



**Fall-Nr.:** B 2018/240  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 29.08.2019  
**Entscheiddatum:** 01.07.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 01.07.2019**

**Strassenrecht, Übermässige Beanspruchung einer öffentlichen Strasse, Art. 18 Abs. 1 StrG, Art. 12 VRP. Die Beschwerdegegnerin verpflichtete die Beschwerdeführerin als Baubewilligungsnehmerin, die Schäden an den Randabschlüssen einer Gemeindestrasse entlang des Baugrundstücks zu beheben oder für die Behebung der Schäden CHF 25'569.65, abzüglich der bereits geleisteten CHF 2'000, zu bezahlen. Aufgrund der Feststellungen am Re-kursaugenschein vom 11. September 2018 erwies sich diese Verpflichtung nicht mehr als erforderlich. Ein Abschnitt des fraglichen Randabschlusses war bereits repariert worden. Die Sache war daher zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung sowie zu neuer Entscheidung an die Erstinstanz zurückzuweisen (E. 3), (Verwaltungsgericht, B 2018/240).**

#### **Entscheid vom 1. Juli 2019**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterinnen Zindel, Bietenharder,  
Verwaltungsrichter Steiner, Engeler; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

**X. AG,**

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. HSG Christina Nossung, factum advocatur,  
Davidstrasse 1, Postfach 635, 9001 St. Gallen,

gegen



**Baudepartement des Kantons St. Gallen**, Lämmlibrunnenstrasse 54,  
9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde Y.\_\_,**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

### **Übermässige Beanspruchung einer öffentlichen Strasse**

#### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** Nach dem Gemeindestrassenplan der Politischen Gemeinde Y.\_\_ ist das im Jahr 1987 erstellte südliche Teilstück der A.\_\_strasse (Stichstrasse) auf den Parzellen Nrn.\_\_ und \_\_, Grundbuch Z.\_\_, zwischen der Einmündung in die B.\_\_strasse, Parzelle Nr.\_\_ (Kantonsstrasse zweiter Klasse), und dem Grundstück Nr.\_\_ als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingestuft. Es erschliesst die Grundstücke Nrn.\_\_, \_\_, \_\_, \_\_-\_\_, welche nach dem Zonenplan der Politischen Gemeinde Y.\_\_ der Wohnzone W2a zugewiesen sind, sowie die Grundstücke Nrn. 00\_\_, \_\_ und 01\_\_ in der Wohn-Gewerbe-Zone WG3. Am 13. Mai 2011 erteilte die Baubewilligungskommission von Y.\_\_ der X.\_\_AG die Baubewilligung für den Neubau eines Mehrfamilienhauses auf Parzelle Nr. 01\_\_ (seit 10. Januar 2013 im Eigentum der Q.\_\_, einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit, davor im Eigentum von P.\_\_, M.\_\_) unter Nebenbestimmungen. Vor Baubeginn verfasste die C.\_\_GmbH (am 23. März 2018 im Handelsregister gelöscht), am 18. August 2011 Bestandesaufnahmen der A.\_\_- und B.\_\_strasse entlang des Baugrundstücks Nr. 01\_\_. Am 15. Mai 2012 und 14. November 2012 erstellte die Politische Gemeinde Y.\_\_ Fotoaufnahmen der



## St.Galler Gerichte

A.\_\_strasse entlang der Parzelle Nr. 01\_\_ (act. 9/11/1, 2-6, act. 9/28 f.,  
www.geoportal.ch, www.zefix.ch).

### B.

Nach Abschluss der Bauarbeiten auf Parzelle Nr. 01\_\_ bezifferte die Politische Gemeinde Y.\_\_ den Aufwand für die Instandsetzung der A.\_\_strasse entlang dem Grundstück Nr. 01\_\_ am 23. Juli 2013 und 4./13. Juni 2014 auf CHF 23'747.70 ohne Mehrwertsteuer. Am 14. Juli 2014 stellte sie der X.\_\_AG eine Offerte der R.\_\_AG für die Behebung der Schäden an der A.\_\_strasse vom 8. Mai 2014 in der Höhe von CHF 20'587.48 ohne Mehrwertsteuer zu. Am 9. März 2015 bezahlte die X.\_\_AG CHF 2'000. Auch liess sie eigener Darstellung gemäss den Randstein der A.\_\_strasse entlang der Parzelle Nr. 01\_\_ bei der Tiefgaragenzufahrt auf einer Länge von 8 m und bei den Besucherparkplätzen auf einer solchen von 15 m instand setzen. Mit Verfügung vom 26. August 2016 verpflichtete die Politische Gemeinde Y.\_\_ die X.\_\_AG unter Androhung der Ersatzvornahme, die Schäden auf der A.\_\_strasse (abgedrückte und lose Stellplatten) gemäss dem der Verfügung beiliegenden Situationsplan vom 8. April 2015 unter ihrer Leitung zu beheben oder CHF 25'569.65 (CHF 20'587.48 plus 15% Verwaltungsaufwand im Betrag von CHF 3'088.10 und 8% Mehrwertsteuer) abzüglich des bereits geleisteten Betrags von CHF 2'000 zu bezahlen (act. 5, S. 4 Rz. 4, act. 9/11/1a, 8, 10, 12, 16, S. 4, www.stadt.sg.ch, www.zefix.ch). Dagegen rekurrierte die X.\_\_AG am 12. September 2016 an das Baudepartement. Am 9. Mai 2017 reichte das kantonale Strasseninspektorat einen Amtsbericht ein. Am 11. September 2018 führte das Baudepartement einen Augenschein durch. Mit Entscheid vom 26. Oktober 2018 wies es den Rekurs ab (act. 2, act. 9/1, 13, 28 f.).

C. Gegen den Entscheid des Baudepartements (Vorinstanz) vom 26. Oktober 2018 (versandt am 29. Oktober 2018) erhob die X.\_\_AG (Beschwerdeführerin) durch ihre Rechtsvertreterin am 12. November 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben (act. 1). Am 6. Dezember 2018 ergänzte sie die Beschwerde mit einer Begründung (act. 5). Mit Vernehmlassung vom 17. Dezember 2018 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. 8). Mit Stellungnahme vom 18. Januar 2019



## St.Galler Gerichte

beantragte die Politische Gemeinde Y.\_\_ (Beschwerdegegnerin), es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen abzuweisen (act. 11). Am 18. Februar 2019 liess sich die Beschwerdeführerin abschliessend vernehmen (act. 15).

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.** Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 12. November 2018 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 6. Dezember 2018 (act. 5) formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde (act. 5, S. 4 f. Ziff. III/A Rz. 5), soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe pauschal auf die damalige Rekursbegründung vom 25. Oktober 2016 (act. 9/7) und die Stellungnahme vom 5. Januar 2018 (act. 9/16) verweist (vgl. VerwGE B 2017/46 vom 20. März 2018 E. 1 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Zu entscheiden ist namentlich, wie die Massnahmen- oder Ersatzpflicht nach Art. 18 StrG zu handhaben ist. Diese Frage hat sich dergestalt in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren noch nie gestellt und ist erstmals zu entscheiden. Das Verwaltungsgericht behandelt die Angelegenheit deshalb gestützt auf Art. 18 Abs. 3 Ingress und lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1, GerG) in Fünferbesetzung. Weil das Verfahren sowohl den Zuständigkeitsbereich der Abteilung I (Strassenrecht) als auch denjenigen der Abteilung III (Abgaben) beschlägt, rechtfertigt sich, den Spruchkörper mit den ordentlichen Mitgliedern dieser beiden Abteilungen zu besetzen (vgl. dazu Konstituierungsbeschluss für die Amtsdauer 2017/2023, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

**2.**



Öffentliche Strassen stehen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung dem Gemeingebrauch offen (vgl. Art. 17 Abs. 1 StrG und T. Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in: ZBI 4/1992, S. 145 ff., S. 151 ff.). Die Benützung im Rahmen des Gemeingebrauchs steht grundsätzlich jedermann ohne Erteilung einer besonderen Erlaubnis und in der Regel unentgeltlich (Art. 82 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) offen (vgl. BGE 135 I 302 E. 3.2 mit Hinweisen und W. Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Bern 2011, S. 209). Damit der Gemeingebrauch tatsächlich ausgeübt werden kann, sind die öffentlichen Strassen zu unterhalten (vgl. dazu Art. 51 ff. StrG). Das südliche Teilstück der A.\_\_strasse ist als Gemeindestrasse zweiter Klasse eingestuft (vgl. dazu Art. 7 f., Art. 11 f., Art. 13 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2 StrG und VerwGE B 2014/64; B 2014/72 vom 28. Mai 2015 E. 5.2 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Damit hat grundsätzlich die Beschwerdegegnerin dieses Teilstück zu unterhalten, d.h. unter anderem auch die Schäden an dieser Strasse zu beheben (vgl. dazu Art. 51 StrG in Verbindung mit Art. 54 Abs. 1 Ingress und lit. a StrG).

Öffentliche Strassen sind schonend und unter Rücksichtnahme auf Verkehrsteilnehmer und Umgebung zu benutzen (Art. 17 Abs. 2 StrG, vgl. dazu P. Küttel, Das Strassenrecht des Kantons St. Gallen, Winterthur 1969, S. 77 f.). Dem Verkehr mit Fahrzeugen wohnen gewisse Abnutzungen der Strasse naturgemäss inne. Die mit der normalen Strassenbenützung unvermeidlicherweise verbundene Abnutzung der Strasse zieht für die Benützer keine Folgen nach sich (vgl. E. Zimmerli, Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl. 1985, S. 147). Hingegen hat derjenige, welcher Strassen übermässig beansprucht, (wahlweise) entweder den daraus entstandenen Schaden zu beheben oder dafür Entschädigung zu leisten (vgl. Art. 18 Abs. 1 StrG und FZR 1994, S. 363 ff., S. 366, sowie BR 2/87, S. 45 f.), wobei Schäden im Einvernehmen mit der zuständigen Behörde und dem Unterhaltspflichtigen zu beheben sind (Art. 18 Abs. 2 StrG). Wie sich aus Art. 100 Abs. 1 StrG ergibt, fallen insbesondere Beeinträchtigungen von Bestand und Sicherheit der öffentlichen Strassen und Wege als Folge der Strassenbenützung unter die übermässige Beanspruchung (vgl. dazu D. Gmür, in: G. Germann [Hrsg.], Kurzkomentar zum st. gallischen Strassengesetz, St. Gallen 1989, Art. 100 Rz. 2 f., siehe auch A. Baumann, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 107 Rz. 2).



H. Vogt spricht sich in Anlehnung an die Botschaft der Regierung dafür aus, dass die Vorschriften in Art. 18 und Art. 19 StrG über die Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs öffentlicher Strassen dem Verursacherprinzip folgen (vgl. H. Vogt, Strassenbenutzung, in: G. Germann [Hrsg.], a.a.O., Art. 18/19 Rz. 1, Kreisschreiben über den Vollzug des Strassengesetzes vom 22. November 1988, ABl 1988, S. 2747 ff., S. 2752, und Botschaft zum Strassengesetz vom 28. Mai 1986, ABl 1986, S. 1585 ff., S. 1638, siehe auch W. Müller, Die öffentliche Strasse und ihre Benutzung nach aargauischem Verwaltungsrecht, Zürich 1973, S. 130, und zum Begriff BGE 138 II 111 E. 5.3.1 und LGVE 2010 II Nr. 8 E. 4b je mit Hinweisen sowie zur Unterscheidung zwischen dem Verursacherprinzip im weiteren und engeren Sinn Griffel/Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich 2011, Art. 2 Rz. 2 ff.). Für das Verursacherprinzip besteht allerdings kein Anwendungsbedarf, soweit derjenige, welcher die Strasse übermässig beansprucht hat, der Massnahmenpflicht nach Art. 18 Abs. 1 StrG (Behebung der Schäden) nachkommt. In diesem Fall entstehen keine externen Kosten (vgl. D. Adler, Das Verhältnis zwischen Verursacherprinzip und Haftpflicht im Umweltrecht, Zürich 2011, S. 101, und M. Frick, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Bern 2004, S. 30 ff.). Für eine sachgerechte Massnahmenanlastung ist insoweit von vornherein auf das polizeirechtliche Störerprinzip zurückzugreifen (vgl. dazu J. Tiefenthal, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich 2018, § 5 Rz. 26 ff., T. Jaag, in: Donatsch/derselbe/Zimmerlin [Hrsg.], Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, § 18 Rz. 2 ff., M. Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, Rz. 711 ff., und K. Wyss, Sicherheitskosten bei Fussball- und Eishockeyspielen, in: BVR 2011, S. 49 ff., S. 51 ff.). Sodann gilt das Verursacherprinzip ausserhalb von Ersatzvornahmen (vgl. dazu Art. 105 VRP und Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1255 ff.) nur insoweit, als es spezialgesetzlich explizit vorgesehen ist (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 56 Rz. 36 ff.). In Art. 18 Abs. 1 StrG wird darauf nicht ausdrücklich abgestellt (vgl. demgegenüber Art. 74 Abs. 2 Satz 2 BV; Art. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz; Umweltschutzgesetz; SR 814.01, USG, Art. 3a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, Gewässerschutzgesetz; SR 814.20, GSchG, Art. 4 des Strahlenschutzgesetzes; SR 814.50, StSG, und Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Gentechnik im Ausserhumanbereich, Gentechnikgesetz; SR 814.91, GTG,



Art. 15 des Gesetzes über die amtliche Vermessung; sGS 914.7, VermG, sowie Art. 46<sup>ter</sup> des Gesetzes über den Feuerschutz; sGS 871.1, FSG, siehe hierzu auch VerwGE B 2019/33 vom 7. Mai 2019 E. 3.1 mit Hinweisen, insbesondere auf M. Gehrler, Kostentragung für Leistungen der Feuerwehr am Beispiel der st. gallischen Gesetzgebung, in: ZBI 96/1995 S. 158). Die Kostentragungspflicht nach Art. 18 Abs. 1 VRP könnte indes als Kostenüberbindung im Rahmen der Ersatzvornahme qualifiziert werden (vgl. dazu Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1257), wenngleich die Ersatzvornahme im konkreten Fall erst angedroht wurde, kein Fall einer antizipierten Ersatzvornahme vorliegt und die Beschwerdegegnerin die Vollstreckung noch nicht gesondert angeordnet hat. Wie es sich damit verhält, kann letztlich dahingestellt bleiben, da so oder anders – Art. 18 Abs. 1 StrG definiert nicht, wer "Verursacher" ist – auch in dieser Hinsicht auf den polizeirechtlichen Störerbegriff abzustellen ist (vgl. zur Umschreibung des Verursacherkreises BGE 144 II 332 E. 3.1 und BGE 139 II 106 E. 3.1 bis 3.6 je mit Hinweisen, in Bezug auf Art. 32d Abs. 1 USG sowie BGer 2C\_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.2 ff. mit Hinweisen betreffend Kostenüberwälzung bei einem Feuerwehreinsatz).

### 3.

Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend (act. 5, S. 8 f. Rz. 18, 22, act. 15, S. 2 f. Rz. 1-3), die Schäden an der A.\_\_strasse seien nicht rechtsgenügend festgestellt worden.

#### 3.1.

Die Behörde ermittelt den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen, wobei vorbehaltlich der Wahrung des öffentlichen Interesses nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen sind (vgl. Art. 12 VRP). Unrichtig ist ein Sachverhalt festgestellt, wenn aus den vorhandenen Beweismaterialien unrichtige Schlüsse gezogen werden, insbesondere indem der Sachverhalt falsch oder aktenwidrig festgestellt wird oder indem Beweise unrichtig gewürdigt werden. Die Unvollständigkeit des festzustellenden Sachverhalts knüpft demgegenüber beim Umfang der Beweiserhebung an: Unvollständig ist die Sachverhaltsfestlegung, wenn



entscheidrelevante Umstände nicht oder nicht ausreichend abgeklärt wurden (vgl. VerwGE B 2018/248 vom 14. März 2019 E. 3.1 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), und Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 586 ff.).

### 3.2.

Wie die Beschwerdegegnerin in ihrer Stellungnahme vom 18. Januar 2019 (act. 11) bestätigt hat, forderte sie von der Beschwerdeführerin die Behebung von Schäden resp. den finanziellen Ersatz für Schäden an den Randabschlüssen (abgedrückte und lose Stellplatten) der A.\_\_strasse entlang dem Grundstück Nr. 01\_\_ (L.\_\_weg bis Wendeplatz, vgl. act. 9/31 Ziff. 5, act. 9/11/1a, S. 6 E. 3g sowie act. 9/11/5). Dabei stützte sie sich auf die Fotoaufnahmen vom 15. Mai 2012 und 14. November 2012 (act. 11/9/3 f.). Auch bezeichnete sie die beschädigten Stellplatten im Situationsplan vom 8. April 2015 (Beilage zu act. 9/11/16) und bezifferte den Schaden in ihrer Verfügung vom 26. August 2016 (act. 9/11/1a, S. 8 E. 6b) gestützt auf die Offerte der R.\_\_AG vom 8. Mai 2014 (Beilage zu act. 9/11/12) inklusive eines Verwaltungsaufwands von 15% und 8% Mehrwertsteuer auf CHF 25'569.65. Am Augenschein vom 11. September 2018 wurde festgestellt (act. 11/28 f.), dass die Stellplatten auf den im Situationsplan vom 8. April 2015 eingezeichneten Strassenabschnitten – mit Ausnahme eines bereits reparierten, 3.90 m langen Abschnitts beim Wendeplatz – teilweise abgedrückt oder abgeplatzt und damit defekt waren. Demgegenüber wurden in den Bestandesaufnahmen der C.\_\_GmbH vom 18. August 2011 (act. 9/11/2, S. 8 f. und 31-32, 36) an den im Situationsplan vom 8. April 2015 bezeichneten Randabschlüssen nur vereinzelt leichte Abnützungserscheinungen (Bilder [1]732, [1]735, [1]754) festgestellt. Die darin festgehaltenen teilweise grösseren Abplatzungen der Randsteinkanten (Bild [1]774) befinden sich weiter südöstlich nach der Einmündung des L.\_\_wegs gegenüber der Parzelle Nr.\_\_. Bei dieser Sachlage durfte die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid (act. 2, S. 11 E. 4.2) davon ausgehen, dass die Stellplatten auf den im Situationsplan vom 8. April 2015 eingezeichneten Strassenabschnitten erst nach Baubeginn auf Parzelle Nr. 01\_\_ beschädigt wurden und die Beschwerdegegnerin den Schaden insoweit korrekt erhoben hat. Allerdings liess sie ausser Acht, dass gemäss den tatsächlichen Feststellungen am Augenschein vom 11. September 2018 (act. 9/28, S. 3 Ziff. 6) der 3.90 m lange Abschnitt des Randabschlusses beim Wendeplatz bereits repariert war. Unbesehen davon, wer diese Reparatur



vorgenommen hat, erweist sich die strittige Massnahme auf diesem Abschnitt daher offensichtlich als nicht (mehr) erforderlich (vgl. dazu D. Adler, a.a.O., S. 53 ff.) resp. notwendig (vgl. H. Seiler, in: Vereinigung für Umweltrecht und H. Keller [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl. 2004, Art. 2 Rz. 83, siehe auch AGVE 2005, S. 101 ff.), was auch bei der Beurteilung der geforderten Ersatzpflicht im Betrag von CHF 25'569.65 (vgl. dazu die Offerte der R.\_\_AG vom 8. Mai 2014 (Beilage zu act. 9/11/12) hätte berücksichtigt werden müssen. Daran ändert nichts, falls die Beschwerdeführerin den Schaden gemäss der Darstellung der Beschwerdegegnerin (act. 11, S. 2) an der Besprechung vom 17. Mai 2013 (act. 9/11/7) anerkannt haben sollte. Die Beschwerde ist bereits aus diesem Grund gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zu ergänzender Sachverhaltsermittlung sowie zu neuer Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen. Bei diesem Ergebnis kann dahingestellt bleiben, ob die Kosten der Behebung der Schäden im Voraus verbindlich veranschlagt werden durften (vgl. dazu C. Ackermann Schwendener, Die klassische Ersatzvornahme als Vollstreckungsmittel des Verwaltungsrechts, Zürich 2000, S. 78). Ebenso kann offenbleiben, ob die bestehenden leichten Abnützungserscheinungen bei der Berechnung der Ersatzpflicht hätten berücksichtigt werden müssen, und ob pauschal ein Verwaltungsaufwand von 15% in Rechnung gestellt werden durfte. Ebenso wenig muss untersucht werden, wie es sich mit der Einschätzung des stellvertretenden kantonalen Strasseninspektors am Augenschein vom 11. September 2018, berichtet am 25. September 2018 (act. 9/28, S. 6 Ziff. 6 und act. 9/32), verhält, wonach seit der Erstellung des fraglichen Teilstücks der A.\_\_strasse im Jahr 1987 bis heute keine Wertminderung an den Randabschlüssen stattgefunden haben soll (vgl. dazu auch act. 5 Rz. 22). Im übrigen können auch die Fragen offengelassen werden, ob die Beschwerdegegnerin eine Pflicht zur Kostenminimierung traf sowie, falls ja, ob sie dieser hinreichend nachkam und ob die Behebung der Schäden oder die Kostenüberwälzung auf die Beschwerdeführerin zumutbar ist (vgl. Adler, a.a.O., S. 55 ff. und S. 61 ff.).

Aus prozessökonomischen Überlegungen ist, wenn auch nur summarisch, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen, selbst wenn die entsprechenden Erwägungen lediglich ein obiter dictum darstellen, das nicht in Rechtskraft erwachsen kann (vgl. BGer 1C\_372/2016 vom 8. Dezember 2016 E. 5).

#### 4.



Die Beschwerdeführerin bringt vor (act. 5 f., S. 5-10 Rz. 8-17, 19-21, 23, act. 15, S. 3 f. Rz. 4-8), durch eigenes Handeln habe sie keinen Schaden herbeigeführt. Entsprechend könne sie, weil für sie keine Garantenstellung für das Verhalten der fraglichen Bau- bzw. Transportunternehmen existiere, nicht als Verhaltensstörerin gelten. Überdies fehle der Nachweis des Kausalzusammenhangs gänzlich. Der Zugangsverkehr zu den durch die A.\_\_strasse erschlossenen Wohn- und Gewerbebauten sowie der Baustellenverkehr zur gleichzeitig bestehenden Baustelle auf Parzelle Nr. 00\_\_ sowie die in diesem Zusammenhang erfolgten Werkarbeiten durch die Beschwerdegegnerin hätten die ihr nun entgegen gehaltenen Schäden mitverursacht.

### 4.1.

Mit der Erteilung der Baubewilligung am 13. Mai 2011 wurde die Beschwerdeführerin verpflichtet, für allfällige Schäden an der A.\_\_strasse im Zusammenhang mit der Bauausführung gemäss Art. 18 Abs. 1 StrG aufzukommen (vgl. act. 9/11/1, S. 23 Ziff. V/55). Diese Auflage wurde von der Beschwerdeführerin nicht angefochten. Damit hat die Beschwerdeführerin anerkannt, dass sie als Baubewilligungsnehmerin – auch für das Verhalten der von ihr beigezogenen Hilfspersonen (siehe dazu D. Adler, a.a.O., S. 123 ff.) – für Schäden an der A.\_\_strasse im Zusammenhang mit der Bauausführung auf Parzelle Nr. 01\_\_ gestützt auf Art. 18 Abs. 1 StrG in Anspruch genommen werden kann. In Umsetzung der Auflage hat sie dann auch die Bestandesaufnahmen vom 18. August 2011 verfassen lassen (act. 9/11/2), für Schäden an der A.\_\_strasse CHF 2'000 bezahlt und deren Randstein bereits teilweise instand setzen lassen. Ihre diesbezügliche Rüge ist im vorliegend interessierenden Zusammenhang deshalb nicht mehr zu hören. Wie die Vorinstanz im Übrigen zutreffend dargetan hat (vgl. E. 3 des angefochtenen Entscheids, act. 2, S. 10), erschiene die Auflage auch nicht als nichtig. Letzteres wird von der Beschwerdeführerin denn auch nicht mehr behauptet. Ob die Beschwerdeführerin als Zustands- (vgl. dazu Jäger/Bühler, Schweizerisches Umweltrecht, Bern 2015, Rz. 74, und BGer 2C\_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.5.2 mit Hinweisen, siehe auch die vergleichbaren Zurechnungskriterien von Art. 58 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Fünfter Teil: Obligationsrecht; SR 220, OR, und Art. 679 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; SR 210, ZGB, sowie B. Wagner, Das Verursacherprinzip im schweizerischen Umweltrecht, in: ZSR 1989, 2. Halbband, S. 321 ff., S. 370 ff.) oder als



Verhaltensstörerin (vgl. dazu BGer 1A.178/2003 vom 27. August 2004 E. 4 mit Hinweisen, in: ZBI 106/2005, S. 48 ff., und URP 2004, S. 575 ff., BGer 4A\_520/2007 vom 31. März 2008 E. 2.1 mit Hinweisen, H. Seiler, a.a.O., Art. 2 Rz. 66 und 71, B. Wagner Pfeifer, Umweltrecht, Zürich/St. Gallen 2017, Rz. 129 f., und SOG 2011 Nr. 26 E. 2c mit Hinweisen, in: BR 2/2013 Nr. 164, bestätigt mit BGer 1C\_146/2011 vom 29. November 2011, siehe dazu auch Art. 41 OR, welcher die Haftung ebenfalls an ein bestimmtes Verhalten anknüpft) oder als Zweckveranlasserin (vgl. dazu H. Seiler, a.a.O., Art. 2 Rz. 73, und D. Adler, a.a.O., S. 116 ff.) ins Recht gefasst werden müsste, kann offengelassen werden.

### 4.2.

Gemäss dem Amtsbericht des kantonalen Strasseninspektorates vom 9. Mai 2017 (act. 9/13) geht aus der Fotodokumentation vom 15. Mai 2012 und 14. November 2012 (act. 11/9/3 f.) hervor, dass die A.\_\_strasse im strittigen Bereich – ohne Bewilligung oder Konzession nach Art. 21 ff. StrG – während der Bauausführung auf Parzelle Nr. 01\_\_ als Installationsplatz und Abstellplatz für Baustellenfahrzeuge benutzt wurde, wobei die gegenüber Personenwagen breiteren Baustellenfahrzeuge direkt auf die Randabschlüsse gestellt worden seien. Deswegen hätten die Fahrzeuge auf der A.\_\_strasse für das Kreuzen die Fahrbahn verlassen müssen. Durch die daraus resultierenden Beanspruchungen, für welche die nach dem Stand der Technik erstellten Randabschlüsse nicht dimensioniert worden seien, resultierten abgedrückte und lose Stellplatten. Anhaltspunkte, welche diese Einschätzungen des fachkundigen Strasseninspektorats ernsthaft erschüttern könnten, bestehen aufgrund der Aktenlage nicht und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht substantiiert aufgezeigt (vgl. hierzu A. M. Binder, Expertenwissen und Verfahrensgarantien, Zürich 2016, S. 87 f., Kiener/Rütsche/Kuhn, öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 777, K. Plüss, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 7 Rz. 60 ff., und Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 974 ff.). Damit spricht einiges dafür, dass die – noch ersichtlichen (vgl. E. 3.2 hiervor) – Schäden an den Randabschlüssen unmittelbar durch diese übermässige Beanspruchung der A.\_\_strasse durch die von der Beschwerdeführerin eingesetzten (vgl. dazu R. Hürlimann, in: Gauch/Stöckli [Hrsg.], Kommentar zur SIA-Norm 118, 2. Aufl. 2017, Vorbemerkungen zu Art. 28-32, Rz. 10 ff.) Unternehmen, insbesondere die E.\_\_AG in



Liquidation und die F.\_\_AG (act. 9/11/3 f., [www.zefix.ch](http://www.zefix.ch)), verursacht wurden (vgl. dazu M. Frick, a.a.O., S. 54 f., GVP 1997 Nr. 18 E. 2b mit Hinweisen, URP 1994, S. 501 ff., S. 504, BGE 131 II 743 E. 3.2 mit Hinweisen, besprochen von H. Trüeb, Kostentragung bei Sanierung von Schiessanlagen, in: URP 6/2008, S. 545 ff., BGE 114 Ib 44 E. 2a mit Hinweisen, B. Wagner Pfeiffer, in: Hettich/Jansen/Norer [Hrsg.], Kommentar zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz, Zürich 2016, Art. 3a GSchG Rz. 26, und H. Seiler, a.a.O., Art. 2 Rz. 62 ff.). Daran ändert nichts, falls die A.\_\_strasse im fraglichen Abschnitt auch von Dritten, etwa von Anwohnern, öffentlichen Diensten oder Fahrzeugen zum Baugrund auf Parzelle Nr. 00\_\_ (vgl. dazu Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 18. Januar 2019, act. 11, S. 2) – im Rahmen der normalen Strassenbenutzung – befahren wurde und diese wegen des Verhaltens der von der Beschwerdeführerin eingesetzten Bauunternehmen dabei zuweilen für das Kreuzen die Fahrbahn verlassen mussten (siehe zur Kostenüberwälzung bei einer Mehrheit von Verursachern auch Art. 51 OR analog, Art. 32d Abs. 2 USG analog, BGE 142 II 232 E. 5.3 und BGE 132 II 371 E. 3.5 je mit Hinweisen sowie GVP 2015 Nr. 42).

Demgemäss hätte sich die Beschwerde in diesen Punkten als unbegründet erwiesen.

### 5.

Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegnerin (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP und VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 E. 5 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 4'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Die Vorinstanz hat für das Rekursverfahren amtliche Kosten in der Höhe von CHF 3'500 erhoben (act. 2). Auf die Erhebung ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin sind die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 4'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'000 (Rekursverfahren) zurückzuerstatten.

Entsprechend der Verlegung der amtlichen Kosten hat die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin hat keine Kostennoten eingereicht,



weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG, Art. 6 und Art. 19 der Honorarordnung; sGS 963.75, HonO, in der Fassung vom 28. November 2018, nGS 2019-019). Dass die Beschwerdeführerin die Entschädigung am 12. November 2018 bzw. 6. Dezember 2018 (act. 1 und 5) nicht zuzüglich Mehrwertsteuer beantragte, schadet nicht, da der Antrag noch vor Inkrafttreten der revidierten HonO am 1. Januar 2019 gestellt wurde. Eine Entschädigung von insgesamt CHF 8'000 für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b, Art. 28<sup>bis</sup> und Art. 29 HonO). Die von der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin im Rekursverfahren erbrachten anwaltlichen Leistungen unterliegen teils den bis 31. Dezember 2017, teils den ab 1. Januar 2018 geltenden Mehrwertsteuersätzen. Deshalb ist die ausseramtliche Entschädigung für das Rekursverfahren von insgesamt CHF 4'000 zuzüglich 4% Barauslagen je zur Hälfte mit dem alten Mehrwertsteuersatz von 8% und – wie der Anteil der ausseramtlichen Entschädigung für das Beschwerdeverfahren – mit dem neuen Steuersatz von 7.7% abzurechnen (vgl. Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch)). Nachdem die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen sind, haben sie im Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung. Ungeachtet dessen steht ihnen grundsätzlich kein Kostenersatz zu (vgl. VerwGE B 2017/186 vom 21. Februar 2019 E. 7 mit Hinweisen auf VerwGE B 2017/59 vom 23. März 2018 E. 7 und VerwGE B 2014/203 vom 25. Mai 2016 E. 5.2 je mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der angefochtene Entscheid wird aufgehoben und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen zu ergänzender Sachverhaltsermittlung und zu neuer Entscheidung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens von insgesamt CHF 7'500 bezahlt die Beschwerdegegnerin. Der Beschwerdeführerin werden die



geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 4'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'000 (Rekursverfahren) zurückerstattet.

**3.** Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 8'320, inklusive 4% Barauslagen und zuzüglich Mehrwertsteuer (CHF 2'080 zu 8% und CHF 6'240 zu 7.7%).

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Bischofberger