

Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands; Vollstreckungsverfahren; Ersatzvornahme – Art. 32 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 VRG; Art. 87 BauG.

Ein im Wiederherstellungsverfahren angeordnetes Benützungsverbot bleibt bis zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands wirksam. Ein durch ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren bewirkter Aufschub endet spätestens mit der rechtskräftigen Abweisung des Baugesuchs (E. 2.5).

Eine Vollstreckungsverfügung, mit welcher die Ersatzvornahme angeordnet wird, muss das Zwangsmittel sowie Ort, Zeitpunkt und Modalitäten der Vollstreckung hinreichend bestimmt umschreiben. Entscheidend ist, dass die Pflichtigen wissen, was ihnen droht, wenn sie den rechtmässigen Zustand nicht selbst wiederherstellen. Detaillierte Angaben zur Umsetzung der Ersatzvornahme sind dazu nicht zwingend erforderlich (E. 3.4).

Bevor nicht klar ist, dass die Pflichtigen den verfügten Anordnungen – auch nach Erlass der Vollstreckungsverfügung – nicht selbst nachkommen, ist das konkrete Aufgleisen der Ersatzvornahme regelmässig nicht sinnvoll. Denn namentlich durch Rechtsmittelverfahren kann sich die tatsächliche Vollstreckung erheblich verzögern (E. 3.4).

OGE 60/2025/5 vom 28. Juli 2026

Aus den Erwägungen

2.3. Im Entscheidungs- oder Erkenntnisverfahren wird über Bestand oder Nichtbestand öffentlicher Rechte und Pflichten entschieden. Im darauffolgenden Vollstreckungsverfahren wird die Art und Weise der Durchsetzung bestimmt. Das Ergebnis des Entscheidungsverfahrens ist die Sachverfügung und jenes des Vollstreckungsverfahrens die Vollstreckungsverfügung. Ausfluss dieser Funktionsteilung ist der Grundsatz, dass im Vollstreckungsverfahren die Sachverfügung grundsätzlich nicht mehr auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden kann (BGer 1C_211/2025 vom 14. Oktober 2025 E. 2.2 mit Hinweisen). Etwas anderes gilt nur, wenn bereits in der Sachverfügung die Ersatzvornahme angedroht und die konkreten Vollstreckungsmassnahmen geregelt werden und sie daher zusammen mit der Sachverfügung angefochten werden können (vgl. BGE 151 II 850 E. 3.2 ff. mit Hinweisen).

2.4. Mit Verfügung vom 25. November 2021 ordnete die Gemeinde gegenüber den Beschwerdeführern ein Benützungsverbot gemäss Art. 87 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 1. Dezember 1997 (Bauge-

setz, BauG, SHR 700.100) an, weil die Zweckänderung – Nutzung der Doppelgarage als Pferdestall – ohne die dafür notwendige Baubewilligung und somit unter Missachtung von Vorschriften vorgenommen worden war. Zudem setzte sie ihnen eine Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unter Androhung der Ersatzvornahme an. Den dagegen erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 28. Juni 2022 ab. Da die Beschwerdeführer kein Rechtsmittel einlegten, wurde die Verfügung vom 25. November 2021 vollstreckbar. Nachdem die Beschwerdeführer die von der Gemeinde mit Schreiben vom 31. August 2022 angesetzte Mahnfrist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, zur Beachtung des Benützungsverbots der Doppelgarage als Pferdestall und zur Umplatzierung der Pferde bis 10. September 2022 ungenutzt hatten verstreichen lassen, verfügte die Gemeinde am 27. September 2022 erneut ein Benützungsverbot mit Androhung der Ersatzvornahme. Das zwischenzeitlich eingereichte nachträgliche Baugesuch für die bereits vorgenommene Umnutzung bewirkte zwar einen Aufschub der Wiederherstellungsverfügung (Art. 87 Abs. 2 BauG), wurde jedoch mit mittlerweile rechtskräftiger Verfügung der Gemeinde vom 28. Februar 2023 abgewiesen. Deshalb wirkt der Aufschub nicht mehr.

2.5. Es ist fraglich, ob es sich beim mit Verfügung vom 25. November 2021 angeordneten Benützungsverbot formal betrachtet um eine vorsorgliche Massnahme handelt (vgl. Wipf/Diener, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz [Hrsg.], Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1, 7. A., Wädenswil 2024, S. 815; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Band I, 5. A., Bern 2020, Art. 46 N. 4 [vgl. dazu aber wiederum BGE 151 II 850 E. 4.6]), oder um eine vorläufige *materielle* Anordnung (vgl. BGer 1C_556/2023 vom 27. August 2024 E. 2 ff.). Dies kann letztlich aber offenbleiben:

Nach dem Sinn und Zweck eines Benützungsverbots (vgl. dazu auch Wipf/Diener, S. 813 Ziff. 12.2.2.1 a.E.; Zaugg/Ludwig, Art. 46 N. 7) muss dieses bis zur *Wiederherstellung* des ursprünglichen bzw. rechtmässigen Zustands gelten; es kann nicht bereits mit dem *Bauabschlag* (betr. das nachträgliche Baugesuch) dahinfallen. Dies muss auch dann gelten, wenn das Benützungsverbot zwischenzeitlich – während eines nachträglichen Bauverfahrens – aufgeschoben wird (ob dies vorliegend der Fall war, kann offenbleiben). Diesfalls wirkt es ab dem Zeitpunkt des Bauabschlags bzw. tritt mit diesem wieder in Kraft, jedenfalls ab dessen Rechtskraft, und zwar bis zur Wiederherstellung. Andernfalls würde die Anordnung eines während des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens aufgeschobenen Benützungsverbots keinen Sinn machen, da es nie Wirkung entfalten würde. Genau ein solches

(aufgeschobenes) Benützungsverbot soll aber gemäss Darstellung der Beschwerdeführer vorgelegen haben.

Vorsorgliche Massnahme gelten grundsätzlich zwar nur für die Dauer eines Verfahrens. Das vorliegend massgebende Verfahren im Sinne von Art. 87 BauG ist aber nicht das nachträgliche Baubewilligungsverfahren (ein solches gibt es auch nicht in jedem Fall; ob ein solches eröffnet wird, hängt vielmehr davon ab, ob die Bauherrschaft ein nachträgliches Baugesuch stellt), sondern das *Wiederherstellungsverfahren*. Das Benützungsverbot vom 25. November 2021 wurde denn auch nicht nur für die Dauer des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens angeordnet (vgl. auch BGer 1C_556/2023 vom 27. August 2024 E. 1.1.2 f.).

Im Übrigen stützte sich die Vollstreckungsverfügung vom 27. September 2022 im Zeitpunkt ihres Erlasses auf eine rechtskräftige Sachverfügung ab, diejenige vom 25. November 2021. Dass diese später rein formal betrachtet allenfalls durch die Verfügung vom 28. Februar 2023 ersetzt worden sein könnte, kann nicht dazu führen, dass die Vollstreckungsverfügung nachträglich ungültig wird. Denn die Sachverfügung vom 25. November 2021 (Anordnung der Wiederherstellung) wurde durch die Verfügung vom 28. Februar 2023 zwar allenfalls formell ersetzt, materiell aber nicht aufgehoben oder revidiert, sondern vielmehr bestätigt (woran nichts ändert, dass die Wiederherstellungsfrist von zehn auf 20 Tage ab Rechtskraft verlängert wurde).

[...]

3.4. Die Androhung der Ersatzvornahme kann in einer separaten Vollstreckungsverfügung erfolgen. Die Ersatzvornahme kann aber auch bereits in der Wiederherstellungsverfügung oder zusammen mit dem negativen Entscheid über das nachträgliche Baugesuch angedroht werden. Diesfalls erübrigt sich eine weitere Androhung. In beiden Fällen bezweckt die Androhung der Ersatzvornahme, den Pflichtigen die Möglichkeit einzuräumen, den früheren Zustand selbst wiederherzustellen und sie auf die Folgen aufmerksam zu machen, die sie zu gewärtigen haben, wenn sie selbst nichts unternehmen. Der Rückbau durch die Behörde oder von dieser beauftragte Dritte kann mit Unannehmlichkeiten und allenfalls auch höheren Kosten verbunden sein, als wenn diese Arbeiten durch die Bauherrschaft selbst vorgenommen oder durch diese veranlasst werden (BGE 151 II 850 E. 3.2 mit Hinweisen). Zur selbständigen Wiederherstellung sind die Verpflichteten nur dann in der Lage, wenn mit genügender Klarheit feststeht, was zu tun ist. Wird 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 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 (BGE 151 II 850 E. 3.3 mit Hinweisen). Dasselbe gilt für die Ersatzvornahme bzw. die Vollstreckungsverfügung. Sie hat das gewählte (bzw. das vorher angedrohte) Zwangsmittel sowie den Ort, den Zeitpunkt und die Modalitäten der Ersatzvornahme zu bezeichnen und entsprechend dem konkreten Fall weitere Angaben zu enthalten (Stefan Bilger, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 32 VRG N. 20 mit Hinweis; vgl. ferner BGer 2C_812/2022 vom 12. Januar 2024 E. 7.4.1 ff.). Bevor nicht klar ist, dass die Verfügungsadressaten den verfügten Anordnungen – auch nach Erlass der Vollstreckungsverfügung – nicht selbst nachkommen, ist das konkrete Aufgleisen der Ersatzvornahme regelmässig nicht sinnvoll. Denn namentlich durch Rechtsmittelverfahren kann sich die tatsächliche Vollstreckung erheblich verzögern, wie gerade das vorliegende Verfahren zeigt. Ferner ist anzunehmen, dass einem Wiederherstellungsbefehl in der Regel Folge geleistet wird. Auch deshalb ist es zweckmässig, den mit der konkreten Planung und Vorbereitung der Ersatzvornahme verbundenen Aufwand aufzuschieben, bis deren Anordnung feststeht. Entscheidend ist, dass die Pflichtigen hinreichend klar wissen, was ihnen droht, wenn sie den rechtmässigen Zustand nicht selbst wiederherstellen. Detaillierte Angaben zur Umsetzung der Ersatzvornahme sind dazu nicht zwingend erforderlich.

3.5. Die Beschwerdeführer können der Vollstreckungsverfügung entnehmen, ab wann (nach Ablauf einer Frist von 20 Tagen [ab Rechtskraft des Entscheids]) sie mit welchen Folgen (Umplatzierung der Pferde) zu rechnen haben. Folglich ist auch die ihnen eingeräumte Frist zur selbständigen Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (20 Tage) klar festgelegt. Ebenso ist eindeutig geregelt, dass für die Umsetzung die zuständige Schaffhauser Polizei beizuziehen ist. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Gemeinde die konkrete Art und Weise der Umplatzierung, namentlich durch welche Personen und wie sie ausgeführt wird, noch nicht in der Vollstreckungsverfügung festlegte und dies erst kurz vor der effektiven Ausführung bestimmt werden soll. Dies hängt namentlich vom Unterbringungsort ab. Befindet sich dieser etwa in der Nähe des Grundstücks der Beschwerdeführer, wo sich die Pferde derzeit befinden, können diese ohne Transport umplatziert werden. Die Unterbringungsortlichkeit wiederum hängt auch von der Verfügbarkeit von geeigneten Stallplätzen ab, und diese vom effektiven Zeitpunkt der Ersatzvornahme.

Dies gilt auch für die Verfügbarkeit der an der Ersatzvornahme beteiligten (Fach-) Personen. Dass eine Fremdplatzierungsmöglichkeit erst nach Rechtskraft der Vollstreckungsverfügung gesucht werden soll, ist mit Blick auf den damit verbundenen Aufwand und die – zumindest im Fall von Rechtsmittelverfahren erheblichen – Kosten einer längeren Reservation des Unterbringungsplatzes nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Entsprechend steht zwar der Zielort der Ersatzvornahme noch nicht fest, ohne Weiteres aber deren Ausgangsort (Garage/Stall der Beschwerdeführer). Selbstverständlich ist bei der Umplatzierung die geltende Tierchutzgesetzgebung zu beachten und es sind, soweit nötig, Fachpersonen beizuziehen. Die Vollstreckungsverfügung vom 27. September 2022 beinhaltet das angedrohte Zwangsmittel, den Ort, den Zeitpunkt sowie die Art und Weise der Ersatzvornahme angesichts der konkreten Umstände hinreichend klar und detailliert, zumal klar ist, ab welchem Zeitpunkt die Beschwerdeführer mit einer jederzeitigen Vollstreckung zu rechnen haben (vgl. BGer 2C_812/2022 vom 12. Januar 2024 E. 7.4.1). Die Beschwerde ist insoweit unbegründet.