



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Augustinergasse 3, Postfach 1654, 1701 Freiburg

T +41 26 304 15 00  
tribunalcantonal@fr.ch  
www.fr.ch/tc

603 2019 171

## Urteil vom 29. Oktober 2020

### III. Verwaltungsgerichtshof

Besetzung	Präsidentin:	Anne-Sophie Peyraud
	Richter:	Johannes Frölicher, Yann Hofmann
	Gerichtsschreiberin-Praktikantin:	Larissa Myriel Fricke

Parteien	<b>A._____</b> , <b>Beschwerdeführer</b> , vertreten durch Rechtsanwalt Elias Moussa
	gegen
	<b>TIEFBAUAMT, Vorinstanz</b>

Gegenstand	Strassenverkehr und Transportwesen
	Beschwerde vom 18. November 2019 gegen den Entscheid vom 17. Oktober 2019

## Sachverhalt

A. A.\_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer) hat gemäss Grundbuch der Gemeinde B.\_\_\_\_\_ Alleineigentum an der Parzelle Art. ccc des Grundbuchs (GB). Diese Parzelle befindet sich ausserhalb der Bauzone und grenzt unmittelbar an die Kantonsstrasse (Achse ddd). Die Strasse verläuft hangabwärts und wird durch eine Stützmauer vor dem Haus des Beschwerdeführers abgestützt. Bei einer Inspektion am 1. Juni 2017 wurde festgestellt, dass diese Strasse beschädigt ist. Auf der Parzelle befindet sich ein Einfamilienhaus. Dieses ragt sehr nah an die Kantonsstrasse.

Am 23. Februar 2018 reichte der Beschwerdeführer für die Parzelle ein Baubewilligungsgesuch für den Umbau und die Vergrösserung des bestehenden Wohnhauses mit einer teilweisen Nutzungsänderung, die Erstellung eines Autounterstandes und die Errichtung von Stützmauern für die Hangabstützung gegen sein Einfamilienhaus ein. Die Sektion Strassenprojekte des Tiefbauamtes erstellte am 26. Februar 2018, das Amt für Mobilität am 20. März 2018 ein ungünstiges Gutachten für das geplante Projekt. Das Baubewilligungsverfahren ist nach wie vor hängig.

Der Beschwerdeführer führte im gleichen Jahr Bauarbeiten auf seiner Parzelle aus, ohne über eine entsprechende Baubewilligung zu verfügen. Es handelte sich um Grabungsarbeiten, die unter anderem direkt an der Stützmauer der Kantonsstrasse stattfanden. Nach den Arbeiten war die Stützmauer freigelegt und zum Teil unterhöhlt.

B. Der Gemeinderat von B.\_\_\_\_\_ informierte das Oberamt E.\_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 7. November 2018 über die illegalen Bauarbeiten.

Entsprechend führte das Oberamt am 12. November 2018 eine Ortsbesichtigung durch und verfügte mit Entscheid vom 14. November 2018 die sofortige Einstellung der bewilligungspflichtigen Arbeiten. Die Arbeiten dürften erst nach Vorliegen einer rechtsgültigen Baubewilligung weitergeführt werden.

Mit Schreiben vom 20. November 2018 informierte die Gemeinde das Tiefbauamt (Vorinstanz) mit Fotomaterial über die ohne Bewilligung durchgeführten Grabungsarbeiten.

C. Am 21. November 2018 fand eine zweite Ortsbesichtigung im Beisein des Tiefbauamtes, des Beschwerdeführers und einem Vertreter der Gemeinde statt, um zu entscheiden, welche Massnahmen im Einzelnen zu ergreifen waren, um die Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden und Anwohner der Parzelle zu gewährleisten.

In der Folge wurden am 22. November 2018 vorbereitende Arbeiten für die Realisierung der Sicherungsmassnahmen getroffen. Am 23. November 2018 wurden die verschiedenen Sicherungsarbeiten umgesetzt, um die strukturelle Sicherheit der Stützmauer mittelfristig zu gewährleisten. Die Kosten für diese Sicherungsarbeiten beliefen sich auf insgesamt CHF 29'349.85, welche vom Staat bevorschusst worden sind.

D. Mit Entscheid vom 17. Oktober 2019 verpflichtete die Vorinstanz den Beschwerdeführer zur Kostentragung der Sicherungsmassnahmen im Gesamtbetrag von CHF 29'349.85 und übertrug ihm die Verfahrenskosten.

E. Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer am 18. November 2019 Beschwerde an das Kantonsgericht Freiburg. Er beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, die Auf-

hebung des angefochtenen Entscheids und die Auferlegung der Kosten der Sicherungsmassnahmen betreffend die Parzelle Art. ccc GB an den Staat.

In Ihren Bemerkungen vom 17. Januar 2020 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

Ein zweiter Schriftenwechsel wurde durchgeführt. Die Parteien hielten an ihren Positionen fest.

Auf die weiteren Parteivorbringen und die eingereichten Unterlagen wird – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – im Rahmen der Erwägungen eingegangen.

## **Erwägungen**

1.

Das Kantonsgesicht ist zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 114 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1991 [VRG; SGF 150.1] i.V.m Art. 12 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 12. November 1981 zur Ausführung der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr [AGSVG; SGF 781.1]). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG). Auch wurde der Kostenvorschuss rechtzeitig bezahlt (Art. 128 VRG).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Mit der Beschwerde an das Kantonsgesicht können die Verletzung des Rechts, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist aber ausgeschlossen (Art. 77 und Art. 78 VRG).

3.

3.1. Nach Art. 103 des kantonalen Gesetzes vom 15. Dezember 1967 über das Strassengesetz (StrG; SGF 741.1) dürfen die Eigentümer an dem an Strassen anstossenden Grund keine Änderungen vornehmen, welche die Festigkeit der Strasse und die Verkehrssicherheit beeinträchtigen.

Art. 105 StrG spezifiziert die Rechtslage bei Änderungen durch Handlungen eines Eigentümers oder eines Dritten. Wird ein Felssturz oder Erdbeben durch einen Eigentümer oder einen Dritten verursacht, oder droht ein solches Ereignis durch ihr Verhalten, so sind sie gehalten, die notwendigen Arbeiten auszuführen. In dringenden Fällen oder bei Untätigkeit des Verantwortlichen handelt der Staat oder die Gemeinde von Amtes wegen auf Kosten des Fehlbaren. Diese Regelung wiederholt sich in Art. 126a Abs. 1 StrG, wonach die Behörde, die den Entscheid zur Ausführung der Massnahmen getroffen hat, die notwendigen Arbeiten ausführen und die betreffenden Objekte unter Androhung der Kostentragung entfernen lassen kann, wenn der Eigentümer oder der verantwortliche Dritte nach erfolgter Mahnung unter anderem der Verpflichtung aus Art. 103 und 105 StrG nicht nachkommt bzw. ein dringender Fall vorliegt.

Die Kosten zur Ausführung der Massnahmen in Anwendung von Art. 126a StrG werden durch einen besonderen Entscheid der Behörde festgelegt, welche die Ausführungen durch einen Dritten angeordnet hat (Art. 126b StrG).

3.2. Polizeiliche Massnahmen unterstehen grundsätzlich dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV). Dazu müssen die Massnahmen im öffentlichen Interesse liegen und die repressive oder präventive Massnahmen der Gefahrenabwehr dienen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., 2020, Rz. 2590 ff.). Dabei darf eine polizeiliche Massnahme in zeitlicher, örtlicher, persönlicher und sachlicher Hinsicht nicht weitergehen, als es der Zweck dieser Massnahme erfordert (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2599). Wobei eine abstrakte Gefährdung eines Polizeigutes abgewendet werden darf, wenn nach der allgemeinen Lebenserfahrung in der Mehrzahl der Fälle das Risiko auf eine konkrete Gefährdung besteht (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2599 ff.; s.a. Vorsorgeprinzip). Damit wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Rahmen von polizeilichen Massnahmen eine grosse Bedeutung beigemessen. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt sich ein weiteres. Die Massnahme muss sich gegen den Störer und nicht gegen einen mittelbaren Verursacher richten, sodass das Mass des staatlichen Eingriffs nicht über das Erforderliche hinausgehen kann (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2608; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., 2014, S. 544, Rz. 29). Es handelt sich um einen ungeschriebenen, allgemeinen Grundsatz des materiellen Polizeirechts, der besagt, dass die zur Behebung eines polizeiwidrigen Zustandes - Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit - erforderlichen Massnahmen sich grundsätzlich gegen den Störer zu richten haben (BGE 107 Ia 19 E. 2a).

Störer ist nach herrschender Lehre und Rechtsprechung derjenige, der den Schaden oder die Gefahr selbst oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter verursacht hat (Verhaltens- oder Handlungsstörer; vgl. Urteil BGer 2C\_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.4.), aber auch, wer über die Sache, die den ordnungswidrigen Zustand bewirkt, rechtliche oder tatsächliche Gewalt hat (Zustandsstörer; BGE 91 I 302; 102 Ib 207 E. 3; 101 Ib 414 E. 5a; 94 I 409 E. 4). Als solcher kommt der Eigentümer des Grundstücks in Betracht (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 545, Rz. 31 f.). Die Störereigenschaft bestimmt sich ausschliesslich nach diesen objektiven Kriterien. Eine darüber hinausgehende Rechtswidrigkeit oder ein Verschulden sind nicht vorausgesetzt (Urteil BGer 2C\_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.4.). Der Störer ist polizeirechtlich verpflichtet, eine Gefahr oder Störung zu beseitigen oder die Kosten für die Massnahmen zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustands zu tragen (BGE 122 II 65, 70; 143 I 147 E. 5.1; BVGE 2010/38 E. 8.1). Zur Begrenzung der Kostenpflicht hat sich das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung der Gefahr oder Störung etabliert (BGE 139 II 106 E. 3.1.1). Denn das Störerprinzip bestimmt, wer Adressat einer polizeilichen Massnahme sein könnte. Es stellt also ein Instrument der Massnahmenanlastung dar. Dagegen statuiert das Verursacherprinzip, wie die Verteilung gerecht nach Massgabe der zurechenbaren Verantwortung im Einzelfall verteilt werden kann, also die Kostenanlastung. Dabei sind die Kosten einer polizeilichen Massnahme von demjenigen zu tragen, der sie verursacht hat (Urteil BGer 2C\_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.2.; BGE 143 I 147 E. 5.1). Die Lehre stellt teilweise in Anlehnung an das Haftpflichtrecht auf die Adäquanz der Kausalität ab (vgl. BGE 139 II 106 E. 3.1.2.). In vielen Fällen führt die Adäquanztheorie zum gleichen Ergebnis wie die Unmittelbarkeitstheorie (BGE 132 II 371 E. 3.5; Urteil BGer 2C\_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.4.).

Eine Überwälzung der Kosten ist bei einer ordentlichen Ersatzvornahme oder bei Vorliegen einer besonderen gesetzlichen Grundlage möglich (Urteil VGer ZU VB.2013.00342 vom 7. November 2013, E. 4.2; CHAULMONTET, Verursacherhaftungen im Schweizer Umweltrecht, 2009, Rz. 112).

Gestützt auf die entwickelte Rechtsprechung zu Art. 41 Abs. 1 Bst. a des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SGF 172.021), die auch die Ersatzvornahme auf Kosten des Privaten vorsieht, muss der Bürger vorher die Möglichkeit gehabt haben, seine Pflicht selbst zu erfüllen, bevor der Staat an seiner Stelle und auf seine Kosten handelt. Daher ist die Ersatzvornahme nur nach vorheriger Androhung und unter Einräumung einer angemessenen Frist zulässig (Urteil BGer 1A.60/2001 vom 26. Oktober 2001 E. 3b/aa). Darauf kann nur verzichtet werden, wenn Gefahr in Verzug ist oder wenn der Störer nicht in der Lage ist, die nötigen Handlungen selber durchzuführen (TSCHANNEIN/ZIMMERLI/MÜLLER, S. 324, Rz. 27; vgl. Art. 41 Abs. 3 VwVG, 105 2. Satz und 126a Abs. 1 StrG). Bei dieser sog. antizipierten Ersatzvornahme hat der Pflichtige für die Kosten aufzukommen (vgl. dazu Art. 41 Abs. 1 Bst. a VwVG, 105 2. Satz und 126a Abs. 1 StrG). Im Vollstreckungsrecht kann sich nur die Behörde auf Gefahr im Verzug berufen, wenn sie kumulativ sowohl das zeitliche als auch das inhaltliche Element vorweisen kann (GÄCHTER/EGLI, *in* VwVG Kommentar, 2. Aufl. 2018, Art. 41 Rz. 58 ff.). Das zeitliche Element liegt vor, wenn die rechtzeitige Pflichterfüllung nach Androhung und Fristsetzung nicht möglich erscheint. Dann kann auf eben diese Frist verzichtet werden. Das inhaltliche Element erfordert, dass das Interesse an der sofortigen Vollstreckung das Interesse seiner Person aufwiegen muss (GÄCHTER/EGLI, Art. 41 Rz. 59).

4.

In formeller Hinsicht wurde im vorliegenden Fall eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass ein relevanter Plan sich nicht in den Gerichtsakten befinden würde. Dieser würde zeigen, dass die Distanz zwischen der Stützmauer der Strasse und der Mauer des ursprünglichen Anbaus verzeichnet und die Stützmauer nur wenige Zentimeter von der Aussenmauer des ursprünglichen Anbaus entfernt war.

Dem kann nicht gefolgt werden. Alle wesentlichen Sachverhaltsmerkmale sind aktenkundig und dem Gericht liegen sowohl die Orts- und Parzellenpläne des Architekturbüros, der Vorinstanz als auch die der F. \_\_\_\_\_ SA (Unternehmen I) vor. Des Weiteren ist die Distanz in casu nicht relevant, wie nachfolgend noch festgestellt wird. Soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend machen möchte, ist diese Rüge abzuweisen.

5.

In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht in Anwendung von Art. 126a StrG den Beschwerdeführer zur Kostentragung der Sicherungsmassnahmen im Gesamtbetrag von CHF 29'349.85 verpflichtet hat.

5.1. Es ist unbestritten, dass die Strasse, die durch die fragliche Stützmauer abgestützt worden ist, Vorschädigungen aufwies (Technischer Rapport, S. 3; Inspektion vom 1. Juni 2017). Daher ist im ersten Schritt auf die Rüge des Beschwerdeführers einzugehen, dass die Vorinstanz die Verantwortung für den Unterhalt der Strasse und der Stützmauer tragen würde und seine Grabungsarbeiten nicht ursächlich für die Sicherungsmassnahmen waren.

Der Beschwerdeführer argumentiert, dass die vorgenommenen Massnahmen darauf hin deuten würden, dass die Stützmauer bereits vor den Bauarbeiten in einem schlechten Zustand gewesen sei und eine Sanierung ohne sein Zutun sowieso nötig gewesen wäre. Seine Arbeiten hätten sich alleine auf das Fundament des Anbaus seiner Liegenschaft beschränkt. Nun ihm die gesamten Kosten aufzuerlegen, verletze das Verursacher- und Verhältnismässigkeitsprinzip. Weiter sei der adäquate Kausalzusammenhang zwischen den vorgenommenen Bauarbeiten und der Verantwort-

lichkeit für das Eintreffen der Schäden von weiteren Faktoren – hier die heikle Ausgangssituation und den vorbestehenden Schäden – beeinflusst worden. Deshalb sei der adäquate Kausalzusammenhang nicht erfüllt. Ihm würde nun unter dem Deckmantel der ohne Baubewilligung durchgeführten Grabungsarbeiten teils erhebliche Kosten auferlegt, welche eigentlich den reinen Unterhalt der betroffenen Kantonsstrasse und ihrem Bestandteil, der Stützmauer, betreffen.

5.1.1. Am 14. Juni 2007 wurde am fraglichen Strassenabschnitt eine Inspektion durchgeführt. Der Bericht wertet dabei von eins bis fünf und neun, wobei eins gut, zwei akzeptabel, drei defekt, vier schlecht, fünf alarmierend und neun unkontrollierbar ist. Die Gesamtbewertung ergab eine zwei. Am 1. Juni 2017 bewertete eine weitere Inspektion die zum fraglichen Grundstück hin gelegene Strassenseite mit einer zwei, die Strassenbekrönung mit einer drei, sowie auch die Fahrbahn mit einer drei. Es gab eine Gesamtbewertung von drei. Der nun am 5. Februar 2019 erstellte technische Rapport gab kongruierend zu der Entwicklung an, dass das Fundament der Stützmauer summarisch ist und dass bereits Korrekturen aufgrund frühere Absackungen vorgenommen worden sind (Technischer Rapport, S. 3). Weiter würde das Fundament auf einem lockeren Sandbett ruhen (Technischer Rapport, S. 3). Jedoch hätten erst die Grabungsarbeiten die Stützmauer zum Teil freigelegt und das Fundament der Stützmauer erheblich verschlechtert ("*L'excavation des terrains au ras du mur et au-dessous de la fondation a supprimé la butée du pied du mur et péjoré fortement l'assise de ce mur*", Technischer Rapport, S. 3, Anlage Nr. 7; s.a. S. 2) Die durchgeführten Sicherungsmassnahmen waren dabei auf den Strassenabschnitt konzentriert, an dem der Beschwerdeführer Grabungsarbeiten durchgeführt und die Stützmauer zum Teil unterhöhlt hatte (Technischer Rapport, Anhang 4.1, 8.2.). Dieser Rapport wurde nota bene nicht vom Beschwerdeführer in Zweifel gezogen und er selbst stützte sich auf Passagen im Technischen Rapport (Replik, S. 2 Ziff. 3, 4, 5, 6), weswegen der Technische Rapport von beiden Parteien als akzeptiert betrachtet werden kann.

5.1.2. Die Berichte zeigen klar, dass sich der Strassenabschnitt im Laufe der Jahre verschlechtert hatte und Mängel aufwies. Jedoch zeigen sie genauso klar, dass erst infolge der Grabungsarbeiten die Stützmauer derart beschädigt worden ist ("*[...] pejoré fortement l'assise de ce mur*"), dass eine zeitliche Dringlichkeit für die Durchführung der jetzt streitigen Bauarbeiten ausgelöst wurde und diese einen Umfang von Sicherungsmassnahmen bedingten, die den Planungsverlauf der zu erledigenden üblichen Sanierung und Instandhaltung übertrafen. Dazu passt, dass Unternehmen I die Sicherungsmassnahmen als Provisorium bezeichnet (Technischer Rapport, S. 2) und die Vorinstanz diese auch nur als mittelfristige Massnahme erachtet und längerfristig nach einer neuen Lösung suchen muss (Internes Memo Vorinstanz vom 16. April 2019, S. 5). Daher kann der Rüge nicht gefolgt werden, dass Renovationsarbeiten vorgenommen worden waren, die auf den Beschwerdeführer überwältzt worden sind.

5.1.3. Nach der Rechtsprechung ist die Ursache adäquat kausal und somit haftungsbegründend, die nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung an sich geeignet war, den eingetretenen Erfolg zu bewirken (Urteil BGer 6B\_132/2016 vom 16. August 2016 E. 3.2.1). Bei der Ortsbesichtigung am 1. Juni 2017 konnte festgestellt werden, dass die Stützmauer vor den vorgenommenen Grabungsarbeiten vollumfänglich im Boden verankert war. Es konnte weiter festgestellt werden, dass zwar die Kantonsstrasse in die Jahre gekommen war, aber dass die Stützmauer bis zu diesem Zeitpunkt trotzdem hinreichend stabil und tragfähig war. Die Grabungsarbeiten des Beschwerdeführers haben anschliessend die Stützmauer offen gelegt und diese beschädigt. Daraufhin mussten Sofortmassnahmen ergriffen werden. Der technische Rapport stellte fest, dass am 21. November 2018 die Einsturzgefahr real war, wodurch ein akutes Risiko für die Verkehrsteilnehmer und die Bewohner der Parzelle bestand (S. 3). Soweit der Be-

schwerdeführer behauptet, dass die Stützmauer zuvor schadhaft gewesen sei, so dass sie hätte leicht einstürzen können, muss entgegnet werden, dass diese Aussage auf Basis der zur Verfügung stehenden Beweise nicht begründet ist (vgl. E. 5.1.2.). Weiter unterstreicht der Rapport a posteriori, dass die Strasse vor den Grabungsarbeiten genügend stabil war, in dem Unternehmen I diese Stabilität als Massstab für ihre Sicherungsmassnahmen nahm (Technischer Rapport, S. 5).

Es kann gefolgert werden, dass nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung die vom Beschwerdeführer ohne Bewilligung durchgeführten Bauarbeiten geeignet waren, zur Instabilität der Stützmauer und des Strassenabschnitts zu führen und dringlich das Eingreifen erforderten. Aufgrund dessen sind die Grabungsarbeiten adäquat kausal zu den notwendig gewordene Sicherungsmassnahmen.

5.2. Des Weiteren bestreitet der Beschwerdeführer nicht, dass er die vorgenommenen Bauarbeiten ohne notwendige Baubewilligung durchgeführt hatte. Allerdings führt er an, dass er für diese Bauarbeiten ein nachträgliches Baubewilligungsgesuch eingereicht hat, welches noch hängig ist. Der Beschwerdeführer argumentiert, sofern die nachträgliche Baubewilligung gutgeheissen würde, wären die bereits getätigten Arbeiten rechtmässig ausgeführt worden. Denn der damalige Anbau, inkl. Fundament, sollte abgebaut und neue Stützmauern errichtet werden. Dadurch wären die betreffenden Grabungsarbeiten Gegenstand des Baubewilligungsverfahrens, die durchgeführten Grabungsarbeiten nicht mehr illegal und die Voraussetzungen zur Übernahme der Kosten, nämlich das Bestehen eines fehlbaren Eigentümers, hinfällig. Deswegen rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 105 StrG durch die Vorinstanz, sowie einen Ermessensmissbrauch.

5.2.1. Das Gesuch um nachträgliche Bewilligung betrifft den Umbau und Erweiterung des bestehenden Hauses mit teilweiser Nutzungsänderung, Carport und mehreren Stützmauern. Dabei sollte ein Teil des Einfamilienhauses auf der betroffenen Parzelle abgerissen werden. In casu lässt sich dem technischen Rapport vom 5. Februar 2019 entnehmen, dass sich der ursprüngliche Anbau nah zur Stützmauer befand, die Grabungsarbeiten allerdings über die Perimeter des abgerissenen Anbaus hinausgingen (s. bspw. Anlage Nr. 2, 4.2). Die dadurch beschädigte Stützmauer wurde zum Teil freigelegt und unterhöhlt (Technischer Rapport, S. 2, 3, Anlage Nr. 7). Wie bereits in E. 5.1.3. festgestellt, haben dabei diese Grabungsarbeiten die Sicherungsmassnahmen herbeigeführt. Zu Recht hat daher die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass aus den Baugesuchunterlagen hervorgeht, dass die Grabungsarbeiten nicht Gegenstand des betreffenden Baubewilligungsverfahrens sind und dass aus diesem Grund das hängige Baubewilligungsverfahren gar keinen Einfluss auf die Schuldfrage haben kann. Jedoch selbst wenn die Grabungsarbeiten Gegenstand des Baugesuchs gewesen wären, ist nicht sichergestellt, dass das Baugesuch überhaupt genehmigt worden wäre. Im Gegenteil bemerkt die Vorinstanz, dass die geplante Stützmauer am 26. Februar 2018 aufgrund der Nähe zur Kantonsstrasse bereits negativ von ihr begutachtet worden ist. Erst recht würde dies für die vorliegenden Arbeiten gelten (Duplik Vorinstanz vom 2. September 2020, S. 2; Beschwerdeantwort Vorinstanz vom 17. Januar 2020, S. 1 f.). Abgesehen von dieser Tatsache hat der Beschwerdeführer ohne vorgängige Bewilligung Arbeiten auf dem an der Strasse anstossenden Grund vorgenommen, die eine akute Erdrutschgefahr und Instabilität der Strasse verursacht haben (Art. 103 und 105 StrG; Technischer Rapport, S. 2, 3), so dass er keineswegs aus dem nachträglichen Baugesuch etwas für sich ableiten kann.

5.2.2. Daher kann auch dieser Rüge offensichtlich nicht gefolgt werden. Der Verweis auf das hängige Baubewilligungsverfahren kann in casu keinen Einfluss auf die Schuldfrage haben. Die Arbeiten wurden ohne Genehmigung durchgeführt. Dadurch wurde die Stützmauer beschädigt und die Sicherungsmassnahmen sind nötig geworden.

5.3. Ferner rügt der Beschwerdeführer, dass das Einfamilienhaus mitsamt dem verwurzelten Fundament als Hangstütze diene. Dem Grundbuch sei jedoch nicht zu entnehmen, dass sein Eigentum für die Liegenschaft beschränkt sei. Das sei jedoch der Fall, wenn seine Liegenschaft, inkl. dem Fundament des Anbaus, essentieller Bestandteil der Stützmauer der Kantonsstrasse ist und ihm aus diesem Grund so oder anders keine Baubewilligung für Umbauarbeiten erteilt werden könne. Dies sei einer materiellen Enteignung gleichzusetzen. Auch könne er nicht als fehlbarer Eigentümer gemäss Art. 105 StrG qualifiziert werden, denn er hätte, ohne zu wissen oder wissen zu können, dass dieser Anbau essentieller Bestandteil der Stützmauer der Kantonsstrasse ist, die Grabungsarbeiten im Perimeter des damals bestehenden Anbaus durchgeführt. Bereits geringe Einwirkungen auf das Terrain würden einschlägige Auswirkungen mit sich ziehen. Besonders weil die Distanz zwischen der Stützmauer der Strasse und der Mauer des ursprünglichen Anbaus wenige Zentimeter betragen hätte. Es sei daher davon auszugehen, dass auch bei Vorliegen einer Baubewilligung die erfolgten Schäden hätten eintreffen können. Insgesamt hätte er in guten Treu und Glauben davon ausgehen können, dass die Ausnahmegewilligung betreffend Strassenabstand gewährt und ihm auch die entsprechende Baubewilligung erteilt worden wäre, da es sich lediglich um eine umfassende Renovation ohne Volumen- oder Grenzabstandsveränderung im Vergleich zur bestehenden Baute handelte.

5.3.1. Diese Argumentation ist widersprüchlich. Zum einen wird angeführt, dass der Beschwerdeführer nicht wissen konnte, dass dieser Anbau essentieller Bestandteil der Stützmauer ist. Gleichzeitig bestätigt er jedoch, dass die Nähe zu seinem Haus die einschlägigen Auswirkungen haben könnte, weshalb selbst, wenn er mit einer Baubewilligung diese Arbeiten durchgeführt hätte, die gleichen Effekte eingetreten wären. Damit sieht der Beschwerdeführer doch selbst ein, dass bereits leichte Bauarbeiten hohe Auswirkungen haben könnten. Dies ist umso mehr der Fall, als er bereits am 26. Februar 2018 von der Sektion Strassenprojekte der Vorinstanz und am 20. März 2018 vom Amt für Mobilität zwei ungünstige Gutachten für sein Bauvorhaben erhalten hatte. Deshalb hätte er erst recht auf diese Bauarbeiten verzichten müssen. Daher ist auch das Argument, er hätte in guten Treu und Glauben davon ausgehen können, dass die Ausnahmegewilligung erteilt werden würde, unbegründet.

5.3.2. Die Rüge ist aus den obengenannten Gründen abzuweisen. Selbst wenn die zwei Gutachten nicht erstellt worden wären, war der Beschwerdeführer nach eigenen Angaben über die heikle Ausgangssituation orientiert. Er selbst plante weitere Stützmauern bauen zu lassen. Die Pläne wurden mit dem Baugesuch eingereicht. Daher ist es umso erstaunlicher, dass er an der hier streitigen Stelle Grabungsarbeiten ohne Baubewilligung durchgeführt hat.

Soweit der Beschwerdeführer eine materielle Enteignung geltend machen möchte, kann dies vorliegend durch das Kantonsgericht nicht geprüft werden (vgl. nur Art. 6 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 23. Februar 1984 über die Enteignung; SGF 76.1), weil es ausserhalb des Anfechtungsgegenstands liegt.

5.4. Als letztes rügt der Beschwerdeführer, dass die Massnahme aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit geduldet werden musste. Jedoch sei zwischen der ersten Ortsbesichtigung, dem 12. November 2018, und dem Entscheid, am 21. November 2018, fast zwei Wochen vergangen, weshalb nicht nachvollziehbar sei, weshalb mit der angeordneten Massnahme zugewartet wurde.

5.4.1. Gemäss den anwendbaren Rechtsgrundlagen kann in dringenden Fällen der Staat handeln (Art. 105 und 126a Abs. 3 StrG). Dass solch ein Fall vorliegt, stellt der Beschwerdeführer in Frage. Bei zeitlicher Dringlichkeit wird eine Interessensabwägung vorweggenommen. Dies lässt sich in



der Tat nur rechtfertigen, wenn hochwertige Rechtsgüter oder öffentliche Interessen akut bedroht werden und die Ansetzung einer Frist als zu lang erscheint (s. dazu GÄCHTER/EGLI, Art. 41 Rz. 59 f.). In casu wurde das Oberamt E.\_\_\_\_\_ am 7. November 2018 über die illegalen Bauarbeiten informiert und führte daraufhin am 12. November 2018 eine Ortsbesichtigung durch. Es verfügte am 14. November 2018 die sofortige Einstellung der Grabungsarbeiten. Mit Schreiben vom 20. November 2018 informierte die Gemeinde die Vorinstanz. Am 21. November 2018 wurde eine weitere Ortsbesichtigung im Beisein des Eigentümers und der Gemeinde durchgeführt und am folgenden 22. November vorbereitende Arbeiten für die Sicherungsmassnahmen getroffen. Am 23. November 2018 wurden diese umgesetzt.

Die Vorinstanz erklärt, dass zunächst die relevanten Akteure über die illegalen Bauarbeiten informiert und über die geeigneten Massnahmen zur Absicherung der Strasse entschieden werden mussten. Innerhalb von zwei Tagen wurde daraufhin der sofortige Baustopp verfügt und in der darauffolgenden Woche eine topographische Analyse und eine Erstellung der Entwürfe für die Aufschüttung an Unternehmen I in Auftrag gegeben und die Firma G.\_\_\_\_\_ GmbH (Unternehmen II) für die Realisierung der Aufschüttung engagiert. Am 21. November 2018 wurde durch das angerufene Unternehmen I die Instabilität der Strasse festgestellt und sofortige Massnahmen beschlossen. Zwei Tage später waren diese umgesetzt. Ein Zuwarten hätte in dieser Situation ein Risiko für die Verkehrsteilnehmer und dem Eigentümer der angrenzenden Parzelle bedeutet (Technischer Rapport, S. 3). Damit waren sowohl die öffentliche Sicherheit als auch die öffentliche Ordnung durch den drohenden Strassenabrutsch gefährdet.

5.4.2. Der Rüge des Beschwerdeführers ist nicht zu folgen. Zwar hätte der Entscheidungsprozess und die Informationsweitergabe an die Vorinstanz auch schneller erfolgen können, jedoch war die abrutschgefährdete Strasse innerhalb von etwas mehr als zwei Wochen wieder abgestützt. Es bestand eine hohe Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Gefahr, dass eine Nachfrist gesetzt werden müsste, die in dieser Situation nicht tragbar gewesen wäre. Die Gemeinde verfügt über die geeigneten Mittel, um die Verkehrssicherheit zu sichern und hat eine Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit. Darüber hinaus war der Beschwerdeführer in den Entscheidungsprozess über die zu treffenden Massnahmen eingebunden worden: über die nächsten Massnahmen im Beisein der Vorinstanz, des Beschwerdeführers und einem Vertreter der Gemeinde wurde gemeinsam am 21. November 2018 entschieden. Es kann festgestellt werden, dass eine zeitliche Dringlichkeit und die Gefährdung hoher Rechtsgüter vorlagen und dass die Behörden im Rahmen dessen angemessen gehandelt haben.

6.

Beim Entscheid über eine Ersatzvornahme hat die Behörde die Umstände des Falls zu würdigen und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu berücksichtigen. Dabei ist verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweist (BGE 138 I 331 E. 7.4.3.1). Daher ist zu prüfen, ob die durchgeführte Ersatzvornahme verhältnismässig i.S. des Vorhergesagten war.

6.1. Mit Blick auf die konkrete Gefährdungslage, die durch die vom Eigentümer ausgeführten Grabungsarbeiten ausgelöst worden war, bestand ein grosses öffentliches Interesse an der Ergriffung geeigneter Sicherungsmassnahmen. Vorliegend konnte festgestellt werden, dass die Tätigkeiten des Beschwerdeführers an der Stützmauer adäquat kausal für den drohenden Einsturz der Stützmauer und der Kantonsstrasse waren. Durch die Sicherungsmassnahmen konnte eine

stabile Grundsituation wieder geschaffen werden. Daher stellen die Sicherungsmassnahmen eine im öffentlichen Interesse getätigte Ersatzvornahme dar. Die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer und der Anwohner der Liegenschaft überwiegt damit die durch die Sicherungsmassnahmen verursachten Beeinträchtigungen des Eigentümers.

6.2. Es wurde ausgeführt, dass die Einsturzgefahr am 21. November 2018 real gewesen und die öffentliche Sicherheit gefährdet war (Technischer Rapport, S. 3). Mit den Sicherungsmassnahmen, die daraufhin durchgeführt worden sind, konnte eine vergleichbare Stabilität hergestellt werden, die vor den Grabungsarbeiten bestanden hatte (Technischer Rapport, S. 5). Damit waren die Sicherungsmassnahmen geeignet, die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer und die des Eigentümers der Parzelle wiederherzustellen. Die dabei vorgenommenen Sicherungsmassnahmen haben auf eine mittelfristige Lösung abgezielt (Technischer Rapport, S. 2), sodass der zu beurteilende Eingriff zeitlich beschränkt ist. Des Weiteren wurden die Notfallmassnahmen zur Stabilisation der Strasse und der Stützmauer durchgeführt (S. 2), wobei nur der Fuss der Mauer abgestützt worden ist (Technischer Rapport, S. 2). Dadurch konnte die Massnahme geographisch beschränkt werden. Betonklötze am Böschungsfuss dienen ausserdem dazu, dass die Aufschüttung nicht weiter in das Gelände des Beschwerdeführers ausufern kann, sodass der Eingriff so örtlich wie möglich begrenzt und damit der Eingriff in die Eigentumsfreiheit so gering wie möglich gehalten wird. Damit liegt neben der zeitlichen auch eine örtliche Begrenzung vor. Des Weiteren sei die angewandte Baumethode schnell zu realisieren gewesen und relativ kostengünstig, sodass insgesamt die Sicherungsmassnahmen dem Grundsatz der Erforderlichkeit entsprechen (Technischer Rapport, S. 3).

6.3. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung ist auf die Kostenhöhe einzugehen. Die Behörden verfügen über einen weiten Ermessensspielraum, was für die ordnungsgemässe Durchführung der Massnahmen im Rahmen der üblichen Preise erforderlich ist (vgl. Urteil KG FR 602 2016 118 vom 1. Mai 2017 E. 2, 3c). Die Kosten für die Ersatzvornahme belaufen sich auf CHF 29'349.85. Wobei CHF 9'974.10 auf Unternehmen I und CHF 19'375.75 auf Unternehmen II entfallen. Die Kosten von Unternehmen I können wie folgt zusammengefasst werden: "Sammeln und Konsultieren der vorhandenen Dokumentation und Analyse im Rahmen der Akte (Geologe, Zeichner); Massnahmen im Zusammenhang mit dem Notfalleinsatz am 21. November 2018; Erstellung des Bauprofils und Ausführungspläne, lokale Verwaltung der Verstärkungsarbeiten, Kontrolle der Messungen, Baustellenbesprechung; Technischer Rapport einschliesslich Abschlussbericht und Gefährdungsbeurteilung; verschiedene kleinere Kosten" (Vorinstanz, Anlage Nr. 5: Rechnung von Unternehmen I vom 11. Februar 2019). Die Kosten von Unternehmen II beziehen sich gesamthaft auf die ausgeführten Arbeiten (Bauarbeiter, Maschinist, Bögen, Betonblöcke usw.) vor Ort (Vorinstanz, Anlage Nr. 5: Rechnung von Unternehmen II vom 30. November 2018).

Damit sind alle aufgeführten Kosten eng mit den zur Sicherung notwendigen Arbeiten verbunden und resultieren direkt aus den Sicherungsmassnahmen, die durch die Grabungsarbeiten nötig wurden.

6.4. Aus den vorgenannten Erwägungen gingen die Sicherungsmassnahmen in zeitlicher, örtlicher, persönlicher, sachlicher und kostenmässiger Hinsicht nicht weiter, als es der Zweck der Massnahme erforderte. Der Beschwerdeführer hat durch sein Verhalten auf der Grundstücksparzelle Art. ccc GB die öffentliche Sicherheit durch die Grabungsarbeiten ohne Baubewilligung an der Stützmauer gefährdet, wodurch sein Verhalten originär für die Instabilität der Strasse verantwortlich war und er als fehlbarer Eigentümer i.S. des StrG gilt. Die Ersatzvornahme stellt sich weiterhin als verhältnismässig heraus. Eine Überwälzung der Kosten ist durch die gesetzliche Grund-

lage in StrG möglich. Die direkt mit den Sicherungsmassnahmen verbunden Kosten sind dem Beschwerdeführer als Verhaltensstörer zuzumuten. Er muss sie gegenüber der Allgemeinheit tragen. Deshalb verletzt die Vorinstanz, indem sie dem Beschwerdeführer die gesamten Kosten auferlegt, das Verursacher- und Verhältnismässigkeitsprinzip nicht.

6.5. Insgesamt ist festzustellen, dass die Vorinstanz ihr Ermessen weder überschritten noch missbraucht hat, indem sie die Kosten für die Sicherungsmassnahmen betreffend der Parzelle Art. ccc des Grundbuchs der Gemeinde B.\_\_\_\_\_ und die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer vollumfänglich auferlegt hat.

7.

7.1. Die vom Beschwerdeführer erhobene Beschwerde ist folglich abzuweisen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 17. Oktober 2019 zu bestätigen.

7.2. Die Verfahrenskosten, die auf CHF 1'500.- festgelegt werden, sind dem Verfahrensausgang entsprechend dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 des kantonalen Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVJ; SGF 150.12]).

Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 137 und Art. 139 VRG).

### **Der Hof erkennt:**

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Die Verfahrenskosten von CHF 1'500.- werden A.\_\_\_\_\_ auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
- III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- IV. Zustellung.

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde Beim Bundesgericht eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG).

Freiburg, 29. Oktober 2020/yho

Die Präsidentin:

Die Gerichtsschreiberin-Praktikantin: