



Richtplan des Kantons Appenzell Innerrhoden, "Nachführung 2009", Teil Streusiedlung - Genehmigung durch den Bund

Prüfbericht zuhanden des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

1 Gegenstand der Genehmigung

1.1 Antrag des Kantons

Mit Beschluss vom 7. Februar 2011 hat der grosse Rat des Kantons Appenzell Innerrhoden die Nachführung 2009 des kantonalen Richtplans aus dem Jahre 2002 erlassen. Das Bau- und Umweltdepartement hat den Bundesrat mit dem Schreiben vom 21. Februar 2011 ersucht, die Richtplananpassung gemäss Art. 11 des Raumplanungsgesetzes zu genehmigen. Die Nachführung 2009 des Richtplans wurde vom UVEK am 28.06.2012 genehmigt. Das Objektblatt S. 7 Streusiedlung wurde von der Genehmigung ausgenommen.

1.2 Ablauf des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens

Bei der Genehmigung der Nachführung 2009 wurde festgehalten, dass die Prüfung und Genehmigung des Objektblatts Nr. S. 7 Gebiete mit traditioneller Streubauweise in einem separaten Verfahren erfolgt. Im Prüfungsbericht vom 20.06.2013 ist dazu folgendes festgehalten:

*Im Zusammenhang mit dem Objektblatt Nr. S. 7 stellen sich verschiedene Fragen, die der vertieften Abklärung bedürfen. Es geht einerseits um die Bundesrechtskonformität der Artikel 65a – 66 der Verordnung des Grossen Rats zum Baugesetz der Landsgemeinde (Stand Januar 2007) und andererseits um den Streusiedlungsperimeter. Die Überprüfung des Streusiedlungsperimeters hat periodisch, in der Regel alle zehn Jahre, zu erfolgen. Zudem hat sich im ARE in den letzten Jahren die Praxis bei der Beurteilung und Prüfung im Bereich Streusiedlung gefestigt. Um die Genehmigung der andern Themenbereiche abschliessen zu können und die Diskussion mit dem Kanton zum Thema Streusiedlung zu führen, soll die **Prüfung und Genehmigung des Objektblatts Nr. S. 7 in einem separaten Verfahren** erfolgen.*

In der Folge wurde das Verfahren vorerst sistiert, weil im Zusammenhang mit der Umsetzung der Standesinitiative und der 2. Etappe der RPG-Teilrevision verschiedene Fragen näher geklärt werden mussten.

Ende Oktober 2013 hat der Kanton dem ARE beantragt, das Verfahren wieder aufzunehmen. Das ARE hat in der Folge die Wiederaufnahme der Prüfung und Genehmigung in die Wege geleitet. Am 13. Februar 2014 hat mit dem Kantonsplaner eine Besprechung stattgefunden, um das weitere Vorgehen im Hinblick auf die Genehmigung des Objektblatts Streusiedlungsgebiete festzulegen.

Der Entwurf des Prüfungsberichts wurde dem Kanton im Rahmen der Anhörung am 21. Mai 2014 zugestellt. In seiner Antwort vom 26. Mai 2014 hat der Vorsteher des Bau- und Umweltdepartements des Kantons Appenzell Innerhoden sein Einverständnis mit dem Prüfungsbericht erklärt.

2 Gebiete mit traditioneller Streubauweise (Objektblatt S. 7)

2.1 Ausgangslage

Seit 1990 können die Kantone im Richtplan Gebiete mit traditioneller Streubauweise bezeichnen, in denen die Dauerbesiedlung im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung gestärkt werden soll. In diesen Gebieten gelten spezielle Umnutzungsvorschriften für ehemalige landwirtschaftliche Wohnbauten (siehe Art. 39 Abs. 1 RPV).

1997 hat der Kanton Appenzell Innerrhoden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und das gesamte ganzjährig besiedelte Gebiet ausserhalb der Bauzonen dem Anwendungsbereich von Artikel 39 Absatz 1 RPV unterstellt. Als Begründung führte der Kanton an, wegen des Strukturwandels nehme die landwirtschaftliche Bevölkerung ab und werde eine grosse Zahl bisher landwirtschaftlich genutzter Gebäude frei. Der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung dieser Bauten seien bau- und planungsrechtliche Schranken gesetzt, wodurch ihr Weiterbestand gefährdet sei. An der Erhaltung der Gebäude bestehe ein übergeordnetes Interesse, da die Streusiedlungen das Landschaftsbild des Kantons prägten und auch als Basis für die dezentrale Infrastruktur (Landschulen, Restaurationsbetriebe, Läden) von Bedeutung seien.

Die in Artikel 39 Absatz 1 RPV vorgesehenen Umnutzungsmöglichkeiten wurden vom Kanton bewusst nicht voll ausgeschöpft. Umnutzungen zu kleingewerblichen Zwecken (Art. 39 Abs. 1 Bst. b RPV) liess er nicht zu. Erweiterungen für nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzungen gestattete er nur bei Bauernhäusern mit angebautem Ökonomieteil und nur bis 100 m². Zudem gestand er nur den Einbau einer zusätzlichen Wohnung zu.

Im Jahr 2002 wurde der Richtplan gesamthaft überarbeitet. Die Festlegungen und Vorschriften aus dem Jahre 1997 flossen unverändert in den neuen Richtplan ein. Der Bundesrat genehmigte den flächendeckenden Streusiedlungssperimeter ausdrücklich vor dem Hintergrund der oben genannten kantonalrechtlichen Einschränkungen.

Im November 2003 beschloss der Kanton eine Lockerung der kantonalen Bestimmungen (Art. 65a – 66 BauV). Im Vorprüfungsbericht vom 27. Januar 2010 zur vorliegenden Richtplananpassung wurde der Kanton ersucht, die Bewilligungspraxis zu den geänderten Bestimmungen darzulegen. Der Kanton ist diesem Wunsch mit Schreiben vom 19. April 2010 nachgekommen.

Inzwischen hat der Kanton eine erneute Anpassung dieser kantonalen Bestimmungen vorgenommen (neu Art. 74-77 BauV).

2.2 Beurteilung der kantonalen Vorschriften

Bereits im Rahmen der Vorprüfung hatte das ARE die Frage aufgeworfen, inwieweit die vom Kanton geänderten Bestimmungen in der kantonalen Verordnung (BauV) mit den bundesrechtlichen Vorgaben, insbesondere mit Art. 39 Abs. 1 RPV, vereinbar sind.

Anlässlich der Besprechung vom 13. Februar 2014 mit dem Kantonsplaner hat sich gezeigt, dass der Kanton weiterhin gestützt auf Art. 39 Abs. 1 RPV („Streusiedlungsartikel“) Baubewilligungen erteilen möchte, um einen Anreiz für strukturerhaltende Umbauten zu schaffen (gegenüber „Abbau und Wiederaufbau“ Privileg 2. Wohneinheit und 150 m²). Art. 39 Abs. 1 RPV wird im Kanton nur noch für Wohngebäude mit angebauten Gaden angewendet, wenn das Gebäude erhalten werden soll. Bei Abbruch und Wiederaufbau sowie bei allen Umnutzungen von Gebäuden ohne angebauten Ökonomieteil kommt Art. 24c RPG zur Anwendung. Für den Erhalt der traditionellen, zusammengebauten Gebäude ist Art. 39 Abs. 1 RPV von grosser Wichtigkeit.

Das ARE ist der Meinung, dass einzelne Bestimmungen der neuen kantonalen Bauverordnung (BauV) mit der RPV nicht im Einklang stehen. Insbesondere dürfen die Bewilligungstatbestände nach Art. 39 Abs. 1 RPV und nach Art. 24c RPG nicht miteinander vermischt bzw. kumuliert werden, zumal sich Art. 39 Abs. 1 RPV auf Art. 24 RPG und nicht auf Art. 24c RPG abstützt. Im Einzelnen erfolgt die Be-

urteilung der Artikel 74-77 BauV (ersetzen die bisherigen Artikel 65a – 66 BauV, Stand Januar 2007) wie folgt:

Art. 74 Abs. 1 BauV ist mit der Raumplanungsgesetzgebung nur vereinbar, soweit es um die Änderung einer bestehenden Baute geht und nicht um den Abbruch und Wiederaufbau, d.h. soweit es um einen Fall nach Art. 39 Abs. 1 RPV geht. In einem solchen Fall ist jedoch eine Erweiterung des Gebäudes ausserhalb des bestehenden Gebäudeumfangs nicht zulässig. Art. 74 Abs. 2 BauV, der dies zulässt, ist daher mit Art. 39 Abs. 1 und 3 RPV nicht vereinbar.

Art. 75 BauV ist mit dem Bundesrecht vereinbar, soweit es um Fälle nach Art. 24c RPG geht. Der Sinngehalt von Art. 76 Abs. 1 BauV, der im Zusammenhang mit Bewilligungen nach Art. 39 Abs. 1 RPV auf Art. 75 BauV Bezug nimmt, ist in diesem Zusammenhang nicht klar.

Art. 76 Abs. 3 BauV: In Fällen von Art. 39 Abs. 1 RPV sind keine Anbauten zulässig. Fraglich ist, was unter „Kleinbauten“ verstanden wird. Eine neue, angebaute oder freistehende Garage könnte jedenfalls im Anwendungsbereich von Art. 39 Abs. 1 RPV nicht bewilligt werden.

Art. 77 Abs. 2 BauV: Diese Bestimmung darf nur bei Fällen nach Art. 24c RPG, nicht aber bei solchen nach Art. 39 Abs. 1 RPV zur Anwendung kommen. Da jedoch gemäss Art. 24c RPG der Wiederaufbau eines Ökonomietrakts grundsätzlich nicht zulässig ist, darf gestützt auf Art. 77 lediglich der Wiederaufbau einer Wohnbaute ohne angebautem Ökonomietrakt bewilligt werden.

Bei der Prüfung und Genehmigung der kantonalen Richtpläne bildet die Bundesrechtskonformität der Richtplanfestlegungen und der dazugehörigen Vorschriften einen zentralen Gesichtspunkt. Mit Blick auf die obigen Ausführungen ist eine Genehmigung des geänderten Objektblatts Nr. S. 7 (Gebiete mit traditioneller Streubauweise) mit dem Vorbehalt verbunden, dass die Bestimmungen der kantonalen Verordnung bundesrechtskonform angewendet werden. Dies bedeutet insbesondere, dass Art. 74 Abs. 2 (Veränderungen der Gebäudehülle), Art. 75 (Erweiterung einer frei stehenden Wohnbaute) und Art. 76 Abs. 3 BauV (An- und Kleinbauten) bei Bewilligungen nach Art. 39 RPV nicht zur Anwendung kommen dürfen. Art. 74 Abs. 2 BauV darf hingegen bei einem Wiederaufbau nach Art. 24c RPG nicht zur Anwendung kommen.

Genehmigungsvorbehalt: Die Festlegungen zum Streusiedlungsgebiet (Objektblatt Nr. S. 7) werden mit dem Vorbehalt einer bunderechtskonformen Anwendung von Artikel 39 RPV und von Artikel 24c RPG genehmigt. Das heisst, Art. 74 Abs. 2 (Veränderungen der Gebäudehülle), Art. 75 (Erweiterung einer frei stehenden Wohnbaute) und Art. 76 Abs. 3 BauV (An- und Kleinbauten) dürfen bei Bewilligungen nach Art. 39 RPV nicht zur Anwendung kommen. Zudem darf Art. 74 Abs. 2 BauV bei Bewilligung eines Wiederaufbaus nach Art. 24c RPG nicht zur Anwendung kommen.

2.3 Streusiedlungsperimeter

Der Streusiedlungsperimeter (Grundlagenkarte Nr. 1) erfährt mit der Richtplananpassung keine Veränderung. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit der Perimeter vor dem Hintergrund der gegenüber der erstmaligen Genehmigung durch den Bund deutlich abgeschwächten Bestimmungen der kantonalen BauV angepasst werden müsste. Die Diskussion mit dem Kanton führte zum Ergebnis, dass es sehr schwierig und nicht sinnvoll wäre, eine andere Abgrenzung des Streusiedlungsgebiets als das Gebiet ausserhalb der Bauzonen festzulegen. Der Kanton hat in Aussicht gestellt, im Rahmen der Umsetzung des revidierten RPG den Streusiedlungsperimeter zu überprüfen und wo nötig anzupassen (innerhalb des Siedlungsgebiets, in den Siedlungstrenngürteln, usw.). Das ARE ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

3 Folgerung und Antrag an die Genehmigungsbehörde

Im Sinne der erfolgten Prüfung wird dem UVEK gestützt auf Art. 11 Abs. 2 RPV, folgender Genehmigungsentscheid beantragt:

1. Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 28. Mai 2014 werden die beantragten Anpassungen des kantonalen Richtplans des Kantons Appenzell Innerrhoden unter dem Vorbehalt von Ziff. 2 genehmigt.
2. Die Festlegungen zum Streusiedlungsgebiet (Objektblatt Nr. S. 7) werden mit dem Vorbehalt einer bunderechtskonformen Anwendung von Artikel 39 RPV und von Artikel 24c RPG genehmigt. Art. 74 Abs. 2 (Veränderungen der Gebäudehülle), Art. 75 (Erweiterung einer freistehenden Wohnbaute) und Art. 76 Abs. 3 BauV (An- und Kleinbauten) dürfen bei Bewilligungen nach Art. 39 RPV nicht zur Anwendung kommen. Art. 74 Abs. 2 BauV darf bei Bewilligung eines Wiederaufbaus nach Art. 24c RPG nicht zur Anwendung kommen.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE



Dr. Maria Lezzi
Direktorin

Ittigen, 28. Mai 2014