



Fall-Nr.: B 2019/28
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 20.03.2019
Entscheiddatum: 20.03.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 20.03.2019

Strassenrecht, Wegklassierung, Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 2, Art. 9 Abs. 1 und 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 2 StrG, Art. 3 Abs. 1 StrV. Der zu beurteilende Weg dient ausschliesslich der touristischen Nutzung als Fuss- und Wanderweg und damit dem Gemeingebrauch, weshalb er als Gemeindegeweg erster Klasse einzuteilen ist (E. 2.2), (Verwaltungsgericht, B 2019/28). Entscheid vom 20. März 2019

Besetzung

Abschnittspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

X.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten Y. __

gegen

Politische Gemeinde Z.__, vertreten durch den Gemeinderat,

Vorinstanz,

Gegenstand



Wegklassierung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Parzelle Nr. 1__, Grundbuch Z.__, steht im Eigentum des X.__, einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. __). über das Grundstück Nr. 1__ verlaufen – einzig getrennt durch den P.__damm, welcher nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Z.__ der Grünzone Freihaltung zugeordnet ist – der U.__ (Gemeindegewässer) und der W.__ (kantonales Gewässer). Vom in Richtung Ost-West verlaufenden Q.__weg auf dem P.__damm führt die Brücke S.__ über den U.__ zu dem in nördliche Richtung abgehenden Q.__weg auf Parzelle Nr. 2__, welche der Grünzone Freihaltung, der Grünzone Sportanlagen resp. der Grünzone Schutzgegenstände zugewiesen ist. Nach der Schutzverordnung der Politischen Gemeinde Z.__ erstreckt sich nördlich der S.__ das Landschaftsschutzgebiet Ls 2 __ auf den Parzelle Nrn. 2__ und 3__ (Landwirtschaftszone). Der nordwestliche Teil der Parzelle Nr. 2__ liegt im Naturschutzgebiet N1 __, welches im Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung als Objekt Nr.__, __, enthalten ist (vgl. Anhang 1 der Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung, Flachmoorverordnung; SR 451.33). Nach dem bisher gültigen Gemeindestrassenplan (vom Baudepartement genehmigt am __) sind der Q.__weg auf dem P.__damm (Nr.__) sowie die S.__ (Nr.__) als Gemeindewege zweiter Klasse eingestuft. Der Q.__weg auf Parzelle Nr. 2__ (Nr.__) ist als Gemeindestrasse dritter Klasse klassiert. Gemäss dem kommunalen Richtplan und dem besonderen Plan des Baudepartements Fuss-, Wander- und Radwege führt ein Wanderweg von kantonaler Bedeutung über den Q.__weg und die S.__, welcher unter anderem Teil der nationalen Route Nr.__, sowie der regionalen Route Nr.__, der Stiftung SchweizMobil, Bern, bildet. Im kommunalen Teilplan Fuss-, Wander- und Radwegnetz (vom Baudepartement genehmigt am __) ist auf dem Q.__weg auf Parzelle Nr. 2__ sowie auf der S.__ ein Wanderweg mit Hartbelag und auf dem Q.__weg auf dem P.__damm ein solcher ohne Hartbelag festgelegt (act. 12 und 15, www.geoportal.ch, www.__.ch, www.zefix.ch, www.__.ch).

(... Situationsplan ...)



Auszug aus dem Geoportal (www.geoportal.ch)

B. Mit Gesuch vom 11. September 2018 beantragte das X.__ bei der Politischen Gemeinde Z.__, es sei die S.__ als Gemeindeweg erster Klasse einzuteilen (nicht aktenkundig, unbestritten). Mit Entscheid vom 25. September 2018 (versandt am 2. Oktober 2018) wies der Gemeinderat Z.__ das Gesuch ab (act. 2). Dagegen rekurrierte das X.__ am 12. Oktober 2018 an das Baudepartement mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die S.__ als Gemeindeweg erster Klasse einzuteilen (act. 3/2). Mit Vernehmlassung vom 28. November 2018 schloss die Politische Gemeinde Z.__ auf Abweisung des Rekurses (act. 2/5). Am 25. Januar 2019 überwies das Baudepartement den Rekurs auf Antrag des X.__ (Beschwerdeführerin) vom 23. Januar 2019 und mit Zustimmung der Politischen Gemeinde Z.__ (Vorinstanz) vom 9. Januar 2019 als Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht (act. 1, act. 3/9 f.). Am 11. Februar 2019 bestätigte die Vorinstanz dem Sinn nach ihre Anträge und Ausführungen in ihrer Vernehmlassung vom 28. November 2018 (act. 7). Am 20. März 2019 führte das Verwaltungsgericht im Beisein der Parteien einen Augenschein durch (act. 16).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Nach Art. 46 des Strassengesetzes (sGS 732.1, StrG) in Verbindung mit Art. 43^{ter} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP, in der Fassung vom 31. Januar 2017, in Kraft getreten am 1. Juni 2017, nGS 2017-032, vgl. zur altrechtlichen Regelung VerwGE B 2015/36; B 2016/117 vom 28. März 2017 E. 2.2 mit Hinweis auf VerwGE B 2016/209 vom 20. Januar 2017 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch, sowie N. Voigt, Die Sprungbeschwerde, in: Staatskanzlei des Kantons St. Gallen [Hrsg.], 20 Jahre Verwaltungsgericht, St. Gallen 1986, S. 75 ff., und Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1163 ff.) kann der Rekurrent, sofern die weiteren Beteiligten zustimmen, auf den Rekursentscheid des



zuständigen Departementes verzichten und verlangen, dass die Streitsache als Beschwerde dem Verwaltungsgericht überwiesen wird. Gemäss Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP hätte gegen den Entscheid des Baudepartements resp. allenfalls des stellvertretenden Departements (vgl. dazu Vernehmlassung der Vorinstanz vom 28. November 2018 und Schreiben des Rechtsdienstes Tiefbauamt vom 21. Dezember 2018, act. 3/5 f.) betreffend Klassierung S.__ Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden können. Überdies liegen ein Antrag der Beschwerdeführerin sowie die Zustimmung der Vorinstanz vor (act. 3/9 f.). Demzufolge durfte das Baudepartement die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 12. Oktober 2018 (act. 3/2) dem Verwaltungsgericht als Sprungbeschwerde überweisen. Die sachliche und funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben. Als Adressatin des angefochtenen Entscheides und Eigentümerin der Parzelle Nr. 1__ ist die Beschwerdeführerin zur Ergreifung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Ob ihr die Beschwerdebefugnis auch nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP zustehen würde, kann bei diesem Ergebnis offenbleiben. Die Eingabe an das Baudepartement vom 12. Oktober 2018 (act. 3/2) erfolgte rechtzeitig und erfüllt die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Im konkreten Fall gehen die Verfahrensbeteiligten darin einig, dass der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 14 Abs. 3 StrG ein Rechtsanspruch auf Überprüfung des Gemeindestrassenplans auf ihrem Grundstück Nr. 1__ zusteht. Dementsprechend ist die Vorinstanz auf ihr Gesuch vom 11. September 2018 eingetreten. Allerdings wies sie das Gesuch, es sei die S.__ als Gemeindeweg erster Klasse einzuteilen, ab und hielt an der bisherigen Klassierung als Gemeindeweg zweiter Klasse fest, was sich auf die Unterhaltungspflicht und die Kostentragung zuungunsten der Beschwerdeführerin als Eigentümerin der Parzelle Nr. 1__ auswirkt (vgl. Art. 9 Abs. 3 lit. b in Verbindung mit Art. 55 und Art. 73 StrG). Dadurch wird die Eigentumsfreiheit (Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) der Beschwerdeführerin eingeschränkt. Ein solcher Eingriff ist nur zulässig, wenn er sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (vgl. Art. 36 BV und VerwGE B 2012/136 vom 30. April 2013 E. 2.1, VerwGE B 2011/164 vom 11. Dezember 2012 E. 3.1 sowie VerwGE B 2009/30 vom 3. Dezember 2009 E. 4.1 je mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).



Wege werden als Strassen im Sinne des Strassengesetzes behandelt, soweit keine besonderen Bestimmungen gelten (Art. 1 Abs. 2 StrG). Sie liegen abseits von öffentlichen Strassen und dienen nicht dem Motorfahrzeugverkehr (Art. 2 Abs. 2 StrG). Sie sind von jeglichem Motorfahrzeugverkehr freizuhalten. Sie dienen dem Fussgänger und je nach Zweckbestimmung dem Rad- und Reitverkehr (vgl. VerwGE B 2012/64 vom 4. April 2013 E. 3.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Art. 9 Abs. 1 und 2 StrG unterscheidet zwischen Wegen erster, zweiter und dritter Klasse, wobei Wege dritter Klasse keinen Unterhalt erfordern (vgl. VerwGE B 2014/16 vom 30. Juni 2015 E. 2.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch, und VerwGE B 2012/136 vom 30. April 2013 E. 2.3, a.a.O.). Die Einteilung einer Strasse – und damit auch eines Weges (anders: VerwGE B 2008/41 vom 14. Oktober 2008 E. 2.2 und VerwGE B 2006/157 vom 9. November 2006 E. 5c je mit Hinweis) – richtet sich nach deren tatsächlichen oder geplanten Funktion. Sie hat unabhängig vom Strassenzustand, von den Eigentumsverhältnissen und den Bezeichnungen gemäss Art. 57 StrG zu erfolgen. Bei der Einteilung ist der Strassenzug als Ganzes zu betrachten. Massgebend ist, inwieweit eine Strasse in ihrer Funktion als Einheit zu betrachten ist. Für die Abgrenzung eines Strassenzugs soll in der Regel eine Abzweigung, ein Kehrplatz, eine Verengung, eine Kreuzung oder dergleichen massgebend sein (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

Der Erlass oder die Änderung des Gemeindestrassenplans obliegt der Gemeinde unter Vorbehalt der Genehmigung des zuständigen Departements (Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 StrG). Wieweit der Gemeingebrauch gehen soll, d.h. welcher der möglichen Strassenkategorien die Gemeindestrasse zuzuteilen ist, beurteilt sich im Rahmen von Art. 1 ff. und Art. 7 ff. StrG und damit nach kantonalem Recht. Die genannten Vorschriften belassen der Gemeinde jedoch einen grossen Entscheidungsspielraum. Die Gemeindeautonomie ist aber insofern beschränkt, als es den Gemeinden verwehrt bleibt, den in Konkretisierung des Strassengesetzes durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen zu überschreiten (vgl. VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1 mit Hinweisen, insbesondere auf BGer 1C_46/2010 vom 28. April 2010 E. 2.2 und VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.3.2, in: GVP 2011 Nr. 21, www.gerichte.sg.ch). Der Strassenplan ist ein Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz; SR 700, RPG) in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 und



Art. 26 des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1, PBG), der als solcher den Zonenplan überlagert (vgl. VerwGE B 2012/69; B 2012/70 vom 19. Dezember 2013 E. 3.2.2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Da das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz beurteilt, darf es seine Kognition im vorliegenden Fall – entgegen der Vorgabe von Art. 61 Abs. 2 und 3 VRP – nicht auf Rechts- und Sachverhaltsfragen beschränken, sondern es hat auch eine Ermessensüberprüfung vorzunehmen (vgl. dazu Art. 49 Abs. 1 BV in Verbindung mit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG, BGE 127 II 238 E. 3b/aa und A. Ruch, in: Aemisegger/Moor/derselbe/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 26 Rz. 51, sowie Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 Rz. 72). Bei der Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe, insbesondere wenn sie lokale Umstände betreffen, hat sich das Verwaltungsgericht allerdings eine richterliche Zurückhaltung aufzuerlegen, um die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 Abs. 1 BV und Art. 89 der Verfassung des Kantons St. Gallen (SR 131.225, sGS 111.1, KV) zu wahren (vgl. BGer 1C_358/2017 vom 5. September 2018 E. 3.6 mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen, siehe auch Art. 2 Abs. 3 RPG).

2.1. Die Vorinstanz erwog im angefochtenen Entscheid (act. 2), die S.__ über den U.__ erleichtere die Bewirtschaftung des sonst nicht trocken erreichbaren rechten P.__dammes. Ohne diese Brücke müsse die Beschwerdeführerin immer auf die nächste Brücke im Gebiet M.__, __, ausweichen, die rund 1'200 m entfernt liege. Ohne Interesse an der Brücke hätte die Beschwerdeführerin auch keine Vereinbarung zur minimalen lichten Höhe der S.__ getroffen, zumal diese Vereinbarung sowohl Bau wie Unterhalt der Brücke wesentlich verteuere. Die Beschwerdeführerin habe die Brücke zu einer Zeit erstellt, als kein Bedarf an Wanderwegen bestanden habe. Sie habe ausschliesslich ihren Interessen dienen können. Die Kosten für Bau und Unterhalt der S.__ würden nicht in erster Linie durch den Gemeingebrauch verursacht. Im Gebiet H.__ sowie im Gebiet R.__ auf dem Hoheitsgebiet der politischen Gemeinde D.__ seien vergleichbare Brücken über den U.__ als Gemeindewege zweiter Klasse eingestuft. Gründe, die eine andere Klassierung für die S.__ rechtfertigten, seien nicht ersichtlich. Auch der Q.__weg auf dem P.__damm sei als Gemeindeweg zweiter Klasse eingeteilt. Ein einheitlicher Wegzug sei einheitlich zu klassieren.



Die Beschwerdeführerin stellt sich dagegen auf den Standpunkt (act. 3/2), für den Unterhalt am X.__ würden Werkzeuge und Maschinen benötigt. Die S.__ sei nicht befahrbar. Für Unterhaltsarbeiten erfolge die Zufahrt immer über den Dammweg ab N.__. Auf demselben Weg erfolgten die Kontrollfahrten der Aufseher. Selbst wenn sie die S.__ ab und zu nutzen würden, was nicht der Fall sei, erfolge die Hauptnutzung durch Gemeingebrauch. Die beiden Brücken in H.__ und R.__ würden für den Unterhalt genutzt. Deshalb seien beide Brücken im Rahmen des Projekts __ neu erstellt und auf ein zulässiges Gewicht von 40 Tonnen ausgelegt worden. Dass die S.__ im Rahmen dieses Projekts nicht verändert wurde, zeige, dass sie für sie keine Bedeutung habe. Durch dieses Bauwerk werde der Unterhalt und die Bewirtschaftung des U.__ erschwert.

2.2. Im kommunalen Richtplan der Politischen Gemeinde Z.__ resp. im besonderen Plan des Baudepartements Fuss-, Wander- und Radwege (vgl. Art. 10 Abs. 2 StrG) ist ein Wanderweg von kantonaler Bedeutung festgesetzt, welcher von dem von Z.__ herkommenden Q.__weg auf Parzelle Nr. 2__ über die S.__ auf den P.__damm und damit auf Parzelle Nr. 1__ führt. Der kommunale Richtplan ist nach Art. 6 Abs. 3 PBG für den Rat sowie die ihm nachgeordneten Kommissionen und Verwaltungsstellen zwar nur begleitend, d.h. Abweichungen sind möglich, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern (vgl. VerwGE B 2010/63 vom 9. November 2010 E. 3.3.5 mit Hinweis, www.gerichte.sg.ch, allerdings in Bezug auf Art. 5 Abs. 3 des bis 30. September 2017 gültigen Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht, Baugesetz; nGS 32-47, Neudruck 2004, nGS 39-91, in der Fassung vom 1. Januar 2015). Von der Vorinstanz wird allerdings nicht behauptet und es ist auch nicht erkennbar, inwiefern sachliche Gründe vorliegen würden, welche gegen diese Festsetzung im kommunalen Richtplan sprechen würden (vgl. dazu auch Botschaft zum Planungs- und Baugesetz vom 11. August 2015, ABI 2015 S. 2432). Darüber hinaus bestehen auch keine Hinweise dafür, dass sich die Beschwerdeführerin gegen den Gebrauch der S.__ als Wanderweg von kantonaler Bedeutung resp. die Festsetzung als Wanderweg im Teilplan Fuss-, Wander- und Radwegnetz (act. 15) wehrte (vgl. dazu Art. 88 BV, Art. 1, Art. 3 und Art. 4 Ingress und Abs. 1 lit. a sowie Abs. 2 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege; SR 704, FWG, in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 StrG und VerwGE B 2009/30 vom 3. Dezember 2009



E. 3.1 mit Hinweisen, a.a.O.). Nach Art. 3 Abs. 1 der Strassenverordnung (sGS 732.11, StrV) sorgt die politische Gemeinde für Anlage, Erhaltung, Kennzeichnung und Ersatz der Fuss- und Wanderwege nach der Bundesgesetzgebung. Bereits gestützt auf die genannten Bestimmungen hat die Vorinstanz für den Bau und Unterhalt des Wanderwegs über die S.___ besorgt zu sein (vgl. dazu VerwGE B 2012/136 vom 30. April 2013 E. 2.4.2, a.a.O.), was für die von der Beschwerdeführerin beantragte Einteilung der S.___ als Gemeindeweg erster Klasse spricht.

Wie sich am Augenschein vom 20. März 2019 sodann zeigte, ist die S.___ mit Motorfahrzeugen nicht befahrbar. Zudem blieb auch auf entsprechende Nachfrage hin unbestritten, dass der Unterhalt der Gewässer und Dämme des X.___ (vgl. dazu __) im fraglichen Bereich ausschliesslich über die Zufahrt zum P.___damm in C.___ (auch: __) auf Parzelle Nr. 4__, Grundbuch __, und nicht etwa über die S.___, erfolgt. Insoweit hat die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt (vgl. dazu Art. 12 VRP und VerwGE B 2017/260 vom 13. Juli 2018 E. 2.2 mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 587, www.gerichte.sg.ch), was die Beschwerdeführerin denn auch mit Recht beanstandet hat. Hinzu kommt der Umstand, dass eine nationale sowie eine regionale Wanderroute der Stiftung SchweizMobil über die S.___ führen. Bereits daraus lässt sich schliessen, dass die tagestouristischen Frequenzen auf diesem Weg zumindest an den Wochenenden vergleichsweise hoch sein dürften, wenngleich diese von der Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen, anders als etwa die Frequenzen des Veloverkehrs auf der __Route in Z.___, nicht erfasst werden (www.statistik.sg.ch). Für die Attraktivität dieses Weges spricht auch, dass die S.___ an die Schutzgebiete auf den Grundstücken Nrn. 2__ und 3__ anschliesst und diese mit dem W.___ sowie dem Schloss N.___ in __ verbindet, welches im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) als Spezialfall enthalten ist (vgl. Anhang der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz; SR 451.12). Im Weiteren beteuerten die Vertreter der Beschwerdeführerin am Augenschein vom 20. März 2019, dass die Beschwerdeführerin die S.___ auch nicht für Führungen verwende und er aus ihrer Sicht ohne Weiteres abgebrochen werden könnte (act. 14). Bei dieser Sachlage drängt sich der Schluss auf, dass die S.___ ausschliesslich der touristischen Nutzung als Fuss- und Wanderweg und damit dem Gemeindegebrauch dient. Folglich hat die Vorinstanz den in Konkretisierung von Art. 9 Abs. 1 StrG durch die kantonale Gerichts- und Verwaltungspraxis gezogenen Rahmen und dadurch das ihr, insbesondere in



Bezug auf die Würdigung lokaler Umstände, zustehende Ermessen überschritten sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt, indem sie die in nördlicher Richtung vom Osten nach Westen verlaufenden Q.__weg abgehende S.__ nicht als Gemeindeweg erster Klasse eingeteilt hat. Daran ändert nichts, dass Strassenzüge als Einheit zu betrachten sind (vgl. die Abgrenzungskriterien in VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 6.1, a.a.O.). Zudem dient der Q.__weg auf dem P.__damm – im Gegensatz zur S.__ – unbestrittenermassen auch zu einem wesentlichen Teil dem Unterhalt des X.__ durch die Beschwerdeführerin. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Änderung der Klassierung der S.__ in einen Gemeindeweg erster Klasse und zur Einleitung des entsprechenden Genehmigungsverfahrens (vgl. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 StrG) an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Vorinstanz (Art. 95 Abs. 1 VRP, vgl. VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 E. 5, www.gerichte.sg.ch). Eine Entscheidegebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 zurückzuerstatten.

Als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit steht der Beschwerdeführerin kein Kostenersatz (Art. 98 Abs. 1 VRP) zu (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 825 ff., siehe auch Art. 68 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG, und BGer 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 6 mit Hinweis auf BGE 134 II 117 E. 7). Ein solcher wurde auch nicht beantragt (vgl. VerwGE B 2016/145 vom 23. August 2016 E. 2 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.



2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 werden der Vorinstanz auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 zurückerstattet.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Bischofberger