

BauG-Beschwerde (Ersatzvornahme)

Die Beschwerdeführerin wurde mit rechtskräftiger Verfügung vom 26. September 2002 verpflichtet, das Kiesdepot zu räumen und das Gelände des Kiesumschlagplatzes zu rekultivieren. Dies hat sie in der Folge unterlassen. Ersatzvornahme bedeutet, dass der Staat oder ein von ihm beauftragter Dritter eine vertretbare Handlung, die vom Pflichtigen nicht vorgenommen wird, auf Kosten des Pflichtigen verrichtet (Art. 60 Abs. 1 VerwVG). Ihr voraus geht eine entsprechende Androhung (Art. 60 Abs. 2 VerwVG). Bei der blossen Mitteilung, dass die Ersatzvornahme eingeleitet wird, handelt es sich nicht um eine selbständig anfechtbare Verfügung oder einen anfechtbaren Realakt. Im vorliegenden Fall muss die Baukommission zuerst eine Verfügung betreffend die Anordnung der Ersatzvornahme erlassen, bevor sie zur eigentlichen Vollstreckung schreiten darf.

Erwägungen:

I.

1. Mit Entscheid vom 26. September 2002 hat das Bau- und Umweltdepartement das Verlängerungsgesuch der A. AG für den Betrieb der Brech- und Sortieranlage sowie für das Kiesdepot und den Lagerplatz, Parz. x., abgewiesen. Die A. AG wurde angewiesen, die Brecheranlage mit allen übrigen Installationen abzubrechen, den Lagerplatz und das Kiesdepot zu räumen und das Gelände des Kiesumschlagplatzes zu rekultivieren. Für diese Massnahmen wurde eine Frist von maximal einem Jahr ab Rechtskraft des Entscheids gesetzt.
2. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. wies den dagegen erhobenen Rekurs mit Entscheid vom 7. Januar 2003 ab. Sie ergänzte in Dispositivziffer 3, der Bezirksrat B. habe die Ersatzvornahme auf Kosten der Säumigen in die Wege zu leiten, sollte die A. AG die Rekultivierung nicht fristgerecht beenden. Auch die dagegen erhobene Beschwerde wurde vom Kantonsgericht Appenzell I.Rh. mit Entscheid vom 30. September 2003 abgewiesen. Ein weiteres Rechtsmittel wurde nicht ergriffen und der Entscheid damit rechtskräftig.
3. Mit Schreiben vom 28. Juni 2007 verlangte der Bezirksrat B. von der A. AG die endgültige Rekultivierung bis 31. August 2007 und den Abbau des Kiesvolumens bis 31. Dezember 2007 um 50 Prozent, andernfalls der Bezirksrat die verfügbaren Massnahmen im Rahmen einer Ersatzvornahme auf ihre Kosten durchführen werde.
4. Mit Schreiben vom 23. März 2020 forderte die nun zuständige Baukommission Inneres Land AI (folgend: Baukommission) die A. AG auf, ihr innert 30 Tagen mitzuteilen, ob die Parzelle Nr. x. inzwischen vollständig rekultiviert und die sich dort befindlichen Anlagen entfernt worden seien.
5. Nach Durchführung eines Augenscheins am 26. April 2022 hielt die Baukommission mit Schreiben vom 24. Mai 2022 fest, dass die A. AG jeweils bis 30. Juni 2023, 30. Juni 2024 und 30. Juni 2025 je einen Drittel des noch vorhandenen Kiesdepots abbauen und bis spätestens 31. Dezember 2025 die Rekultivierung durchführen müsse. Sollte die A. AG die Bedingungen nicht fristgerecht erfüllen, werde umgehend und ohne weitere Voranzeige die Ersatzvornahme durch die Baukommission auf Kosten der säumigen A. AG eingeleitet.

6. Am 31. August 2023 wurde die A. AG aufgefordert, mitzuteilen, in welchem Umfang das Kiesdepot zwischenzeitlich abgebaut bzw. verkauft worden sei. Am 7. September 2023 teilte die A. AG mit, dass seit Mai 2022 665 Tonnen Flickschotter verkauft worden sei und dass noch Lieferungen ausstünden.
7. Mit Schreiben vom 14. November 2023 teilte die Baukommission der A. AG mit, dass die Abklärungen bei der Firma C. ergeben hätten, dass seit Juni 2022 ungefähr 200 m³ Kies abgebaut worden sei, obwohl sie verpflichtet gewesen sei, bis 30. Juni 2023 mindestens 1'067 m³ Kies abzubauen. Die Bedingungen, welche die Baukommission am 19. Mai 2022 für das Zuwarten mit dem Vollzug der Rekultivierungsverfügung bzw. der Ersatzvornahme festgelegt habe, seien nicht eingehalten worden. Als Folge hiervon seien die notwendigen Massnahmen für die Ersatzvornahme der Räumung des Kiesdepots in die Wege geleitet worden. Lokale Tiefbauunternehmen seien zur Einreichung einer Offerte für die Räumung des Kiesdepots sowie die Rekultivierung der genutzten Fläche eingeladen worden.
8. Der Rechtsvertreter der A. AG reagierte auf das Schreiben der Baukommission vom 14. November 2023 am 6. Dezember 2023 und machte unter anderem eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Das Ausmass des sogenannt braunen Kieses sei aktuell noch 160 m³ und nicht ca. 425 m³. Die A. AG sei bemüht, das deponierte Kies zu verkaufen. Sie sei zuversichtlich, dass bis Ende Juni 2025 sämtliches Kies abgebaut und verkauft sei. Das Schreiben vom 14. November 2023 sei nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, stelle aber eine Verfügung dar. Ein kosten- und zeitintensives Verfahren könne vermieden werden, wenn die Verfügung vom 14. November 2023 und die Einladungen an die Tiefbauunternehmen widerrufen würden.
9. Die Baukommission hielt mit Schreiben vom 12. Dezember 2023 an ihrem Schreiben vom 14. November 2023 fest. Sie führte aus, das Schreiben vom 14. November 2023 habe rein informativen Charakter und stelle keine Verfügung dar. Entsprechend sei auch keine Rechtsmittelbelehrung nötig. Die von der Firma C. getätigten Abklärungen seien nicht fallrelevant, sondern seien einzig in Auftrag gegeben worden, um abschätzen zu können, welches Vergabeverfahren bei der Ersatzvornahme zur Anwendung gelange. Vor diesem Hintergrund habe keine Notwendigkeit bestanden, der A. AG die Unterlagen der C. vorab zur Kenntnis zu bringen.
10. Gegen das Schreiben vom 14. November 2024 erhob die A. AG am 18. Dezember 2023 Rekurs bei der Standeskommission Appenzell I.Rh. Sie machte geltend, das eingeleitete Wiederherstellungsverfahren sei unverhältnismässig. Die Rekurrentin habe zugesichert, das noch vorhandene Kies bis Sommer 2025 abzubauen und die Fläche bis Ende 2025 zu rekultivieren. Ein grosser Teil der Wiederherstellung stehe in den nächsten Monaten bevor, weil das Bauprojekt „Y.“ endlich realisiert werden könne. Da keine Polizeigüter gefährdet seien, seien keine öffentlichen Interessen ersichtlich, welche die privaten Interessen der Rekurrentin überwiegen und es rechtfertigten, der Rekurrentin die Möglichkeit, die Wiederherstellung bis Ende 2025 selber zu realisieren, zu entziehen.
11. Die Standeskommission trat mit Entscheid vom 1. April 2025 auf den Rekurs der A. AG nicht ein.

Diesen Entscheid begründete sie im Wesentlichen damit, dass es sich beim Schreiben der Baukommission vom 14. November 2023 um einen Realakt handle. Die Mitteilung, dass nach ordentlicher Androhung und unbenutzter Erfüllungsfrist zur Vollstreckung geschritten werde, sei blosser Information. Auch die Anwendung des Zwangsmittels sei ein Realakt. Eine Durchführungsverfügung sei unnötig. Erst die Überwälzung der Kosten der Ersatzvornahme habe wieder in Form einer Verfügung zu erfolgen.

Das Bau- und Umweltdepartement habe die A. AG mit Sachverfügung vom 26. September 2002 angewiesen, auf der Parzelle Nr. x. die Brechanlage mit allen übrigen Installationen abzureissen und umweltgerecht zu entsorgen und den Lagerplatz zu räumen sowie das Gelände zu rekultivieren. Die Standeskommission habe diesen Entscheid am 7. Januar 2003 bestätigt und habe den Bezirksrat B. angewiesen, sollte die A. AG die Rekultivierung nicht fristgerecht beenden, die Ersatzvornahme in die Wege zu leiten. Die Standeskommission habe damit die Sachverfügung mit einer Vollstreckungsverfügung ergänzt. Die Frist für den Rückbau und die Rekultivierung sei damit am 20. Januar 2005 abgelaufen. Ab diesem Zeitpunkt hätte die Ersatzvornahme durch den Bezirksrat B., ab dem Inkrafttreten des neuen Baugesetzes am 1. Januar 2013 durch die Baukommission, in die Wege geleitet werden können. Sowohl der Bezirksrat B. wie auch die Baukommission seien der A. AG mehrfach entgegengekommen und hätten ihr Aufschub gewährt. Mit diesen Aufschüben seien keine neuen Pflichten auferlegt worden, der Vollzug sei lediglich zu Gunsten der A. AG aufgeschoben worden. Eine Rechtsmittelbelehrung sei damit nicht notwendig gewesen. Beim angefochtenen Schreiben handle es sich um die Mitteilung, dass nun mit der Vollstreckung begonnen werde.

Im Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons Appenzell I.Rh. sei nicht vorgesehen, dass gegen Realakte Rekurs erhoben werden könne. Die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV verlange aber, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde habe. Eine Rechtsstreitigkeit liege vor, wenn der Realakt individuelle, schützenswerte Rechtspositionen berühre. Werde die Vollstreckungsverfügung vollzogen, ohne weitergehend in die Rechte einzugreifen, liege keine Rechtsstreitigkeit im Sinne von Art. 29a BV vor. Vorliegend gehe es darum, den widerrechtlichen Zustand auf der Parzelle Nr. x. zu beheben. Sowohl die Anordnung der Wiederherstellung als auch der Ersatzmassnahme seien in Rechtskraft erwachsen. Der A. AG sei damit rechtskräftig die Pflicht auferlegt worden, innert einem Jahr seit Rechtskraft der Verfügung die Parzelle wiederherzustellen und im Unterlassungsfall die Ersatzvornahme zu dulden. An diesen Pflichten hätten die gewährten Fristaufschübe nichts geändert. Die Baukommission hätte auch umgehend die Ersatzvornahme einleiten können. Indem sich die A. AG nicht an die Bedingungen des Aufschubs gehalten habe, sei dieser hinfällig geworden. Zur Einleitung der Ersatzvornahme sei es gekommen, weil die A. AG die klar definierten Bedingungen nicht erfüllt habe. Die Baukommission habe damit nicht in die Rechte der A. AG eingegriffen. Damit liege keine Rechtsstreitigkeit im Sinne von Art. 29a BV vor, weshalb kein Anspruch auf ein Rechtsmittel gegen den Realakt vom 14. November 2023 bestehe. Auf den Rekurs sei damit nicht einzutreten.

12. Gegen den Rekursentscheid erhob der Rechtsvertreter der A. AG (folgend: Beschwerdeführerin) am 27. Mai 2025 Beschwerde und stellte das Rechtsbegehren, der Entscheid der Standeskommission vom 1. April 2025 sei aufzuheben, die Sache sei zur Beurteilung an die Standeskommission zurückzuweisen resp. eventualiter sei die Verfügung der Baukommission Inneres Land AI vom 14. November 2023 aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

(...)

II.

(...)

4. Die Beschwerdeführerin rügt zunächst, der Rekursbehörde seien von der verfügenden Behörde nicht die gesamten Akten gemäss Art. 43 VerwVG überwiesen worden. Damit

sei das rechtliche Gehör und das kantonale Verfahrensgesetz verletzt worden. Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz sei bereits aus diesem Grund mangelhaft und aufzuheben.

- 4.1. Art. 43 VerwVG bestimmt, dass die Vorinstanz zur Überweisung der Akten verpflichtet ist und sie ein chronologisches Aktenverzeichnis anzulegen hat. Der Rekursinstanz sind alle Akten einzureichen, die für die Vorinstanz (vorliegend: Baukommission) entscheidungsrelevant waren oder bei der Entscheidung hätten berücksichtigt werden müssen. Ob ein Aktenstück entscheidungsrelevant ist, entscheidet im Zweifelsfall die Rekursinstanz. Dementsprechend hat die Vorinstanz jedes Aktenstück einzureichen, das von der Rekursinstanz ausdrücklich verlangt wird. Das Editionsbegehren der Rekurrentin reicht hierfür als Begründung nicht aus (vgl. ZUBER-HAGEN, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen [VRP], 2020, Art. 52 N 5).
- 4.2. Vorliegend war die Baukommission befugt, die ihrer Ansicht nach relevanten Akten der Beschwerdeführerin der Standeskommission Appenzell I.Rh. einzureichen. Im Rahmen der Verwaltungstätigkeit sammeln sich viele und unterschiedliche Akten an, die nicht alle eingereicht werden müssen (vgl. ZUBER-HAGEN, a.a.O., Art. 52 N 4). Die Standeskommission hat von der Baukommission keine weiteren Akten eingefordert. Sie hat damit ihrer Ansicht nach und auch nach Ansicht des Gerichts über alle entscheidungsrelevanten Akten verfügt. Das Schreiben des Grundeigentümers der Parzelle Nr. x., D., vom 22. November 2023 darf für die Frage, ob das Schreiben der Baukommission vom 14. November 2023 als Verfügung anfechtbar eingestuft wird oder nicht resp. ob die Ersatzvornahme bereits angeordnet wurde oder nicht, als nicht entscheidungsrelevant eingestuft werden. Mit gleicher Begründung ist auch die beantragte Befragung von E. und der beantragte Beizug der Akten («Y.») abzuweisen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs oder von Art. 43 VerwVG liegt nicht vor.
5. Das Gericht stellt von Amtes wegen die für den Entscheid erheblichen Tatsachen fest. Es kann dabei unter anderem einen Augenschein durchführen (vgl. Art. 24 VerwGG). Der Entscheid darüber, ob ein Augenschein angeordnet wird, steht im Ermessen der anordnenden Behörde. Es besteht nur dann eine Pflicht zur Durchführung eines Augenscheins, wenn die tatsächlichen Verhältnisse auf andere Weise, zum Beispiel aus den Verfahrensakten, nicht abgeklärt werden können. Ein Augenschein ist insbesondere dann geboten, wenn die tatsächlichen Verhältnisse unklar sind und anzunehmen ist, die Parteien vermöchten durch ihre Darlegung an Ort und Stelle Wesentliches zur Erhellung der sachlichen Grundlagen des Rechtsstreits beizutragen. Der Verzicht auf Durchführung eines Augenscheins ist zulässig, wenn die Akten eine hinreichende Entscheidungsgrundlage darstellen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_192/2010 vom 8. November 2010 E. 3.3; PLÜSS, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, § 7 N 79).

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Sie macht geltend, im Februar/März 2024 habe mit dem Abbruch und Neubau der «Y.» begonnen werden können. Die Deponie hätte mit Aushub von 3500 m³ aufgefüllt und damit die Wiederherstellung vollzogen werden können. Ausserdem hätte sich per Ende April 2025 noch ca. 1530 m³ Kies am Lager befunden. Die Beschwerdeführerin macht damit nicht geltend, der Abbau des Kieses sei bereits abgeschlossen. Vorliegend ist insbesondere strittig, ob die Baukommission die Ersatzvornahme mit Schreiben vom 24. Mai 2022 bereits angeordnet hat und ob sie dazu befugt war sowie ob ihr Schreiben vom 14. November 2023 als anfechtbare Verfügung zu qualifizieren ist. Es ist nicht ersichtlich, welche Erkenntnisse zu diesen Streitpunkten aus einem Augenschein gewonnen werden könnten. Es kann daher auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet werden.

III.

1.

- 1.1. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, beim Schreiben der Baukommission vom 14. November 2023 handle es sich um eine Verfügung, nicht wie von der Vorinstanz angenommen um einen nicht anfechtbaren Realakt. Die Sachverfügung vom 26. September 2002 sei in Rechtskraft erwachsen. Die Standeskommission habe die Sachverfügung mit Entscheid vom 7. Januar 2003 nicht mit einer Vollstreckungsverfügung ergänzt. Mit Ziff. 3 des Entscheides habe sie einzig gesagt, der Bezirksrat B. habe bei unbenutztem Fristablauf die Ersatzvornahme in die Wege zu leiten. Bezeichnenderweise habe die Standeskommission in den Erwägungen auch nichts zur Ersatzvornahme ausgeführt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verstehe unter einer Vollstreckungsverfügung eine eigenständige Anordnung über die zwangsweise Durchsetzung einer vollstreckbaren Verfügung. In der eigentlichen Vollstreckungsverfügung seien die Modalitäten der Ersatzvornahme möglichst genau anzugeben. Sie habe den Ort, den Zeitpunkt, die Art und Weise der Ersatzvornahme und entsprechend dem konkreten Fall weitere Angaben zu enthalten, verbunden mit der Aufforderung an den Pflichtigen, die notwendige Vorbereitung zu treffen und zur Abwendung von möglichem Schaden daran teilzunehmen. Für den Betroffenen müsse klar ersichtlich sein, welche staatlichen Massnahmen ihn treffen würden, wenn er seinen Pflichten nicht nachkomme. Die Ersatzvornahme werde regelmässig erst nach erfolgter Androhung und nach Ablauf der Erfüllungsfrist konkretisiert. Der ursprünglich Verpflichtete müsse sich aber auch gegen die erst jetzt feststehenden Modalitäten zur Wehr setzen können. Folglich stelle auch diese sogenannte Anordnung der Ersatzvornahme eine mit Rekurs anfechtbare Verfügung dar. Bei Ziff. 3 des Entscheids der Standeskommission vom 7. Januar 2003 handle es sich somit augenscheinlich nicht um eine Vollstreckungsverfügung. Es gehe deshalb nicht um den Vollzug einer Vollstreckungsverfügung, eine solche liege noch gar nicht vor. Ziff. 3 des Entscheids der Standeskommission vom 7. Januar 2003 stelle auch nicht die Androhung der Ersatzvornahme dar. Die Ersatzvornahme sei erst mit Schreiben des Bezirsrates B. vom 28. Juni 2007 angedroht worden, was insbesondere auch aus dem Titel des Schreibens hervorgehe. Das Schreiben sei am Schluss als Verfügung bezeichnet, aber nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen worden. Werde die Androhung der Ersatzvornahme wie vorliegend nicht mit der Sachverfügung verbunden, sei sie ein eigener Verwaltungsakt. Die Androhung habe diesfalls den entsprechenden inhaltlichen und formellen Anforderungen einer Verfügung zu genügen und benötige auch eine Rechtsmittelbelehrung. Die Ersatzvornahme müsse unter Ansetzung einer angemessenen Frist angedroht werden. Wenn die Ersatzvornahme in einem eigenen Verwaltungsakt angedroht werde, habe die zuständige Behörde die Frist so anzusetzen, dass sowohl auf die Interessen des Betroffenen wie auch auf jene der Allgemeinheit Rücksicht genommen werde.

Der Beschluss der Baukommission vom 19. Mai 2022 bzw. dessen Mitteilung mit Schreiben vom 24. Mai 2022 stelle eine weitere Verfügung bzw. eine Widerrufsverfügung dar. Mit ihr seien nämlich die Fristen und Bedingungen der Androhungsverfügung vom 28. Juni 2007 zugunsten der Beschwerdeführerin widerrufen worden. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin seien die einseitigen Bedingungen des rollenden Abbaus des Kiesdepots aufgrund der fehlenden Rechtsmittelbelehrung nicht rechtsgültig verfügt worden. Eine Verletzung dieser Bedingungen könne der Beschwerdeführerin daher auch nicht zum Nachteil gereichen. Vielmehr bleibe aber festzuhalten, dass beide Parteien grundsätzlich mit einer Wiederherstellung per 31. Dezember 2025 einverstanden gewesen seien und dieser Termin der Beschwerdeführerin als Pflicht aber auch als Recht auferlegt worden sei. Hinzu komme, dass die verfügende Behörde die angebliche Nichteinhaltung der Bedingungen mitverursacht habe, indem sie das Bauvorhaben der E. AG mit einer ersten negativen Verfügung und dem Ergreifen eines Rechtsmittels unnötig rund

zwei Jahre verzögert habe. Ohne diese Verzögerung wäre ein Grossteil der Wiederherstellung damals bereits erfolgt gewesen.

Die angefochtene Verfügung vom 14. November 2023 stelle wiederum einen Widerruf der Verfügung vom 24. Mai 2022 dar, da sie letztgenannte inhaltlich wiederum abändere. Mit dieser neuen Verfügung spreche sie der Beschwerdeführerin das Recht ab, sich bis 31. Dezember 2025 Zeit zu lassen, um die Wiederherstellung vorzunehmen. Damit werde u.a. in das Eigentumsrecht und die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin und damit in individuelle und schützenswerte Rechtspositionen eingegriffen.

Die Androhungsverfügung des Bezirksrats B. sei am 28. Juni 2007 ergangen und nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen gewesen. Wenn nun nach 15 Jahren Untätigkeit die verfügende Behörde aktiv werde, gebiete es der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und des rechtlichen Gehörs, dass zuerst eine neue, anfechtbare Androhungsverfügung mit einer angemessenen Frist erlassen werde bzw. ihre Schreiben mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen würden, bevor sei weitere Schritte einleite. Die Beschwerdeführerin weigere sich auch nicht generell, die ihr auferlegte verwaltungsrechtliche Pflicht selbst zu erfüllen und verkleinere das Kiesdepot laufend. Zum anderen habe auch der Grundeigentümer kein Interesse an einer vorzeitigen Räumung und sei mit einer Wiederherstellung per Ende 2025 einverstanden. Zumindest gebiete der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und des rechtlichen Gehörs, dass das angefochtene Schreiben vom 14. November 2023 als anfechtbare Verfügung bzw. als anfechtbarer Realakt taxiert werde, zumal vom Bezirksrat und der verfügenden Behörde ergangene Schreiben selbst als Verfügung bezeichnet, aber nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen worden seien.

Da sich die Vorinstanz nur auf die Eintretensfrage beschränke und die formellen und materiellen Einwände gegen die Verfügung vom 14. November 2023 nicht beurteilt habe, sei die Sache an die Vorinstanz zur Neuentscheidung zurückzuweisen.

- 1.2. Die Standeskommission erwidert im Wesentlichen, die Ersatzvornahme sei der Beschwerdeführerin nicht erst mit Schreiben des Bezirksrats B. vom 28. Juni 2007, sondern bereits mit dem Rekursentscheid der Standeskommission vom 7. Januar 2003 angedroht worden.

Die Abbau- und Rekultivierungspflicht des Kiesdepots bestehe unabhängig vom Bauprojekt «Y.». Die Behörde könne nicht verantwortlich gemacht werden, dass der Rückbau nicht fristgerecht erfolgt sei, weil das Baugesuch «Y.» abgelehnt worden sei. An der Abbau- und Rekultivierungspflicht ändere auch die Einwilligung des Grundeigentümers D., dass der Kies bis Ende 2025 auf seinem Grundstück bleiben könne, nichts.

Die Beschwerdeführerin sei verpflichtet gewesen, bis zum 30. Juni 2023 eine bestimmte Menge Kies abzubauen und den Abbau bis zum 15. Juli 2025 zu melden und nachzuweisen. Sie habe weder den Abbau fristgerecht gemeldet noch habe sie in der verspäteten Meldung einen genügenden Abbau nachweisen können.

Für die Beurteilung des Schreibens vom 14. November 2023 seien lediglich die bis dahin erfolgten Tatsachen relevant. Nicht relevant seien die erst danach im 2024 erfolgten Wiederherstellungsmassnahmen und die erst danach erfolgten Verkäufe und Abtransporte von Kies. Die von der Beschwerdeführerin eingereichte Abmachung zwischen ihr, der E. AG und der F. AG sei somit nicht relevant. Die Pflichtverletzung, welche die Ersatzvornahme ausgelöst habe, sei bereits in der Vergangenheit erfolgt, daran vermöge ein zukünftiger Kiesverkauf nichts zu ändern. Entscheidend sei, dass die Abbau- und

Wiederherstellungsmassnahmen nicht fristgerecht erfolgt und bisher auch nicht abgeschlossen worden seien.

Entgegen der Aussage der Beschwerdeführerin sei die Sachverfügung mit der Verfügung betreffend Androhung der Ersatzvornahme verbunden worden. Die Verbindung sei mit dem Rekursentscheid der Standeskommission vom 7. Januar 2003 erfolgt. In Dispositivziffer 3 des Entscheids heisse es: «Sollte die Firma A. AG die Rekultivierung der Parz. Nr. x. (Bezirk B.) nicht fristgerecht beenden, hat der Bezirksrat B. die Ersatzvornahme auf Kosten der Säumigen in die Wege zu leiten.» Dabei handle es sich eindeutig um die Androhung und Anordnung der Ersatzvornahme. Die Modalitäten seien so genau wie möglich angegeben worden. Dem Verfügungsadressaten sei klar gewesen, dass die Rekultivierung durch einen Dritten erfolgen werde, sollte er nicht innert Frist rekultivieren. Die Ersatzvornahme in die Wege leiten bedeute nicht, dass sie verfügt werden müsse, denn das sei sie bereits, sondern, dass ein Dritter mit der Ausübung der Ersatzvornahme zu beauftragen sei. Es liege eine Vollstreckungsverfügung vor. Die Beschwerdeführerin hätte, wenn sie nicht damit einverstanden gewesen sei, im Beschwerdeverfahren eine entsprechende Rüge anbringen müssen. Da sie dies nicht getan habe, habe das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid keine Ausführungen zur Ersatzvornahme gemacht. Auch ohne Ausführungen sei das Dispositiv und damit die Ziff. 3 des Rekursentscheids vom 3. Januar 2003 bestätigt worden und in Rechtskraft erwachsen.

Ein Widerruf liege durch das Schreiben vom 14. November 2023 nicht vor. Es handle sich vielmehr um die Feststellung, dass die vereinbarten Bedingungen nicht eingehalten worden seien und deshalb der Endtermin vom 31. Dezember 2025 nicht mehr gelte. Dies sei dem Verhalten der Beschwerdeführerin zuzuschreiben. Von einem Eingriff der Behörden in die Rechtspositionen der Beschwerdeführerin könne deshalb nicht gesprochen werden.

- 1.3. In ihrer Stellungnahme vom 5. September 2025 entgegnete die Beschwerdeführerin im Wesentlichen, mit dem Rekursentscheid der Standeskommission vom 7. Januar 2003 sei die Ersatzvornahme nicht angedroht und auch nicht angeordnet worden. Modalitäten seien keine definiert worden. Ohnehin sei die Standeskommission im Jahre 2003 gar nicht legitimiert gewesen, einfach von sich aus im Rahmen eines Rekursentscheides plötzlich eine Ersatzvornahme anzudrohen, wenn dies nicht bereit die verfügende Behörde getan hätte. Die verfügende Behörde hätte den Pflichtigen über Art und Weise der Zwangsvollstreckung zu informieren und ihm nochmals Gelegenheit zu geben, die Pflicht selbst zu erfüllen. Bestehe keine Dringlichkeit, sei das Vollstreckungsmittel deshalb in der Androhungsverfügung unter Ansetzung einer angemessenen Frist und allenfalls unter Hinweis auf Art. 292 StGB anzudrohen. Erst wenn die Androhungsverfügung keine Wirkung habe, werde die Ersatzvornahme in Verfügungsform festgesetzt. Dispositivziffer 3 des Rekursentscheides vom 7. Januar 2003 gebe nur wieder, dass für die Ersatzvornahme der Bezirksrat B. zuständig sei. Es handle sich entgegen der Ansicht der Vorinstanz aber nicht um die Androhung der Ersatzvornahme. Der Baukommission könne eine Mitverantwortung an der ganzen Verzögerung vorgehalten werden, wenn diese trotz klaren Rechts eine unrichtige Verfügung erlasse und den Rekursentscheid ohne Not an das Verwaltungsgericht weiterziehe (betr. «Y.»). Im Übrigen sei im Rahmen der Beurteilung der Angemessenheit und Dringlichkeit der Ersatzmassnahme bzw. Vollstreckung sei die Meinung des betroffenen Grundeigentümers sehr wohl von Bedeutung.
2. Strittig ist zunächst, ob das Schreiben der Baukommission vom 14. November 2023 als anfechtbare Verfügung oder als nicht anfechtbarer Realakt zu qualifizieren ist.
- 2.1. Eine Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststel-

lend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, N 849). Das Vorliegen einer Verfügung ist Voraussetzung für die Zulässigkeit des verwaltungsinternen Rekurses (Art. 51 Abs. 1 VerwVG) resp. der verwaltungsinternen Einsprache (Art. 50 VerwVG) und der Beschwerde an das Kantonsgericht (Art. 16 Abs. 1 VerwGG). Form und Inhalt einer Verfügung richten sich nach Art. 2 und 3 VerwVG, wobei nach Lehre und Rechtsprechung Formfehler nicht zum Wegfall des Verfügungscharakters führen (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, N 872). Umgekehrt wird jedoch ein Akt nicht deswegen zur Verfügung, weil er sämtliche Formvorschriften einer Verfügung erfüllt. Massgebend ist vielmehr, ob die vorgenannten Strukturelemente kumulativ erfüllt sind (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN [Hrsg.], Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2022, § 29 N 737). Die Verfügung soll unter anderem den Rechtsspruch der Verwaltungsbehörde und die Rechtsmittelbelehrung enthalten (Art. 3 Abs. 1 lit. c und e VerwVG).

- 2.2. Die Kategorie des Realakts umschliesst eine Vielzahl unterschiedlichster Verrichtungen, nämlich alles, was vom Tagewerk eines Verwaltungsträgers übrigbleibt, wenn man die Regulierungsakte abzieht (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O, § 38 N 1068). Der Begriff Realakt ist Auffangbegriff für alle Verrichtungen des Staats, die nicht in einer Rechtsform wie Verfügung, Vertrag, Plan oder Erlass ergeht (vgl. BOSSHART/BERTSCHI, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Auflage 2014, § 19 N 6). Realakte können in der Regel nicht direkt angefochten werden (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O, N 847) und sind nach der Regelung des VerwVG nicht direkt Anfechtungsobjekt eines Rekurses. Soweit der Realakt mittelbar Rechte und Pflichten des Bürgers berührt, muss nachträglicher Rechtsschutz gewährleistet sein. Dies kann gestützt auf Art. 29a BV (Rechtsweggarantie) durch Erlass einer Verfügung über den Realakt geschehen oder auch dadurch, dass der Realakt ausnahmsweise als unmittelbares Anfechtungsobjekt toleriert wird (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 38 N 1086 ff.).
- 2.3. Mit Schreiben vom 14. November 2023 teilte die Baukommission der Beschwerdeführerin mit, dass die von ihr am 19. Mai 2022 festgelegten Bedingungen nicht eingehalten worden seien, weshalb die notwendigen Massnahmen für die Ersatzvornahme der Räumung des Kiesdepots sowie der Rekultivierung der genutzten Fläche in die Wege geleitet worden seien.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, mit dieser Verfügung werde ihr das Recht abgesprochen, sich bis 31. Dezember 2025 Zeit zu lassen, um die Wiederherstellung vorzunehmen. Es bestehe u.a. ein Eingriff in das Eigentumsrecht und die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin. Es werde damit in individuelle und schützenswerte Rechtspositionen der Beschwerdeführerin eingegriffen, weshalb es sich um eine Verfügung bzw. zumindest um einen anfechtbaren Realakt handle. Zumindest gebiete in der vorliegenden Streitsache der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und der Anspruch auf rechtliches Gehör, dass das Schreiben vom 14. November 2023 als anfechtbare Verfügung bzw. anfechtbarer Realakt taxiert werde.

Die Standeskommission dagegen bringt vor, die Mitteilung, dass nach ordentlicher Androhung und unbenutzter Erfüllungsfrist zur Vollstreckung geschritten werde, sei blosser Information. Die Ersatzvornahme in die Wege leiten, bedeute nicht, dass sie verfügt werden müsse (denn das sei sie bereits), sondern, dass ein Dritter mit der Ausübung der Ersatzvornahme zu beauftragen sei.

- 2.4. Grundsätzlich ist der Standeskommission zuzustimmen, dass die Beschwerdeführerin mit Schreiben der Baukommission vom 14. November 2023 lediglich darüber informiert wurde, dass ihrer Ansicht nach die Bedingungen des rollenden Abbaus des Kieses nicht

eingehalten worden sind und deshalb die Ersatzvornahme eingeleitet werde. Der Beschwerdeführerin werden nicht mehr und neue Pflichten auferlegt als bereits mit Sachverfügung vom 26. September 2002. Die Beschwerdeführerin hat gestützt darauf keine neuen Rechte und Pflichten. Daher kann es sich bei diesem Schreiben nicht um eine selbständig anfechtbare Verfügung handeln, wird darin lediglich angekündigt, dass die Ersatzvornahme eingeleitet wird. Ein Eingriff in individuelle und schützenswerte Rechtspositionen ist gerade nicht erkennbar. Das Schreiben stellt demzufolge nur einen Akt im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens dar, womit weder eine Verfügung noch ein anfechtbarer Realakt vorliegt und die Beschwerde diesbezüglich abzuweisen ist. Allerdings ist dem Rekursentscheid der Standeskommission inhaltlich insofern nicht zuzustimmen, als dass die Anordnung der Ersatzvornahme bereits verfügt worden sei (siehe sogleich).

3. Es ist unbestritten, dass die Sachverfügung vom 26. September 2002, mit der die Beschwerdeführerin verpflichtet wurde, die Brecheranlage mit allen übrigen Installationen abzubauen, den Lagerplatz und das Kiesdepot zu räumen und das Gelände des Kiesumschlagplatzes zu rekultivieren, in Rechtskraft erwachsen ist.
- 3.1. Verfügungen sind vollstreckbar, wenn sie mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht oder nicht mehr angefochten werden können, es sei denn, die Verwaltungsbehörde habe die Vollstreckbarkeit auf einen späteren Zeitpunkt festgesetzt (Art. 57 Abs. 1 VerwVG). Nach Art. 58 VerwVG sorgt die verfügende Behörde für die Vollstreckung. Ist die Verfügung auf Vornahme einer Handlung, auf Duldung oder auf Unterlassung gerichtet, so erfolgt die Zwangsvollstreckung, wenn nötig mit polizeilicher Hilfe, auf dem Weg der Ersatzvornahme durch die Verwaltungsbehörde oder einen von ihr beauftragten Dritten oder durch unmittelbaren Zwang auf Kosten des Pflichtigen (Art. 60 Abs. 1 VerwVG). Ersatzvornahme bedeutet, dass der Staat oder ein von ihm beauftragter Dritter eine vertretbare Handlung, die vom Pflichtigen nicht vorgenommen wird, auf Kosten des Pflichtigen verrichtet. Ihr voraus geht eine entsprechende Androhung (vgl. Art. 60 Abs. 2 VerwVG), wobei dem Betroffenen eine angemessene Frist zur freiwilligen Herstellung des rechtmässigen Zustands anzusetzen ist. Anschliessend folgt entweder die direkte Umsetzung des angedrohten Zwangsmittels (Realakt) oder die Festsetzung der Vollstreckung in einer gesonderten Vollstreckungsverfügung. Die Verfügung über die Androhung des Zwangsmittels oder gegebenenfalls die Vollstreckungsverfügung muss nicht nur die Art der Vollstreckungsmassnahme, sondern auch den Namen eines allfällig für die Ersatzvornahme beauftragten Dritten sowie den Ort und den Zeitpunkt der Ersatzvornahme beinhalten samt allfälligen Anweisungen an die Betroffenen (z.B. persönliche Anwesenheitspflicht, Freihalten des Zugangs). Auch die Kostenfolge der Vollstreckung muss in einer Verfügung geregelt werden (vgl. LOOSER, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen [VRP], Praxiskommentar, 2020, Art. 105 N 26). Eine gesonderte Vollstreckungsverfügung ist vielfach bei der Ersatzvornahme erforderlich, da bei der Androhung zumeist noch nicht sämtliche Vollstreckungsmodalitäten bekannt sind (vgl. LOOSER, a.a.O., Art. 105 N 34).

Behörden müssen ihre Entscheide in Verfügungsform erlassen. Nicht selten ergehen Entscheide in blosser Briefform, ohne dass das Schreiben als Verfügung bezeichnet wird und eine Rechtsmittelbelehrung enthält. Anhand eines Submissionsentscheides ruft das Bundesgericht in BGE 150 I 183 in Erinnerung, dass der Verfügungsbegriff materiell zu bestimmen ist und dass Formfehler daran nichts ändern. Nichtigkeit käme nur im Falle eines besonders schwerwiegenden Verfahrensfehlers zu Anwendung (E. 3.4.4.). Dies bekräftigt die Empfehlung, dass unklare Schreiben der Behörden, die Verfügungscharakter haben könnten, im Zweifel anzufechten sind oder mindestens sofort eine Klarstellung einzufordern ist (vgl. SJZ Nr. 16/17 vom 1. September 2025, S. 848 Ziff. 6).

- 3.2. Das Bau- und Umweltdepartement verbot der Beschwerdeführerin mit Entscheid vom 26. September 2002 den Betrieb der Brech- und Sortieranlage sowie das Kiesdepot und den Lagerplatz. Für die Rekultivierung wurde eine Frist von maximal einem Jahr ab Rechtskraft des Entscheids gesetzt. Die Standeskommission wies den Rekurs gegen diesen Entscheid am 7. Januar 2003 ab und ergänzte, der Bezirksrat B. habe die Ersatzvornahme auf Kosten der Beschwerdeführerin in die Wege zu leiten, sollte diese die Rekultivierung nicht fristgerecht beenden. Nachdem die Beschwerdeführerin die Rekultivierung nicht vorgenommen hatte und eine Aussprache durchgeführt wurde, wurde die Beschwerdeführerin mit Androhung der Ersatzvornahme vom 28. Juni 2007 vom Bezirksrat B. darauf hingewiesen, dass der Bezirksrat die verfügten Massnahmen im Rahmen einer Ersatzvornahme auf ihre Kosten durchführen wird, wenn sie die Massnahmen (endgültige Rekultivierung bis 31. August 2007, Kiesvolumen bis 31. Dezember 2007 um 50% abbauen) nicht einhalte. Mit Schreiben vom 24. Mai 2022 hat die Beschwerdeführerin von der Baukommission erneut Gelegenheit erhalten, innerhalb einer «rollenden» Erfüllungsfrist die angedrohte Ersatzvornahme abzuwenden. Der Beschwerdeführerin wurde somit dreimal die Ersatzvornahme angedroht: Zunächst mit dem Rekursentscheid der Standeskommission vom 7. Januar 2003, dann mit Verfügung des Bezirksamts B. vom 28. Juni 2007 und zuletzt mit Schreiben der Baukommission vom 24. Mai 2022. Es wurde in allen Androhungen darauf hingewiesen, dass die Ersatzvornahme bei Nichterfüllung der Bedingungen in der Erfüllungsfrist auf Kosten der Beschwerdeführerin eingeleitet würde. Aus diesen Schreiben gehen jedoch keine Modalitäten der Ersatzvornahme hervor (Art und Weise, Zeitpunkt, allfälliger Name eines Dritten, der mit Ersatzvornahme betraut ist, usw.). Daher kann es sich bei diesen Schreiben entgegen der Ansicht der Standeskommission nicht um die Anordnung der Ersatzvornahme handeln, wird doch darin lediglich angekündigt, dass die Ersatzvornahme bei unbenutztem Ablauf eingeleitet wird. Ob die Standeskommission im Rekursentscheid vom 26. September 2002 zur Androhung der Ersatzvornahme berechtigt gewesen ist, kann offen bleiben. Jedenfalls wurde der Beschwerdeführerin die Ersatzvornahme am 28. Juni 2007 und am 24. Mai 2022 rechtsgültig angedroht. Zwar wurden diese Verfügungen nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen, wie die Beschwerdeführerin zu Recht beanstandet, allerdings ist das Fehlen der Rechtsmittelbelehrung kein Nichtigkeitsgrund (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 1123). Vielmehr muss der Betroffene die ihm nach den Umständen zumutbaren Vorkehrungen innert nützlicher Frist treffen und eine Verfügung oder einen Entscheid entweder innerhalb der gewöhnlichen Rechtsmittelfrist anfechten oder sich innert nützlicher Frist über das zulässige Rechtsmittel bzw. die korrekte Rechtsmittelfrist erkundigen und die Verfügung oder den Entscheid anschliessen anfechten (vgl. CAVELTI, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen [VRP], Praxiskommentar, 2020, Art. 47 N 16; SJZ Nr. 16/17 vom 1. September 2025, S. 848 Ziff. 6; vgl. auch Art. 39 Abs. 2 VerwVG). Die Beschwerdeführerin ist nicht gegen die genannten Schreiben vom 28. Juni 2007 und 24. Mai 2022 vorgegangen, obwohl ohne weiteres erkennbar war, dass diese Verfügungen Charakter besitzen. Die Androhungen sind damit rechtskräftig geworden.

Indes liegt, wie bereits ausgeführt, keine Anordnung der Ersatzvornahme vor. Es ist grundsätzlich richtig, dass die blosser Mitteilung, dass nunmehr zur Vollstreckung geschritten wird, blosser Information ist, welche nicht verfügt werden muss. Dann allerdings hat bereits die Androhung der Ersatzvornahme die konkret ins Auge gefassten Massnahmen zu bestimmen (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER, a.a.O., § 32 N 897; LOOSER, a.a.O., Art. 105 N 34). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Diesbezüglich ist auf die Stellungnahme der Baukommission vom 23. Januar 2024 im Rahmen des Rekursverfahrens hinzuweisen. Die Baukommission führte darin selbst aus, dass sie nach Prüfung der Offerten die sogenannte Vollstreckungsverfügung erlassen werde, womit die Durchführung der Ersatzvornahme bezüglich Art und Zeitpunkt konkretisiert und detailliert festgelegt werde.

Entgegen der Standeskommission war damit die Baukommission richtigerweise der Ansicht, die Anordnung der Ersatzvornahme noch verfügen zu müssen.

Da die Anordnung der Ersatzvornahme (noch) nicht verfügt wurde, braucht auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin betreffend die Berechnung der C. und «Y.» nicht weiter eingegangen zu werden.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Schreiben der Baukommission vom 14. November 2025, wie die Standeskommission richtig feststellt, als Realakt zu werten ist, der nicht angefochten werden kann. Allerdings ist dem Entscheid der Standeskommission materiell insofern nicht zu folgen, als dass sie ausführt, die Ersatzvornahme sei bereits angeordnet worden und dürfe vollstreckt werden. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Baukommission eine Verfügung betreffend die Anordnung der Ersatzvornahme erlassen muss, bevor sie zur eigentlichen Vollstreckung (Realakt) schreiten darf. Im Ergebnis ist der Nichteintretensentscheid der Standeskommission vom 1. April 2025 indes zu Recht erfolgt, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

(...)

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,
Entscheid V 9-2025 vom 20. Januar 2026