

## **Urteil des Bundesgerichts 1C\_675/2024 vom 24. April 2025<sup>1</sup>**

### **Sachverhalt:**

B.A. und A.A. sind Eigentümerin bzw. Eigentümer der ausserhalb der Bauzone gelegenen Parzelle 1171, «Zun», Ramersberg, in der Gemeinde Sarnen. Dort haben sie in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder ohne die erforderlichen Bewilligungen Bau- bzw. Aus- und Umbauarbeiten vorgenommen, was zu zahlreichen Verfahren geführt hat, die teilweise letztinstanzlich vom Bundesgericht beurteilt werden mussten. Am 29. Mai 2006 erteilte die Einwohnergemeinde (EG) Sarnen B.A. und A.A. die nachträgliche Baubewilligung für gewisse Bauten und Anlagen, für andere verweigerte sie diese und ordnete die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands an. Eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde von B.A. und A.A. wies der Regierungsrat des Kantons Obwalden ab. Das Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden bestätigte diesen Entscheid mit Urteil vom 11. September 2013.

Am 20. Mai 2019 fasste der Gemeinderat einen Beschluss betreffend «Vollstreckung und Anordnung Ersatzvornahme gemäss Verwaltungsgerichtsentscheid vom 11. September 2013». Am 13. Februar 2023 wandte er sich in dieser Angelegenheit erneut an B.A. und A.A. und teilte ihnen mit, die Rückbauarbeiten für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erfolgten im Zeitraum zwischen dem 11. April und 5. Mai 2023.

Auf eine Beschwerde von B.A. und A.A. gegen die Anordnung vom 13. Februar 2023 trat der Regierungsrat mangels Anfechtungsobjekts nicht ein. Er vertrat die Auffassung, der kommunale Beschluss vom 20. Mai 2019 stelle eine formgültige Vollstreckungsverfügung dar, die in Rechtskraft erwachsen sei. Im Schreiben vom 13. Februar 2023 seien bloss noch die Modalitäten der Ersatzvornahme mitgeteilt worden.

Das Verwaltungsgericht hat eine Beschwerde von B.A. und A.A. gegen diesen Entscheid mit Urteil vom 14. Oktober 2024 abgewiesen. Es hat zwar den Entscheid des Regierungsrats aufgehoben, weil das Schreiben vom 13. Februar 2023 als Vollstreckungsverfügung zu qualifizieren sei; der Regierungsrat hätte deshalb auf das von B.A. und A.A. dagegen erhobene Rechtsmittel eintreten müssen. Allerdings seien die gegen die Vollstreckungsverfügung vom 13. Februar 2023 gerichteten Einwände unbegründet. Wie der Beschluss vom 20. Mai 2019 zu qualifizieren sei, liess das Verwaltungsgericht offen.

Gegen dieses Urteil gelangten B.A. und A.A. ans Bundesgericht und beantragten die Rückweisung der Sache an die EG Sarnen zum Erlass einer «form- und rechtsgültigen Vollstreckungsverfügung».

### **Streitfrage:**

Die Beschwerdeführenden bestreiten nicht, auf ihrem Grundstück umfangreiche Bauarbeiten vorgenommen zu haben, ohne die erforderlichen Bewilligungen einzuholen. Ebenfalls steht fest, dass für diese Arbeiten keine nachträgliche Baubewilligung erteilt werden konnte. Die Beschwerdeführenden stellen auch nicht in Abrede, dass die EG Sarnen als zuständige Baupolizeibehörde ihnen die Ersatzvornahme angedroht hat. Unbestritten ist sodann, dass sie dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sind.

Streitgegenstand ist ausschliesslich die Frage, ob die Gemeinde eine formgültige Vollstreckungsverfügung erlassen hat bzw. ob sie dies hätte tun müssen.

---

<sup>1</sup> Zur Publikation in der amtlichen Sammlung vorgesehen.

## **Erwägungen des Bundesgerichts:**

3.1. Formell rechtswidrige Bauten sind grundsätzlich zu beseitigen, sofern sie nachträglich nicht bewilligt werden können [...]. Hat die Bauherrschaft ohne oder in Überschreitung der Baubewilligung gebaut, ist ihr die Möglichkeit zu bieten, die Baute nachträglich legalisieren zu lassen, was sich aus der Eigentumsgarantie, dem Verhältnismässigkeits- und dem Vertrauensgrundsatz ergibt [...]. Wird die nachträgliche Baubewilligung erteilt, hat es damit (abgesehen von allfälligen strafrechtlichen Konsequenzen) sein Bewenden; wird sie dagegen verweigert und die rechtswidrige Baute auch nicht geduldet, stellt der negative Bauentscheid (Bauabschlag) die Sachverfügung dar, die Grundlage für das nachfolgende Wiederherstellungsverfahren bildet.

3.2. Diesfalls gebietet das Legalitätsprinzip die Wiederherstellung der früheren, rechtskonformen Situation. Dies kann - vorzugsweise - durch die Bauherrschaft selbst geschehen. Hierfür ist ihr eine angemessene Frist anzusetzen. Ist die Bauherrschaft indes nicht bereit oder nicht in der Lage, dieser Verpflichtung nachzukommen, hat die für die Bewilligung zuständige Baupolizeibehörde die Wiederherstellung durch Ersatzvornahme entweder selbst durchzuführen oder Dritte damit zu beauftragen. Die Androhung der Ersatzvornahme kann in einer separaten Vollstreckungsverfügung erfolgen. Vorzugsweise erfolgt sie indessen bereits zusammen mit dem negativen Entscheid über das nachträgliche Baugesuch und der Aufforderung, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen, denn diesfalls erübrigt sich eine weitere Androhung [...].

3.3. Zur selbständigen Wiederherstellung sind die Verpflichteten nur dann in der Lage, wenn mit genügender Klarheit feststeht, was zu tun ist. Wird also die Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands angeordnet und die Ersatzvornahme angedroht - sei es bereits in der Sachverfügung, sei es erst in einer separaten Vollstreckungsverfügung -, muss die Baupolizeibehörde in hinreichender Genauigkeit umschreiben, welche Rückbauarbeiten vorzunehmen sind. Andernfalls ist die Wiederherstellungsverfügung auch nicht vollstreckbar [...]. Wie detailliert eine solche Anordnung im Einzelfall sein muss, lässt sich nicht in abstrakter Weise definieren, sondern hängt von der konkreten Situation und der Art der illegal erfolgten Bauarbeiten ab; sie ergibt sich in erster Linie aus dem Dispositiv des Wiederherstellungsentscheids, kann sich aber auch aus dessen Begründung ergeben. Im Urteil 1P.517/1999 vom 7. November 2000 hat das Bundesgericht eine Vollstreckungsverfügung als hinreichend bestimmt erachtet, in welcher festgehalten worden war, «dass die zwangsweise Beseitigung der Baute durch vom Bausekretariat beauftragte Dritte voraussichtlich am 2. März 1998 erfolgen werde» (E. 3a). Damit seien Ort, Zeit und Modalitäten der Ersatzvornahme genügend festgelegt.

[...]

4.1. Die Beschwerdeführenden stellen sich auf den Standpunkt, die Vollstreckung der Wiederherstellung sei ihnen gegenüber (bisher) nie formgültig angeordnet worden. Weder der Beschluss des Einwohnergemeinderats vom 29. Mai 2006 noch derjenige vom 20. Mai 2019 noch das Schreiben vom 13. Februar 2023 seien als Vollstreckungsverfügung zu qualifizieren, sondern bloss als Androhungen der Ersatzvornahme. In einer Vollstreckungsverfügung müssten nämlich die Einzelheiten der Ersatzvornahme festgelegt werden, namentlich Zeitpunkt, Ort, allfällig beauftragte Dritte usw. Die Pflichtigen müssten über den ganzen Umfang und den Ablauf der Ersatzvornahme im Bild sein, auch über die Kosten. Die erwähnten Beschlüsse erfüllten diese Anforderungen allesamt nicht. Das Schreiben vom 13. Februar 2023 weise auch nicht den Inhalt auf, den eine Verfügung gemäss Art. 10 der kantonalen Verwaltungsverfahrensverordnung vom 19. Januar 1998 (VwVV/OW; GDB 133.21) enthalten müsse. Es nenne weder das private Bauunternehmen, das mit der Ersatzvornahme beauftragt werde, noch die mutmasslichen Kosten. Die zahlreichen Mängel, die diese angebliche Vollstreckungsverfügung aufweise, führe zu deren Nichtigkeit.

4.2. Die von den Beschwerdeführenden illegal erstellten Bauten befinden sich ausserhalb der Bauzone. Die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden sind bundesrechtlich verpflichtet, die Beseitigung formell und materiell rechtswidriger Bauten ausserhalb der Bauzone

anzuordnen [...]. Sie tun dies gestützt auf das jeweils anwendbare kantonale Bau- bzw. Baupolizeirecht. Im Kanton Obwalden ist dies das Baugesetz vom 12. Juni 1994 (BauG/OW; GDB 710.1). Gemäss Art. 7 Abs. 2 lit. b BauG/OW sind die Gemeinden für den Vollzug des Baubewilligungsverfahrens zuständig. Sie überwachen namentlich die Einhaltung der erteilten Bewilligungen (Art. 57 Abs. 2 lit. b BauG/OW) und sorgen für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 58 BauG/OW). Art. 25 Abs. 1 VwVV hält sodann in allgemeiner Weise fest, dass die Vollstreckung einer Verfügung oder eines Beschwerdeentscheids in der Regel der ersten Instanz obliegt. Zuständig für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist somit die EG Sarnen.

Die Regelung in Art. 58 BauG/OW ist nicht sehr detailliert. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung setzt die Baubewilligungsbehörde eine angemessene Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes oder zur Einreichung eines Gesuchs um nachträgliche Baubewilligung, wenn die Ausführung den gesetzlichen Vorschriften oder den genehmigten Plänen widerspricht. Wird der rechtmässige Zustand nicht wiederhergestellt oder kann das nachträgliche Baugesuch nicht bewilligt werden, so ist die Entfernung oder Änderung der rechtswidrig ausgeführten Bauten und Anlagen zu verfügen (Abs. 3). Wird der verfügte Zustand nicht innert angesetzter Frist hergestellt, so kann der Gemeinderat die erforderlichen Massnahmen auf Kosten der Bauherrschaft durchführen lassen (Abs. 4). Weitere Regeln finden sich im Obwaldner Baugesetz nicht und die Beschwerdeführenden berufen sich auf keine anderen, einschlägigen Bestimmungen.

4.3. Das Bundesgericht prüft die Anwendung des kantonalen Rechts - unter dem Vorbehalt hier nicht anwendbarer Ausnahmen - nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots [...] und nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet wird (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG [...]).

4.4. Zur Beurteilung der Rügen der Beschwerdeführenden müssen vorab die verschiedenen Schreiben des Einwohnergemeinderats genauer analysiert werden:

In seinem Beschluss vom 20. Mai 2019 hat der Einwohnergemeinderat festgehalten, das Verwaltungsgericht habe in seinem Urteil vom 11. September 2013 den Entscheid des Regierungsrats vom 28. Juni 2011 geschützt. Dieser habe dort seinerseits den Beschluss der Gemeinde vom 29. Mai 2006 bestätigt, wonach die illegal erstellten Bauten und Anlagen zu beseitigen seien. Das Verwaltungsgericht habe die Beschwerdeführenden zudem angewiesen, den rechtmässigen Zustand innert drei Monaten ab Rechtskraft seines Urteils wiederherzustellen. Dieser Entscheid sei nicht angefochten worden und folglich in Rechtskraft erwachsen. Die Beschwerdeführenden hätten den Rückbau indessen nicht vorgenommen.

Im Dispositiv seines Beschlusses vom 20. Mai 2019 hat der Einwohnergemeinderat die zurückzubauenen Objekte einzeln aufgeführt. Darüber hinaus hat er, für die Details, auf das Urteil des Verwaltungsgerichts und seinen eigenen Beschluss vom 29. Mai 2006 sowie die dazugehörigen Skizzen verwiesen [...]. Sodann hält der Einwohnergemeinderat fest, der Rückbauentscheid sei in Rechtskraft erwachsen [...], den Beschwerdeführenden wird eine Frist für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angesetzt [...] und schliesslich wird ihnen die Ersatzvornahme durch ein Unternehmen nach Wahl des Gemeinderats auf ihre Kosten angedroht [...].

4.5. Im Schreiben vom 13. Februar 2023 hat der Einwohnergemeinderat die Beschwerdeführenden sodann darüber ins Bild gesetzt, dass (nach vorheriger, mit Einschreibebrief erfolgter Mitteilung) eine Besichtigung vor Ort mit verschiedenen Unternehmen stattgefunden habe und diese beauftragt worden seien, die Rückbauarbeiten vorzunehmen. Anschliessend sind die geplanten Arbeiten aufgelistet und die jeweiligen Kosten angeführt; weiter hinten im Schreiben findet sich der Hinweis, die Kosten würden nach Abschluss der Bauarbeiten verfügt. Des Weiteren hält der Einwohnergemeinderat fest, die Arbeiten würden im Zeitraum vom 11. April 2023 bis 5. Mai 2023 ausgeführt, zwei bis drei Wochen dauern, nötigenfalls werde der Zutritt zum Grundstück gegen den Willen der Beschwerdeführenden durchgesetzt und die Arbeiten seien mit Immissionen verbunden, weshalb während dieser Zeit niemand im Wohnhaus untergebracht werden sollte. [...]

4.6. Die Beschwerdeführenden üben in allgemeiner und unsystematischer Weise Kritik am Vollstreckungsverfahren, ohne sich auf konkrete Bestimmungen des Bundes- oder des kantonalen Rechts oder auf eine entsprechende Praxis abzustützen. [...]

4.7. Die Beschwerdeführenden scheinen den Begriff der Vollstreckungsverfügung falsch zu verstehen. Es trifft zwar zu, dass es sich beim Urteil des Verwaltungsgerichts vom 11. September 2013 nicht um eine solche handelt. In Ziff. 2 von dessen Dispositiv werden die Beschwerdeführenden erst angewiesen, den rechtmässigen Zustand im Sinne des Beschlusses vom 19. Mai 2006 (selbst) wiederherzustellen. Da ihnen in diesem Urteil des Verwaltungsgerichts noch keine Ersatzvornahme angedroht worden ist, handelt es sich bei diesem erst um den Sachentscheid, welcher der Vollstreckungsverfügung vorangeht. Dagegen ist der Beschluss des Einwohnergemeinderats vom 20. Mai 2019 zweifellos als Vollstreckungsverfügung zu qualifizieren. Wie vorne in E. 4.4 dargestellt, enthält dieser Entscheid alle für den Vollzug der Wiederherstellung erforderlichen Angaben. Aufgrund dieser Informationen waren die Beschwerdeführenden nicht nur genau im Bild, welche Rückbauarbeiten sie vorzunehmen hatten. Ihnen mussten auch die Konsequenzen klar sein, die sie zu gewärtigen hätten, wenn sie dieser Anordnung nicht Folge leisten würden. Es verhält sich im Wesentlichen gleich wie in dem mit Urteil 1A.301/2000 vom 28. Mai 2001 E. 6d entschiedenen Fall; dort hat das Bundesgericht erkannt, eine Wiederherstellungsverfügung sei genügend bestimmt, wenn sie klar festhalte, welcher Zustand wiederherzustellen sei und welche Anlageteile vom hierfür erforderlichen Abbruch nicht betroffen seien, was sich im konkreten Fall aus den bewilligten Plänen ergebe. Eine detaillierte Auflistung der abzubrechenden Bau- und Anlageteile sei unter diesen Umständen nicht erforderlich.

Waren die Beschwerdeführenden bereits aufgrund des Beschlusses des Einwohnergemeinderats vom 20. Mai 2019 über den Umfang der Wiederherstellung im Bild, stösst auch ihr Einwand ins Leere, das Schreiben vom 13. Februar 2023 enthalte die in Art. 10 VwVV/OW festgeschriebenen, formellen Voraussetzungen an eine rechtsgültige Verfügung nicht. In diesem Informationsschreiben wurden den Beschwerdeführenden keine neuen Verpflichtungen auferlegt. Es wurden vielmehr bloss die bereits rechtskräftig angeordneten Rückbauarbeiten wiederholt und der für die Ausführung der Arbeiten geplante Zeitpunkt mitgeteilt.

4.8. Des Weiteren ist nicht nachvollziehbar, wie die Beschwerdeführenden zur Auffassung gelangen, die vollstreckende Behörde müsse ihnen «detaillierte Einzelheiten in Bezug auf die Beauftragung von Drittpersonen (unter Namensnennung des Beauftragten Baumeisters)» liefern; sie berufen sich auch hier auf keine Norm des kantonalen oder des Bundesrechts, die verletzt sei. Ebenso wenig ist zu erkennen, weshalb die Einhaltung allfälliger Vorgaben des öffentlichen Beschaffungswesens sowie Versicherungsfragen für die Beschwerdeführenden relevant sein könnten, zumal die mit der Ausführung beauftragten Dritten in einem Rechtsverhältnis mit der Baupolizeibehörde stehen und nicht mit ihnen [...].

Schliesslich sind auch ihre Vorbringen im Zusammenhang mit den für den Rückbau zu erwartenden Kosten unbegründet: Entgegen ihrer Behauptung wird im Beschluss der Einwohnergemeinde vom 20. Mai 2019 nicht «in verbindlicher Weise» von Kosten von rund Fr. 70'000.-- gesprochen. Zwar wird dort auch ausgeführt, «die Kostenschätzung [sei] ebenfalls als Bestandteil dieser Verfügung zu betrachten», was allenfalls Verwirrung stiften mag. Im genannten Beschluss führt der Einwohnergemeinderat aber vorweg aus, er habe die Kosten offerieren lassen und es seien solche von rund Fr. 70'000.-- zu erwarten, «Kostenschätzung Stand 2004». An derselben Stelle weist er auch darauf hin, weitere Kosten sowie teuerungsbedingte Mehrkosten blieben vorbehalten, die effektiven Kosten der Ersatzvornahme würden nach Abschluss der Arbeiten verfügt und den Beschwerdeführenden in Rechnung gestellt. Dies entspricht dem üblichen Vorgehen und ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden.

5. Aus diesen Gründen erweist sich die Beschwerde als unbegründet. [...]

**Bemerkungen:**

Ist die Bauherrschaft nicht bereit oder nicht in der Lage, der Verpflichtung zur Wiederherstellung der früheren, rechtskonformen Situation nachzukommen, hat die Baupolizeibehörde die Wiederherstellung durch Ersatzvornahme durchzuführen bzw. Dritte damit zu beauftragen. Das Bundesgericht konkretisiert im vorliegenden zur Publikation in der amtlichen Sammlung vorgesehenen Entscheid seine Rechtsprechung zu den Anforderungen an die Anordnung dieser Ersatzvornahme, damit die Wiederherstellungsverfügung vollstreckt werden kann.

Demnach muss die Wiederherstellungsverfügung alle für den Vollzug der Wiederherstellung erforderlichen Angaben enthalten, sodass die Bauherrschaft genau im Bild ist, welche Rückbauarbeiten sie vorzunehmen hat, und welche Konsequenz sie zu erwarten hätte, wenn sie dieser Anordnung nicht Folge leisten würde. Ist der Umfang der Wiederherstellung hinreichend bestimmt, ist eine detaillierte Auflistung der abzubrechenden Bau- und Anlageteile ebenso wenig erforderlich wie die Angabe detaillierter Einzelheiten in Bezug auf die Beauftragung von Drittpersonen.

(Beitrag von MLaw Finnegan Müller)