



Fall-Nr.: B 2019/150
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.01.2020
Entscheiddatum: 16.12.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 16.12.2019

Ausschluss aus der Versicherung; Art. 10 Abs. 1 lit. a GVG, Art. 16 Abs. 1, Art. 32 GVV. Im Nachgang eines Unwetters erbrachte die GVA für die bei diesem Ereignis entstandenen Schäden an den Gebäuden der Z.__ AG Leistungen. Die von der GVA in der Folge verlangten Objektschutzmassnahmen erweisen sich als verhältnismässig (E. 5). Die Kosten für den entsprechenden Objektschutznachweis wären bei korrekter Planung bereits im Baubewilligungsverfahren angefallen, weshalb diese von der Bauherrin – und nicht von der GVA – zu tragen sind (E. 6). Schliesslich werden keine Beiträge ausgerichtet an die Kosten für spätere Schutzmassnahmen zur Abwehr von Gefahren, die der Gebäudeeigentümerin oder dem Gebäudeeigentümer bereits bei Erstellung des Gebäudes bekannt waren. Da der Bauherrschaft bereits im Zeitpunkt der Baueingabe aufgrund der allgemein zugänglichen Resultate der Naturgefahrenanalyse bekannt sein musste, dass ihre geplanten beiden Gebäude samt Tiefgarage in einem gefährdeten Gebiet erstellt werden sollten, ist eine finanzielle Beteiligung der GVA an die (späteren) Objektschutzmassnahmen vorliegend zu verneinen (E. 7) (Verwaltungsgericht, B 2019/150). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 14. April 2020 abgewiesen (Verfahren 2D_8/2020).

Entscheid vom 16. Dezember 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Zindel, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

Z.__ AG,



Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. R.____,

gegen

Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen, Verwaltungsrat, Davidstrasse 37,
Postfach, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

teilweiser Ausschluss aus der Versicherung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Die Z.____ AG ist Alleineigentümerin des Grundstücks Nr. 0001 (W.____-Strasse ...) in A.____, welches im Jahr 2012 mit zwei Mehrfamilienhäusern (Vers.-Nrn. 0002 [Haus A] und 0003 [Haus B]) und einer Tiefgarage (Vers.-Nr. 0004) überbaut wurde. Am 28. Juli 2014 traten während eines Gewitters in A.____ sowohl der B.____-Bach als auch der C.____-Bach über die Ufer. Dabei floss unter anderem Wasser über die Tiefgarageneinfahrt in die Tiefgarage des Grundstücks Nr. 0001 und flutete zudem die Kellerräume sowie eine Parterrewohnung (vgl. act. 10/1/1). Für die bei diesem Ereignis entstandenen Schäden an den Gebäuden der Z.____ AG erbrachte die Gebäudeversicherung des Kantons St. Gallen (GVA) Versicherungsleistungen in der Höhe von rund CHF 870'000.

B. Am 22. Dezember 2014 teilte die GVA der Z.____ AG mit, ihr Grundstück Nr. 0001 befinde sich gemäss der Naturgefahrenkarte teilweise im Bereich der geringen und teilweise der mittleren Gefährdung durch Hochwasser. Die Gefährdung des Areals durch den B.____-Bach sei durch historische Ereignisse belegt, wobei das Ereignis vom 28. Juli 2014 deutlich aufgezeigt habe, dass die Gebäude auf dem Grundstück Nr. 0001 diesbezüglich ein erhebliches Schutzdefizit aufweisen würden. Die GVA



St.Galler Gerichte

forderte die Z.__ AG deshalb auf, umgehend zumutbare Objektschutzmassnahmen zur Beseitigung des Schutzdefizits zu realisieren, ansonsten die Gebäude für das Ereignis "Hochwasser/Überschwemmung" von der Gebäudeversicherung ausgeschlossen würden (act. 10/1/1). Mit Schreiben vom 16. März 2015 schlug die Z.__ AG gestützt auf die Empfehlung der D.__ AG den Einbau von Hochwasserschutzfenstern (halbautomatisch) bei allen Lüftungsschächten der Tiefgarage und der Untergeschosse der beiden Mehrfamilienhäuser sowie den Einbau einer mobilen Hochwasserschutzbarriere bei der Einfahrt der Tiefgarage vor (act. 10/1/3). Mit Schreiben vom 28. April 2015 teilte die GVA mit, die Erstellung von Hochwasserschutzfenstern mit automatischer Schliessung bei allen Fenstern bei den Lichtschächten grundsätzlich als geeignete Massnahme zu erachten. Eine manuelle Hochwasserschutzbarriere bei der Tiefgarageneinfahrt sei demgegenüber ungenügend (act. 10/1/4). Am 10. November 2015 informierte die Z.__ AG die GVA darüber, dass gestützt auf die Abklärungen der von ihr beigezogenen E.__ AG drei Schutzkonzept-Varianten im Raum stünden, nämlich:

1. Mäuerchen entlang der W.__-Strasse verbunden mit manuell anzubringenden Dammbalken bei der Tiefgarageneinfahrt und beim Parkplatz;
2. Sichern der Lüftungsöffnungen und Kellerfenster mittels halbautomatischen Hochwasserschutzfenstern verbunden mit manuell anzubringendem Dammbalken bei der Tiefgarageneinfahrt;
3. Sichern der Lüftungsöffnungen und Kellerfenster mittels halbautomatischen Hochwasserschutzfenstern verbunden mit automatisch schliessendem Klappschott bei der Tiefgarageneinfahrt.

Gleichzeitig teilte die Z.__ AG mit, für sie komme lediglich Variante 1, allenfalls Variante 2, in Frage. Variante 3 werde aufgrund der unverhältnismässig hohen Kosten abgelehnt (act. 10/1/9). Mit Schreiben vom 22. Dezember 2015 forderte die GVA die Z.__ AG auf, die Objektschutzmassnahmen gemäss Variante 3 zuzüglich weiterer Schutzmassnahmen im Bereich von Hauseingang und Sitzplätzen zu realisieren (act. 10/1/11). Daraufhin verlangte die Z.__ AG eine anfechtbare Verfügung. Mit Verfügung vom 16. Februar 2016 schloss die GVA die beiden Mehrfamilienhäuser



sowie die Tiefgarage und das Gartenhaus auf dem Grundstück Nr. 0001 von der Gebäudeversicherung gegen das Elementarereignis "Hochwasser/Überschwemmung" aus (act. 10/1/13). Die dagegen erhobene Einsprache wies die GVA mit Entscheid vom 15. März 2017 in Bezug auf die beiden Mehrfamilienhäuser und die Tiefgarage ab (Ziff. 1); soweit sich die Einsprache auf das Gartenhaus bezog, hiess sie die Einsprache gut (Ziff. 2; act. 10/1/22).

C. Gegen den Einspracheentscheid erhob die Z.___ AG am 24. März 2017 Rekurs beim Verwaltungsrat der GVA. Sie beantragte die Aufhebung des Entscheids über den teilweisen Ausschluss aus der Versicherung verbunden mit der Auflage, dass sie die Variante 1, eventuell Variante 2, innert einer noch zu verfügenden Frist erstelle. Weiter sei die GVA zu verpflichten, die Kosten der Firma E.___ AG von CHF 6'992.90 zu bezahlen sowie die hälftigen Kosten der notwendigen Objektschutzmassnahmen zu übernehmen (act. 10/1/24). In der Zeit von April 2017 bis Juni 2018 setzte die Z.___ AG verschiedene Objektschutzmassnahmen zur Sicherung der Überbauung vor Hochwasser und Überschwemmung um: Sie kaufte unter anderem einen manuell anzubringenden Dammbalken zur Sicherung der Tiefgarageneinfahrt und einen Beaver-Schlauchdamm (Strassensperre ab Ecke W.___-Strasse ... bis Ende Besucherparkplatz). Weiter erarbeitete sie ein Notfallkonzept und schaffte sich 150 Sandsäcke an. Schliesslich liess sie entlang der W.___-Strasse vom Besucherpark- bis Containerplatz ein Mäuerchen errichten und zum Schutz der Lüftungsschächte und Kellerfenster bei den Mehrfamilienhäusern und der Tiefgarage (mit Ausnahmen) Aufmauerungen vornehmen (vgl. act. 7/25, 26). Mit Entscheid vom 26. Juni 2019 wies der Verwaltungsrat der GVA den Rekurs ab. Zur Begründung führte er zusammenfassend aus, die Z.___ AG habe trotz ausserordentlicher Gefährdung die vorgeschlagenen Objektschutzmassnahmen nicht ergriffen. Sie sei durch die GVA rechtzeitig gemahnt worden, habe genügend Zeit gehabt, die Objektschutzmassnahmen zu treffen und diese seien ihr finanziell zumutbar gewesen. Der Ausschluss der Mehrfamilienhäuser und der Tiefgarage gegen das Elementarereignis Hochwasser/Überschwemmung sei korrekt erfolgt (act. 2).

D. Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 9. Juli 2019 (act. 1) und Ergänzung vom 28. August 2019 (act. 6) erhob die Z.___ AG (Beschwerdeführerin) gegen den ihr am 28. Juni 2019 zugestellten Rekursentscheid des Verwaltungsrats der GVA (Vorinstanz)



Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Rekursentscheid über den teilweisen Ausschluss der Versicherungsleistung gegen das Elementarereignis Hochwasser/Überschwemmung betreffend die Mehrfamilienhäuser und die Tiefgarage an der W.___-Strasse ... aufzuheben. Der Versicherungsausschluss sei unter der Auflage aufzuheben, dass die Beschwerdeführerin die Variante 1, eventuell die Variante 2, innert einer noch zu verfügenden Frist erstelle. Die GVA sei weiter zu verpflichten, die Kosten der Firma E.___ AG von CHF 6'992.90 zu bezahlen sowie die hälftigen Kosten der notwendigen Objektschutzmassnahmen zu übernehmen (act. 1). Unter Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid verzichtete die Vorinstanz am 23. September 2019 auf eine ausführliche Vernehmlassung (act. 9); dazu nahm die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 8. Oktober 2019 Stellung (act. 12).

Auf die Ausführungen der Verfahrensparteien zur Begründung ihrer Anträge, den angefochtenen Entscheid und die Akten wird – soweit wesentlich und erforderlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 56 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, sGS 873.1, GVG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 9. Juli 2019 erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 28. August 2019 formal 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 daher einzutreten.

Unbeachtlich bleibt der pauschale Verweis in der Beschwerde auf frühere Eingaben. Da aus einem solchen Verweis nicht hervorgeht, in welchen Punkten und weshalb der vorinstanzliche Entscheid fehlerhaft sein soll, genügt er den Anforderungen an eine



Rechtsmittelbegründung nicht (vgl. statt vieler VerwGE B 2013/76 vom 16. April 2014 E. 1, B 2012/19 vom 29. August 2012 E. 2.3; www.gerichte.sg.ch).

2. Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz bzw. der GVA vor, diese hätten die von ihr vorgeschlagenen Objektschutzmassnahmen keiner Prüfung durch eine sachverständige Person unterzogen (vgl. act. 6 S. 12). Gleichzeitig beantragt sie die Abnahme derselben – sowie weiterer Beweise – im vorliegenden Beschwerdeverfahren.

2.1. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gehört, dass die Behörde die ihr angebotenen Beweise abnimmt, wenn diese zur Abklärung des Sachverhalts tauglich erscheinen. Umgekehrt folgt daraus, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil sie aufgrund der bereits abgenommenen Beweise ihre Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener (antizipierter) Beweiswürdigung annehmen kann, dass ihre Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (vgl. BGE 141 I 60 E. 3.3 mit Hinweis auf BGE 136 I 229 E. 5.3 und Waldmann/Bickel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 29 Rz. 88, sowie G. Steinmann, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N 48). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich überdies kein generelles Recht auf die Einholung eines externen Gutachtens. Der Beizug externer Fachpersonen kommt nur in Betracht, wenn das erforderliche Fachwissen nicht innerhalb der entscheidenden Behörde vorhanden ist. Sind die zu behandelnden Fragen für Personen mit einer bestimmten fachtechnischen Grundausbildung allgemein verständlich, bedarf es auch nicht des Beizugs einer spezifisch in einem engen Fachgebiet ausgebildeten und tätigen Person (vgl. VerwGE B 2019/15 vom 11. April 2019 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch; Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2013.00580 vom 5. Februar 2014 E. 2.1.2).

2.2. Die Vorinstanz stellte sich in Erwägung 4c des angefochtenen Entscheides auf den Standpunkt, die GVA verfüge vorliegend über das erforderliche Fachwissen. Zudem sei vom Amt für Wasser und Energie für das Ereignis vom 28. Juli 2014 eine Ereignisanalyse in Auftrag gegeben und von Sachverständigen erstellt worden. Bei



dieser handelt es sich – wie von der Vorinstanz zu Recht erkannt – offenkundig um ein unabhängiges Fachgutachten. Als unzutreffend erweist sich auch die von der Beschwerdeführerin aufgestellte Behauptung, der GVA bzw. der Vorinstanz fehle das erforderliche Fachwissen. Das Ausschlussverfahren wurde vom Leiter Schadendienst geführt unter Einbezug eines fach- und sachkundigen Schadenexperten der Schadensschätzung. Sodann wurde im Zuge der Einsprachebearbeitung eine Stellungnahme durch interne Fachspezialisten erstellt (vgl. act. 10/1/16). Von einer unzulässigen antizipierten Beweiswürdigung kann bei dieser Sachlage keine Rede sein. Aus denselben Überlegungen kann auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren auf die Erhebung der angebotenen Beweise verzichtet werden. Im Übrigen wäre es grundsätzlich an der Beschwerdeführerin gewesen, ihrem Baugesuch einen Objektschutznachweis beizulegen. Aus dem Umstand, dass dies – unter welchen Umständen auch immer – vergessen ging bzw. von der Baubewilligungsbehörde übersehen wurde, kann die Beschwerdeführerin im vorliegend streitigen Zusammenhang nichts zu ihren Gunsten ableiten. Vielmehr hat sie selbst gestützt auf die allgemeine Beweislastregel gemäss Art. 8 ZGB den geltend gemachten unverhältnismässigen Aufwand mit einer nachvollziehbaren Analyse nachzuweisen (vgl. auch Leitfaden des Amts für Abfall, Wasser, Energie und Luft [AWEL] Zürich betreffend Gebäudeschutz Hochwasser, April 2017, S. 8, nachfolgend: Leitfaden AWEL), wovon sie aber abgesehen hat.

3. Nach Art. 10 Abs. 1 lit. a GVG können Gebäude oder Gebäudeteile, die nach Konstruktion, Zustand oder Benützung einer ausserordentlichen Feuer- oder Explosionsgefahr oder einer ausserordentlichen Gefährdung durch Elementarereignisse ausgesetzt sind, von der Versicherung ausgeschlossen werden. Der Ausschluss kann sich auf bestimmte Gefahren oder Ereignisse beschränken (Art. 10 Abs. 1^{bis} GVG). Ist die Behebung der ausserordentlichen Gefährdung möglich und zumutbar, so kann der Ausschluss der Versicherung erst erfolgen, nachdem Gebäudeeigentümer und Grundpfandgläubiger fruchtlos gemahnt worden sind, die Gefährdung innert angemessener Frist zu beheben (Art. 10^{bis} Abs. 1 GVG). Gemäss Art. 16 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.11, GVV) werden Gebäude oder Gebäudeteile von der Versicherung nur gegen jene Gefahren oder Ereignisse ausgenommen, durch die sie aussergewöhnlich gefährdet sind. Verlangt die Gebäudeversicherung nach einem Schadenfall, dass bestimmte Schutzmassnahmen



ergriffen werden, entsprechen diese wenigstens den Schutzziele nach Art. 32^{quater} GV. Im Fall von Hochwasser und Überschwemmung müssen die Gebäude und Gebäudeteile wenigstens einen Schutz bis zu einem Ereignis mit einer Wiederkehrperiode von hundert Jahren aufweisen (Art. 32^{quater} lit. d GV). Vorbehalten bleibt, dass solche Massnahmen verhältnismässig und zumutbar sind. Die Beurteilung von Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit richtet sich dabei nach Art. 32 GV.

4. Die auf dem Grundstück Nr. 0001 der Beschwerdeführerin erstellten beiden Mehrfamilienhäuser und die Tiefgarage sind zum überwiegenden Teil einer mittleren Gefährdung ausgesetzt. Lediglich bezüglich eines Drittels des Hauses B wird eine geringe Gefährdung ausgewiesen (vgl. Gefahrenkarte Wasser, www.geoportal.ch; act. 10/1/24/9). Die skalierte Intensitätskarte Hochwasser für seltene Ereignisse (100-j.) weist für das Haus A der Beschwerdeführerin Fliesstiefen von 25 bis 50 cm (Stufe 2) bzw. beim östlichen Teil des Gebäudes eine Fliesstiefe von 50 bis 75 cm (Stufe 3) aus, wobei die Fliessgeschwindigkeit hauptsächlich 0 bis 1 m/s (Stufe 1) beträgt. Demgegenüber liegt die mutmassliche Fliesstiefe beim Haus B und bei der Tiefgarageneinfahrt bei 0 bis 25 cm (Stufe 1) mit einer Fliessgeschwindigkeit von 1 bis 2 m/s (Stufe 2; vgl. Intensitätskarte skaliert Kt SG, www.geoportal.ch; act. 10/1/24/10). Trotz dieser allgemein zugänglichen Erkenntnisse und Gegebenheiten wurden im eingereichten Baugesuch der Beschwerdeführerin unter dem Punkt "Naturgefahren" keinerlei Hinweise oder Bemerkungen angebracht und in der Folge die Baubewilligung von der Stadt A.__ am 21. Februar 2011 denn auch ohne Auflagen betreffend etwaiger baulicher Vorkehren bezüglich Naturgefahren erteilt (vgl. act. 10/1/24/11 S. 3).

Am 28. Juli 2014 liess der starke Niederschlag über A.__ im Einzugsgebiet des C.__-Bachs die Bäche stark anschwellen, und es kam zu umfangreichen Überschwemmungen. Über 250 Gebäude waren von den Schlamm- und Wassermassen beeinträchtigt (überflutete Keller und Erdgeschoss, Tiefgaragen, Vorgärten usw.). Zudem wurden Strassen überschwemmt, Wasser- und Elektrizitätsleitungen unterbrochen, Gerinne und Brücken beschädigt usw. Vom damaligen Ereignis betroffen waren in erster Linie der B.__- und der F.__-Bach, [...] (vgl. Ereigniskataster [Fachversion] Kt, www.geoportal.ch; vgl. auch act. 10/1/24/11). Gemäss Ereignisanalyse des Hochwassers vom 28. Juli 2014 drangen bei den Gebäuden der Beschwerdeführerin Wasser und mitgeführter Schlamm über die Türen



des Erdgeschosses in die Wohnungen ein. Durch die im Zusammenhang mit der Erstellung der beiden Mehrfamilienhäuser erfolgten Geländeanpassungen (u.a. die Realisierung horizontaler Flächen) wurden die Fliessgeschwindigkeiten reduziert und das zufließende Wasser zudem in Richtung der Tiefgarageneinfahrt gelenkt. Letztere wurde sowohl dadurch als auch noch durch zusätzlich eindringendes Wasser (über bodenebene Lichtschächte und über Lüftungseinlässe) vollständig geflutet, was einerseits in der Tiefgarage selbst und in den Kellergeschossen der beiden Häuser andererseits zu massiven Schäden führte. Es zeigte sich, dass die tatsächlichen Fliesswege des Wassers während des Ereignisses mit den vorweg ermittelten Resultaten der Naturgefahrenanalyse übereinstimmten. Obwohl aufgrund der allgemein zugänglichen Resultate der Naturgefahrenanalyse bereits im Zeitpunkt der Baueingabe bekannt sein musste, dass das Bauvorhaben (zwei Mehrfamilienhäuser samt Tiefgarage) in einem gefährdeten Gebiet realisiert werden sollte, haben weder die Bauherrschaft und ihr Planer die in Gebieten wie dem vorliegenden notwendigen Projektanpassungen mit Objektschutzmassnahmen in den Baugesuchsunterlagen vorgesehen, noch wurden solche von der Bewilligungsbehörde verfügt (vgl. act. 10/1/24/11 S. 3 f.), was nicht verständlich ist.

5. Die GVA fordert von der Beschwerdeführerin als bauliche (Objekt-)Schutzmassnahmen zum einen ein automatisch schliessendes Klappschott bei der Tiefgarage, halbautomatische Hochwasserschutzfenster bei den Lüftungsöffnungen und den Kellerfenstern sowie im Bereich des Hauseingangs und den Sitzplätzen des Hauses A zum andern zusätzliche Schutzmassnahmen. Die Beschwerdeführerin bestreitet zu Recht nicht, dass aufgrund der konkreten Gefährdungslage durch Naturgefahren im Grundsatz bauliche Schutzmassnahmen erforderlich sind. Sie vertritt hingegen die Auffassung, dass die von der GVA geforderten Schutzmassnahmen unverhältnismässig und unzumutbar seien (vgl. act. 6 S. 8). Nachstehend ist zu überprüfen, ob die von der GVA geforderten Schutzmassnahmen vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz standhalten und zumutbar sind. Die bereits von der Beschwerdeführerin getroffenen Massnahmen sind bei der Prüfung, insbesondere ob vorliegend auch mildere Massnahmen bereits zielführend sind, miteinzubeziehen.



5.1. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme nicht nur geeignet, sondern auch erforderlich ist. Die Erforderlichkeit ist dann zu verneinen, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreicht. Des Weiteren ist eine Verwaltungsmassnahme nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die betroffene Person bewirkt, wahrt. Ist dies nicht der Fall, ist die Massnahme nicht zumutbar (vgl. BGer 1C_415/2012 vom 1. November 2013 E. 5.3; 1C_375/2011 vom 28. Dezember 2011 E. 3.1; VerwGE B 2011/164 vom 11. Dezember 2012 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch). Gemäss Art. 32 GVV ist eine Massnahme verhältnismässig, wenn der Nutzen, der dadurch entsteht, dass künftige Schäden verhindert werden, grösser ist als ihre Kosten. Sie ist zumutbar, wenn sie technisch und rechtlich durchführbar ist (lit. a); die Kosten der Massnahme in einem vertretbaren Verhältnis zum Versicherungswert des Gebäudes stehen (lit. b); die Nutzung oder die Erscheinung des Gebäudes dadurch nicht stark beeinträchtigt werden (lit. c); der Schutz des Gebäudes nicht durch besondere Schutzmassnahmen der öffentlichen Hand, die bereits in Planung oder in Umsetzung sind, ebenso gut gewährleistet werden kann (lit. d). Der Versicherungsausschluss eines an sich versicherungspflichtigen Gebäudes stellt eine "ultima ratio" dar. Sind mildere Massnahmen geeignet, die Gefahr des Schadenseintritts auf ein versicherungstechnisch tragbares Mass zu reduzieren, so sind diese jedenfalls vorzuziehen (U. Strauss, in: Glaus/Honsell [Hrsg.], Systematischer Kommentar Gebäudeversicherung, Basel 2009, 3. Kapitel Abschnitt 3 Rz. 6 [S. 138]). Der (Teil-)Ausschluss aus der Versicherung steht eigentlich im Widerspruch zum Versicherungsobligatorium, weshalb er nur bei ausserordentlich grosser Gefährdung bezogen auf den Standort oder die Art der Gebäudekonstruktion und nur in schwerwiegenden Ausnahmefällen zur Anwendung gelangen soll (Botschaft zum IV. Nachtrag zum Gesetz über die Gebäudeversicherung, ABI 2015 371 ff., S. 383).

5.2. Unbestritten blieb, dass sowohl ein automatisches Klappschott als auch halbautomatische Hochwasserschutzfenster bei den Lüftungsöffnungen und Kellerfenstern grundsätzlich geeignet wären, einen allfälligen Schaden wegen Hochwasser zu vermeiden. Dasselbe gilt für die geforderten zusätzlichen Schutzmassnahmen im Bereich des Hauseingangs und der Sitzplätze beim Haus A.



5.3. Die Beschwerdeführerin stellt sich jedoch auf den Standpunkt, die von der GVA geforderten Massnahmen seien im Ergebnis nicht erforderlich. Vielmehr sei der Einsatz eines Beaver-Schlauchdamms (anstelle des ursprünglich vorgesehenen Mäuerchens) entlang der W.__-Strasse, verbunden mit einem manuell anzubringenden Dammbalken bei der Tiefgarageneinfahrt und beim Parkplatz, ausreichend. Weiter habe sie zwei Schächte bei der Tiefgarage sowie acht Schächte bei Haus A und der Tiefgarage um 50-60 cm aufgemauert. Ausserdem habe sie von den Besucherparkplätzen bis zum Containerplatz Sichtbetonbretter montiert und 150 Sandsäcke organisiert (vgl. act. 6 S. 7).

5.3.1. Der Beschwerdeführerin ist zunächst entgegenzuhalten, dass bei einem automatischen Klappschott ein technischer Ausfall praktisch unmöglich ist, da dieses alleine durch das Auffangen des einlaufenden Wassers aktiviert wird und weder einer manuellen Auslösung noch einer externen Energiequelle bedarf. Es fragt sich jedoch, ob mit dem von der Beschwerdeführerin ausgearbeiteten Notfallkonzept das personelle Risiko, welches beim Einsatz eines manuellen Dammbalkens unbestrittenermassen zu bejahren ist, weitestgehend ausgeschlossen werden kann. Zu berücksichtigen ist zunächst, dass die Montage des manuellen Dammbalkens auch bei Abwesenheiten der zuständigen Person gewährleistet sein muss. Nicht klar ist, in welchem Verhältnis die im Notfallkonzept angeführten Personen (vgl. act. 7/27) zur Beschwerdeführerin stehen. Ein unterschriftliches Einverständnis zur Übernahme dieses Amtes und der damit verbundenen Pflichten, wie auch der damit einhergehenden Verantwortung liegt nicht vor. Eine entsprechende Verpflichtung des Mieters zur Vornahme der gebotenen Vorkehrungen besteht jedenfalls nicht. Starkniederschläge und die daraus resultierenden Gefährdungen an konkreten Orten lassen sich aber nur relativ kurzfristig vorhersagen, und die Abflussbildung erfolgt äusserst rasch. Das bedeutet, dass die Vorwarnzeit, das heisst die Dauer von der Gefahrenerkennung bis zum Überschwemmungsbeginn, sehr kurz ist; oft vergeht weniger als eine halbe Stunde. Dies bedeutet, dass im Ereignisfall keine lange Zeit für eine Reaktion einer verantwortlichen Person verbleibt, um die gebotenen Vorkehrungen persönlich zu treffen. Zudem müssen die verantwortlichen Personen anwesend sein, um die Bedienung übernehmen zu können. Verlangt ist zudem, dass sie die notwendigen Handgriffe und Abläufe beherrschen. Temporäre Massnahmen sind daher nur bei langer Vorwarnzeit (mehrere Stunden bis Tage) sinnvoll und erfordern eine einwandfreie und langfristig gesicherte Notfallorganisation



(vgl. www.schutz-vor-naturgefahren.ch/spezialist/naturgefahren/ueberschwemmung/hochwasser.html; Leitfaden AWEL, S. 10). Die Messdaten beim Hochwasser vom 28. Juli 2014 bestätigen die äusserst kurzen Vorwarnzeiten: Kurz nach 18 Uhr begann es im Einzugsgebiet des C.__-Bachs stark zu regnen, wodurch der Abfluss am C.__-Bach und in der Folge am B.__-Bach stark anstieg. Die Betreiberin der Messstation gab für die Region A.__ um 18.25 Uhr und 18.40 Uhr eine Akutwarnung heraus. Der erste Feuerwehralarm ging um 18.44 Uhr ein (vgl. Bericht Spurensicherung Stufe II Ziff. 4.1 [act. 10/6/28]; Ereignisanalyse 2014 Ziff. 2.3 [act. 10/6/26]). Die Fliesszeit bis zum Grundstück der Beschwerdeführerin betrug dabei ab dem G.__-Platz lediglich rund elf Minuten (vgl. act. 10/6/31). Soweit die Beschwerdeführerin den Einsatz eines Beaver-Schlauchdamms entlang der W.__-Strasse als mildere Massnahme erachtet, ist ihr – abgesehen vom bereits Dargelegten – entgegenzuhalten, dass ein solcher Schlauchdamm, so er in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit überhaupt bereitgestellt werden könnte, zwangsläufig zu einer veränderten Gefahrenlage führen würde, da dadurch das Wasser in eine andere Richtung gelenkt und neue Gefährdungsbereiche schaffen würde.

5.3.2. Die Fliesstiefe liegt bei Haus A und bei der Tiefgarageneinfahrt bei über 0.25 m (vgl. Gefährdungskarte Oberflächenabfluss Kt, www.geoportal.ch). Die skalierte Intensitätskarte Hochwasser für seltene Ereignisse (100-j.) zeigt für das Haus A der Beschwerdeführerin Fliesstiefen von 25 bis 50 cm (Stufe 2) bzw. beim östlichen Teil des Gebäudes eine Fliesstiefe von 50 bis 75 cm (Stufe 3), wobei die Fliessgeschwindigkeit hauptsächlich 0 bis 1 m/s (Stufe 1) beträgt. Die Fliesstiefe beim Haus B und bei der Tiefgarageneinfahrt liegt bei 0 bis 25 cm (Stufe 1) mit einer Fliessgeschwindigkeit von 1 bis 2 m/s (Stufe 2; vgl. Intensitätskarte skaliert Kt SG, www.geoportal.ch; act. 10/1/24/10). Im von der E.__ AG erstellten Nachweis Objektschutzmassnahmen wird die Überschwemmungshöhe mit 0.00-0.75 m angegeben (vgl. entsprechende Beilage zu act. 10/1/8). Beim Schadenereignis vom 28. Juli 2014 stand das Wasser an den Fassaden bei Haus A schliesslich bis zu 70 cm. Die Aufmauerung von insgesamt zehn Schächten um 50-60 cm reicht dementsprechend offensichtlich bereits daher nicht aus, um einer Überschwemmungshöhe von bis zu 75 cm standzuhalten. Unter diesen Umständen erscheinen die von der GVA geforderten halbautomatischen Hochwasserschutzfenster



bei den Lüftungsöffnungen und Kellerfenstern so oder anders als zulässige erforderliche Massnahme, um einen Hochwasserschaden zu vermeiden.

5.3.3. Die GVA fordert schliesslich weitere Schutzmassnahmen für das Erdgeschoss im Bereich des Hauseingangs und der Sitzplätze beim Haus A. Die Spurensicherung des Tiefbauamts des Kantons St. Gallen im Nachgang zum Ereignis vom 28. Juli 2014 hat gezeigt, dass das Wasser im Erdgeschoss an der Fassade ca. 70 cm hoch stand; die Überschwemmungshöhen im Bereich des Gebiets Wiesental lagen im Maximum sogar bis zu 1.7 m (vgl. Bericht Spurensicherung Stufe II Ziff. 4.2.2 [act. 10/6/28]). Damals kam es beim im Eigentum der Beschwerdeführerin stehenden Haus A lediglich deshalb zu keinen bzw. geringen Schäden durch von aussen eingedrungenem Wasser, weil aufgrund des über die Tiefgarage ins Erdgeschoss vorgedrungenen Wassers ein innerer Gegendruck herrschte. Indem nunmehr bei der Tiefgarage bauliche Schutzmassnahmen ergriffen werden, muss davon ausgegangen werden, dass bei einem erneuten Hochwasser der Wasserzutritt zwangsläufig durch den nicht wasserdichten Hauseingang und die Sitzplatztüren im Erdgeschoss von Haus A erfolgen wird. Dass die GVA bzw. die Vorinstanz unter diesen Umständen weitere bauliche Schutzmassnahmen als erforderlich erachteten, ist deshalb korrekt und lässt sich nicht beanstanden.

5.4. Zumutbar und verhältnismässig sind Präventionsmassnahmen zum einen dann, wenn sie in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen. Von einem solchen ist auszugehen, wenn die über die Jahre auftretenden potenziellen Gebäudeschäden grösser sind als die Kosten, die die Schutzmassnahme verursacht. Zum andern muss die Schutzmassnahme im Verhältnis zum Gebäudewert verhältnismässig sein (vgl. ABI 2015 379). Ein gestützt auf Art. 32 Abs. 3 lit. b GVV vertretbares Verhältnis zum Versicherungswert des Gebäudes wird bei Massnahmekosten von ein bis fünf Prozent des Versicherungswertes des Gebäudes bejaht (vgl. act. 10/6/38). Das Haus A weist einen Neuwert von CHF 2'195'000 und das Haus B einen solchen von CHF 2'419'000 auf. Im Zusammenhang mit dem Schadenereignis vom 28. Juli 2014 leistete die GVA Versicherungsleistungen von CHF 436'771 (Haus A) bzw. CHF 357'656.40 (Haus B). Der Neuwert der Tiefgarage liegt bei CHF 591'000, die Versicherungsleistungen betragen CHF 63'222 (vgl. act. 10/1/22 S. 4). Die von der GVA geforderten Schutzmassnahmen belaufen sich insgesamt auf



etwa CHF 150'000 und somit auf rund drei Prozent des Versicherungswertes der vom Ausschluss betroffenen Gebäude. Bei den nunmehr nachträglich anfallenden Massnahmekosten ist schliesslich zu berücksichtigen, dass die Schutzmassnahmen mit vertretbaren (Zusatz-)Kosten realisierbar gewesen wären, wären sie bereits in die Projektierungs- und Bauphase der Mehrfamilienhäuser und der Tiefgarage miteinbezogen worden. Dass dies sowohl seitens der Bauherrschaft als auch der Baubewilligungsbehörde offensichtlich vergessen ging, liegt nicht im Verantwortungsbereich der GVA und ist auch nicht von dieser zu vertreten (vgl. dazu auch ABI 2015 381, wonach auf den Einbezug der GVA im Baubewilligungsverfahren explizit verzichtet wurde). Hinzu kommt, dass es an der Beschwerdeführerin gelegen hätte, mit einer nachvollziehbaren Kosten-Nutzen-Analyse den nunmehr geltend gemachten unverhältnismässigen Aufwand schlüssig nachzuweisen (vgl. Leitfaden AWEL, S. 8).

5.5. Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die von der GVA geforderten Massnahmen seien ausserdem gestützt auf Art. 32 Abs. 3 lit. d GVV nicht zumutbar, weil die Stadt A.___ umfassende Hochwasserschutzmassnahmen für den C.___- und B.___-Bach plane und diese auch umsetzen wolle bzw. teilweise bereits umgesetzt habe. Es trifft zu, dass ein Hochwasserschutzprojekt vorliegt. Gemäss Mitteilung vom 8. Februar 2018 wurde das entsprechende Projekt vom 13. Februar bis 14. März 2018 öffentlich aufgelegt. Es war dabei vorgesehen, nach erfolgter Auflage und Bereinigung allfälliger Einsprachen eine Urnenabstimmung über die Finanzierung durchzuführen (vgl. act. 7/30). Die entsprechende Urnenabstimmung ist indes bis zum heutigen Tag nicht erfolgt; ausserdem gingen gegen das Projekt diverse Einsprachen ein (vgl. act. 7/31). Von einer verbindlich beschlossenen besonderen Schutzmassnahme der öffentlichen Hand kann daher nicht gesprochen werden (vgl. act. 10/6/38), weshalb die Beschwerdeführerin aus diesem Einwand auch nichts zugunsten ihrer Begehren ableiten kann.

5.6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die verlangten Objektschutzmassnahmen gemäss Variante 3 verhältnismässig im eingangs umschriebenen Sinne sind. Die Beschwerde ist damit in diesem Punkt abzuweisen.



6. Die Beschwerdeführerin stellt sich weiter auf den Standpunkt, die GVA habe die angefallenen Kosten für den Objektschutznachweis der E.__ AG in der Höhe von CHF 6'992.90 zu tragen. Wie dargelegt musste der heutigen Beschwerdeführerin bereits im Zeitpunkt der Baueingabe angesichts der allgemein zugänglichen Resultate der Naturgefahrenanalyse bekannt sein, dass die beiden Gebäude samt Tiefgarage in einem durch Naturgefahren gefährdeten Gebiet erstellt werden sollten (vgl. act. 10/1/24/11 S. 3 f.). Bei Neubauten in derartigen Gefahrengebieten wird regelmässig ein Nachweis des Objektschutzes als integrierender Bestandteil der Baugesuchseingabe gefordert (vgl. Leitfaden Objektschutznachweis gravitative Naturgefahren Kanton St. Gallen, Version 2007, S. 4). Die Vorinstanz erkannte daher zu Recht, dass bei korrekter Planung im Baubewilligungsverfahren die Kosten für den entsprechenden Objektschutznachweis ohnehin angefallen und dass diese Kosten von der Bauherrin – und nicht von der GVA – zu tragen gewesen wären. Davon ausnahmsweise abzuweichen, besteht offensichtlich weder Grund noch Anlass, weshalb die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen ist.

7. Schliesslich beantragt die Beschwerdeführerin, die GVA habe die hälftigen Kosten der notwendigen Objektschutzmassnahmen zu übernehmen. Art. 1 der Verordnung über Beiträge zur Verhütung von Elementarschäden (sGS 873.12) sieht unter gewissen Voraussetzungen vor, dass die GVA Beiträge an die Kosten von Massnahmen zum Schutz bestehender Gebäude vor versicherten Elementarschäden ausrichtet. In Art. 2 der nämlichen Verordnung sind die Ausnahmen statuiert. Demnach werden insbesondere dann keine Beiträge ausgerichtet an die Kosten für spätere Schutzmassnahmen zur Abwehr von Gefahren, die der Gebäudeeigentümerin oder dem Gebäudeeigentümer bereits bei Erstellung des Gebäudes bekannt waren. Wie bereits mehrfach erwähnt musste der Bauherrschaft bereits im Zeitpunkt der Baueingabe aufgrund der allgemein zugänglichen Resultate der Naturgefahrenanalyse bekannt sein, dass ihre geplanten beiden Gebäude samt Tiefgarage in einem gefährdeten Gebiet erstellt werden sollten. Von notwendigen Projektanpassungen oder Objektschutzmassnahmen wurde jedoch von der Bauherrschaft abgesehen. Entsprechend ist eine finanzielle Beteiligung der GVA an die (späteren) Objektschutzmassnahmen vorliegend zu verneinen und die Beschwerde in diesem Punkt ebenfalls abzuweisen.

8. (...)



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die Beschwerdeführerin bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 unter Verrechnung mit dem von ihr in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
- 3.** Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.