtliche Kosten von CHF 3'500, unter Verrechnung des von ihm in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschusses.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.